



Auditoria à “*Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19*”

RELATÓRIO N.º 7/2023-FS/SRMTTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



PROCESSO N.º 01/21 – AUD/FS

**Auditoria à “Linha de Crédito
INVESTE RAM COVID-19”**

RELATÓRIO N.º 7/2023-FS/SRMTC

29/junho/2023



1

ÍNDICE

1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO DE CONTROLO	8
1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	8
1.2. METODOLOGIA	8
1.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	9
1.4. CONDICIONANTES.....	9
1.5. QUADRO NORMATIVO.....	9
1.5.1. DO SISTEMA NACIONAL DE GARANTIA MÚTUA.....	9
1.5.2. DA “LINHA DE CRÉDITO INVESTE RAM COVID-19”	11
1.5.3. DO INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL.....	13
1.6. AUDIÇÃO PRÉVIA DOS RESPONSÁVEIS / CONTRADITÓRIO	15
2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA	17
2.1. DA “LINHA DE CRÉDITO INVESTE RAM COVID-19”	19
2.1.1. O CONTEXTO DA PANDEMIA POR COVID-19.....	20
2.1.2. A ATUAÇÃO CONJUNTA DO GOVERNO REGIONAL, DA SREM E DO IDE, IP-RAM.....	21
2.2. OPERACIONALIZAÇÃO	40
2.2.1. INSTRUMENTOS DE CRIAÇÃO DA LINHA DE CRÉDITO.....	40
2.2.2. CIRCUITO DE DECISÃO DAS OPERAÇÕES E PRAZOS.....	43
2.3. EXECUÇÃO	46
2.3.1. CÁLCULO DO EQUIVALENTE DE SUBVENÇÃO BRUTA E CUMPRIMENTO DO LIMITE DE MINIMIS.....	60
2.3.2. BONIFICAÇÃO DE JUROS E COMISSÕES DE GARANTIA.....	62
2.4. MECANISMOS DE CONTROLO INTERNO.....	63
2.4.1. REGISTOS INFORMÁTICOS.....	63
2.4.2. INTEGRALIDADE DOS DOCUMENTOS E ELEGIBILIDADE DAS CANDIDATURAS DA AMOSTRA.....	64
2.4.3. PRAZOS E PROCEDIMENTOS NA FASE DE ENQUADRAMENTO.....	65
2.4.4. PRAZOS ASSOCIADOS À CONTRATAÇÃO.....	67
2.4.5. PROCEDIMENTOS ASSOCIADOS À EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE FINANCIAMENTO	69
2.4.6. PROGRAMA DE AUDITORIAS.....	70
2.5. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	72
3. CONCLUSÕES	73
4. RECOMENDAÇÕES	75
5. DECISÃO	76
ANEXOS	79
I. QUADRO SÍNTESE DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	80
II. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO	81
III. SÍNTESE DA ANÁLISE DA INTEGRALIDADE DOS DOCUMENTOS E PRAZOS DAS CANDIDATURAS DA AMOSTRA... ..	162
IV. LISTAGEM DOS DOCUMENTOS DE REGISTO DA DESPESA.....	164
V. NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	166

RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

SIGLA/ ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO	SIGLA/ ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.	RCG	Resolução do Conselho do Governo
AI.	Allinea(s)	S.A.	Sociedade Anónima
CE	Comissão Europeia	SGM	Sociedade(s) de Garantia Mútua
Cfr.	Confrontar	SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
CPA	Código do Procedimento Administrativo	SPGM	SPGM – Sociedade de Investimento, S.A. (Atual Banco Português de Fomento, S.A.)
C.R.L.	Cooperativa de Responsabilidade Limitada	SRATC	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
CRP	Constituição da República Portuguesa	SREM	Secretaria/Secretário Regional de Economia
DL	Decreto-Lei	SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
Estatuto	Estatuto Político-Administrativo da RAM	ss.	Seguintes
ESB	Equivalente de Subvenção Bruta	TdC	Tribunal de Contas
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo	UC	Unidade de Conta
IDE,	Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM	UE	União Europeia
IP-RAM	Instituto Público		
I.P.	Instituto Público		
IP-RAM	Instituto Público da Região Autónoma da Madeira		
JC	Juiz Conselheiro		
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira		
JRF	Julgamento de Responsabilidade Financeira		
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental		
LFRA	Lei das Finanças das Regiões Autónomas		
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas		
N.º(s)	Número(s)		
NPME	Não PME		
OAC	Outras Ações de Controlo		
PG	Plenário Geral		
PME	Micro, pequena e média empresa		
pp.	Página(s)		
RAM	Região Autónoma da Madeira		
RAs	Regiões Autónomas		



FICHA TÉCNICA

(DESDE O PLANEAMENTO ATÉ AO ANTEPROJETO DE RELATÓRIO)

Supervisão	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
Coordenação	
Merícia Dias ¹	Auditora-Chefe
Equipa	
Andreia Bernardo ²	Auditora
Gilberto Tomás ³	Técnico Verificador Superior
Marlene Teixeira ⁴	Técnica Verificadora Superior
Gonçalo Freitas Sousa ⁵	Técnico Superior

¹ Até 31/12/2022. A partir de 01/01/2023 Andreia Bernardo.

² Até 31/12/2022.

³ Até à fase do planeamento.

⁴ A partir da reunião de abertura.

⁵ A partir da fase de elaboração do relato.

1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO DE CONTROLO

1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

Em cumprimento do Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas para o ano 2021⁶, realizou-se a «Auditoria à “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”», que se insere no eixo prioritário de “reforço do controlo nas áreas de grandes investimentos públicos e da qualidade da despesa pública”, enquadrada no objetivo estratégico de “contribuir para a gestão sustentável das finanças públicas”, ambos estabelecidos no Plano Trienal do Tribunal de Contas para o período 2020-2022.

Assumindo a natureza de auditoria combinada, a ação de controlo financeiro visou apreciar a conceção do apoio e os controlos definidos, assim como o cumprimento da legalidade e da regularidade, tendo por base os anos de 2020 e 2021.

Para alcançar tal desiderato, foram definidos os seguintes objetivos operacionais:

1. Estudo do quadro legal e regulamentar aplicável;
2. Análise dos instrumentos de criação e dos mecanismos de funcionamento da linha de crédito;
3. Apreciação do grau de execução da linha de crédito e da efetividade dos controlos definidos;
4. Avaliação global do cumprimento da legalidade e da regularidade.

1.2. Metodologia

No prosseguimento do Plano Global da Auditoria, foram aplicadas as normas, métodos e técnicas de auditoria adotadas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente as constantes dos Manuais de Auditoria – Princípios Fundamentais e de Resultados, aprovados em 2016⁷, que seguem as normas aprovadas pela INTOSAI⁸.

⁶ Aprovado pela Resolução n.º 5/2020-PG, em reunião de 11 de dezembro, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 249, de 24 de dezembro de 2020; e no JORAM, II Série, Suplemento, n.º 7, de 12 de janeiro de 2021.

⁷ Concretamente em 13/10/2016 pelo Plenário da 2.ª Secção, publicitados no sítio Internet do Tribunal. Adotados na SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/17 – JC/SRMTC de 22/2/2017, que salvaguardou a vigência das matérias do Manual de Auditoria e de Procedimentos de 1999. Este último, aprovado pela Resolução n.º 2/99 da 2ª Secção de 28 de janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01-jc/SRMTC de 15 de novembro, em termos que não colida com o disposto nos referidos Manuais de 2016.

⁸ Acrónimo de International Organization of Supreme Audit Institutions.



1.3. Identificação dos responsáveis

A análise realizada incidiu sobre a atuação do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM (IDE, IP-RAM), enquanto entidade gestora da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”, cujos responsáveis, nos anos considerados na presente auditoria, constam do quadro seguinte.

Quadro 1 – Relação nominal dos responsáveis

Responsável	Cargo	Período
Duarte Nuno Nunes de Freitas	Presidente	27/03/2020 até 31/12/2022
José Jorge Nunes Gouveia	Vogal	27/03/2020 até 31/12/2022
Ana Cristina Baptista Gouveia	Vogal	27/03/2020 até 31/12/2022

1.4. Condicionantes

O desenvolvimento dos trabalhos foi condicionado pelos impactos e restrições decorrentes da pandemia de COVID-19, que inviabilizaram a presença física da equipa de auditoria nas instalações do IDE, IP-RAM, de acordo com o programado⁹.

As provas de auditoria foram obtidas através de pedidos escritos feitos à entidade cujas respostas nem sempre foram completas (originando a reiteração de pedidos de informação), ou continham documentação não solicitada, tornando a análise documental ineficiente e morosa.

1.5. Quadro normativo

1.5.1. Do Sistema Nacional de Garantia Mútua

Como resposta às dificuldades de acesso ao crédito bancário por parte das pequenas e médias empresas, foram criadas linhas de crédito com garantia mútua.

Nesse contexto, os empréstimos são concedidos pelas instituições de crédito e beneficiam de condições especiais, nomeadamente da bonificação de taxas de juro e/ou das comissões de garantia, bem como da redução do risco das operações bancárias através do recurso aos mecanismos de garantia do Sistema Nacional de Garantia Mútua.

⁹ Tendo em vista a apresentação do enquadramento e objetivo da auditoria, bem como solicitar alguns esclarecimentos relativos à informação remetida à SRMTC, foi realizada, a 23 de setembro de 2021, uma reunião nas instalações da entidade.

O mencionado sistema assenta na partilha do risco entre as instituições de crédito que concedem os empréstimos, (i) as “Sociedades de Garantia Mútua”¹⁰ (Norgarante, Lisgarante, Garval e Agrogarante), que prestam as garantias, e o (ii) “Fundo de Contragarantia Mútua”, que procede à contragarantia de uma parte significativa do risco assumido pelas “Sociedades de Garantia Mútua”.

O “Fundo de Contragarantia Mútua” é um fundo público, gerido atualmente pelo Banco Português de Fomento, S. A.¹¹, cujo capital é reforçado especificamente para cada linha de crédito pelas entidades financiadoras com as dotações correspondentes às expectativas de perdas. Constitui, por isso, um fundo de perdas cujo capital social se destina a assegurar o pagamento das garantias contratadas com os beneficiários (as Sociedades de Garantia Mútua) decorrentes dos incumprimentos das empresas que contrataram empréstimos bancários ao abrigo das linhas de crédito.

A operacionalização das linhas de crédito assenta em protocolos e em contratos de financiamento:

a) Os protocolos - celebrados entre a entidade financiadora (no caso o IDE, IP-RAM), a “SPGM - Sociedade de Investimento, S.A.”, as “Sociedades de Garantia Mútua” e os bancos aderentes - definem as condições da linha de crédito, quanto a *plafond* disponível, operações elegíveis, cobertura da garantia e contragarantia mútua, bonificações, montantes por operação, prazo, taxa de juro, amortizações, circuitos de decisão sobre a concessão do empréstimo e emissão da garantia e reportes de informação;

b) O contrato de financiamento celebrado entre a entidade financiadora (no caso o IDE, IP-RAM) e o “Fundo de Contragarantia Mútua” fixa, *i. a.*, o montante destinado ao reforço da dotação do Fundo correspondente às expectativas de perdas por acionamento de contragarantias.

No final do percurso (isto é, quando cesse a vigência de todas as garantias e contragarantias prestadas aos empréstimos contraídos ao abrigo da linha de crédito e se mostrem pagas todas as comissões devidas ao Fundo) poderão ser devolvidos (ou, ainda, afetos a outras linhas) ao IDE, IP-

¹⁰ As SGM são sociedades financeiras constituídas por acionistas promotores [maioritariamente entidades públicas (o Banco Português de Fomento, S.A., o IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P., o Instituto do Turismo de Portugal, I.P. e o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.) e acionistas minoritários que são instituições de crédito e associações, nomeadamente empresariais], e acionistas beneficiários (empresas que adquirem obrigatoriamente ações enquanto beneficiárias de uma garantia financeira, tornando-se mutualistas).

¹¹ Constituído no dia 3 de novembro de 2020, o Banco Português de Fomento, S.A. resulta da fusão, por incorporação, da PME Investimentos - Sociedade de Investimento, S.A. e da IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A., na SPGM - Sociedade de Investimento, S.A. Através desta fusão, o Banco Português de Fomento, S.A. sucede em todos os direitos e obrigações dessas sociedades, conforme descrito no Decreto-Lei n.º 63/2020, de 7 de setembro. A “SPGM - Sociedade de Investimento, S.A.”, era uma sociedade financeira do sector empresarial do Estado, que coordenava o “Sistema Nacional de Garantia Mútua” e prestava serviços de suporte centralizado às “Sociedades de Garantia Mútua”.

RAM os montantes das dotações do Fundo que não hajam sido despendidas em resultado da execução de contragarantias e de custos de gestão nos termos contratualmente acordados.

Em termos práticos, trata-se da alocação ao Fundo de verbas do IDE, IP-RAM, que têm por finalidade suportar os custos (por força das contragarantias prestadas) do incumprimento dos empréstimos contraídos pelas empresas que aderiram à linha de crédito. No final, o dinheiro não utilizado será devolvido.

1.5.2. Da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”

Através do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, foi declarado o estado de emergência em todo o território nacional, fundamentado pela situação de calamidade pública em consequência da COVID-19¹².

Com vista à garantia da saúde pública, ao abrigo do artigo 4.º do referido Decreto, o Governo Regional da Madeira, através da Resolução do Conselho do Governo (RCG) n.º 121/2020, de 19 de março, determinou a adoção de um conjunto de medidas de prevenção e combate à epidemia de COVID-19 que tiveram impacto direto no consumo das famílias e na atividade das empresas regionais.

Deste modo, com o intuito de contrabalançar os efeitos do conjunto de restrições implementadas para conter e mitigar as consequências do vírus SARS-CoV-2, por via da RCG n.º 137/2020, de 27 de março¹³, o Conselho do Governo Regional aprovou um conjunto de medidas destinadas ao apoio das famílias e do tecido empresarial regional.

De entre as medidas aprovadas resulta a do n.º 4 do ponto B): *“Desencadear os procedimentos necessários, envolvendo os departamentos competentes do Governo Regional, com vista à negociação com a Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua – Sociedade de Investimento, S.A., uma linha de crédito para apoio à tesouraria das empresas da Região Autónoma da Madeira, mandatando o Secretário Regional de Economia para praticar todos os atos exigidos à concretização da presente medida.”*

¹² O Decreto n.º 2-A/2020 de 20 de março, retificado pela Declaração de Retificação 11-D/2020 de 20 de março, procedeu à regulamentação da aplicação do estado de emergência.

¹³ Publicada no JORAM, I Série, n.º 57, de 27 de março de 2020.

Por esta via o Secretário Regional de Economia, Rui Miguel da Silva Barreto¹⁴, foi mandatado para negociar com a SPGM a criação, os termos e as condições da denominada “*Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19*”, conforme expressamente referido na RCG n.º 219/2020, de 24 de abril¹⁵.

Nos termos desta Resolução, “(...) ao abrigo do disposto no n.º 10 do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro, a Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares emitiu parecer favorável à criação da referida linha de crédito.”, pelo que o Conselho do Governo Regional, “Ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 33.º e dos n.os 1 e 2 do artigo 34.º, ambos do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro (...)”:

(1) Autorizou a celebração do “*Contrato de Dotação Financeira – Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19, com o Fundo de Contragarantia Mútuo, no valor de € 16.000.000,00 (dezasseis milhões de euros)*”;

(2) Aprovou a minuta do contrato a celebrar e;

(3) Mandatou o Conselho Diretivo do IDE, IP-RAM para proceder com a respetiva outorga.

A 24 de abril de 2020 foi outorgado pelo IDE, IP-RAM, pela SPGM, pelas instituições de crédito aderentes¹⁶ e pelas Sociedades de Garantia Mútua¹⁷, o protocolo que definiu (i) as condições da

¹⁴ Na sequência do ofício da SRMTC com a referência n.º S2592/2022, de 25 de agosto de 2022, a SREM, através do ofício com o registo de entrada n.º 1988/2022 de 6 de setembro de 2022, remeteu, entre outros, o Despacho n.º 215/2021 de 14 de junho de 2021, que concretizou a delegação de determinadas competências do Secretário Regional da Economia no respetivo Chefe do Gabinete do Secretário Regional. Em bom rigor, já o Despacho da SREM n.º 403/2019, publicado no JORAM II Série, n.º 192, de 13 de novembro de 2019, havia delegado determinadas competências do Secretário Regional de Economia, Rui Miguel da Silva Barreto, no respetivo Chefe do Gabinete, Gonçalo Nuno Freitas Santos, sem prejuízo do direito de avocação. Com a exoneração deste, com efeitos a 14 de junho de 2021, foi nomeado Carlos Alberto de Freitas de Andrade para, em sua substituição, exercer o cargo de Chefe do Gabinete do Secretário Regional da Economia com efeitos a partir da referida data. De igual forma, neste foram delegadas certas competências do Secretário Regional da Economia, com direito de avocação, conforme se alcança dos Despachos da SREM n.ºs 212/2021, 214/2021 e 215/2021, publicados no JORAM, II Série, n.º 102, de 14 de junho de 2021. De entre as competências delegadas encontram-se, a título exemplificativo, as de “Praticar os atos de administração ordinária relativamente às funções específicas do Gabinete sobre as quais tenha havido orientação prévia e, bem assim, relativamente aos grupos de trabalho, comissões, serviços ou programas especiais que funcionem na dependência direta do Gabinete”, “Despachar os assuntos da gestão corrente do Gabinete (...)” e “Em geral autorizar ou, se for o caso, determinar a prática de quaisquer atos ou emissão de certidões e assinar quaisquer documentos cuja elaboração decorra do normal funcionamento dos serviços”. Compulsados os elementos em presença nos autos, porém, não surgiu a evidência da intervenção dos mencionados Chefes do Gabinete no âmbito da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”.

¹⁵ Publicada no JORAM, I Série, n.º 76, de 24 de abril de 2020.

¹⁶ Nomeadamente: ABANCA Corporación Bancaria, S.A., Sucursal em Portugal (protocolo sem candidaturas enquadradas); Banco BIC Português, S.A.; Banco BPI, S.A.; Banco Comercial Português, S.A.; Banco Santander Totta, S.A.; BANKINTER, S.A. – Sucursal em Portugal; Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, C.R.L.; CAIXA ECONÓMICA MONTEPIO GERAL, Caixa Económica Bancária, S.A.; Caixa Geral de Depósitos, S.A.; Novo Banco, S.A.

¹⁷ Nomeadamente: AGROGARANTE – Sociedade de Garantia Mútua, S.A.; GARVAL – Sociedade de Garantia Mútua, S.A.; LISGARANTE – Sociedade de Garantia Mútua, S.A.; e NORGARANTE – Sociedade de Garantia Mútua, S.A.

linha de crédito, (ii) os requisitos de acesso ao financiamento e, em geral, (iii) o respetivo funcionamento.

A “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19” foi preferencialmente dirigida ao financiamento das micro, pequenas e médias empresas¹⁸ certificadas pelo IDE, IP-RAM¹⁹, com vista a assegurar as despesas de tesouraria necessárias à manutenção de postos de trabalho. O montante máximo da linha de crédito foi fixado em 100 milhões de euros, que podiam ser convertidos, em parte ou na totalidade, em valor não reembolsável²⁰.

Pese embora a tarefa de criar e implementar a referida linha de crédito tenha sido “delegada” no IDE, IP-RAM por via da RCG n.º 12/2022²¹, de 19 de janeiro, o Conselho do Governo Regional decidiu:

“1. Prorrogar, pelo prazo de 10 dias corridos, a contar da publicitação da presente Resolução, o prazo máximo de 30 dias corridos após a conclusão do período dos 18 meses de carência, para as empresas, em relação às quais esse prazo esteja já ultrapassado, apresentarem, mediante pedido expresso ao IDE, IP-RAM, na qualidade de Entidade Gestora da Linha, o respetivo pedido de conversão do empréstimo em subvenção não reembolsável.

2. Mandatar o Secretário Regional de Economia, juntamente com o IDE, IP-RAM (organismo sob a sua tutela e superintendência), para praticar todos os atos necessários ao indicado fim, nomeadamente proceder à alteração, em conformidade, da Regra de Orientação n.º 2²² aprovada no âmbito do referido Protocolo.”.

1.5.3. Do Instituto de Desenvolvimento Empresarial

O artigo 7.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2019/M²³, que aprovou a orgânica da Secretaria Regional de Economia (SREM), estabelece que “A SREM exerce a superintendência e tutela sobre o Instituto do Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM (IDE, IP-RAM), enquanto serviço da administração indireta da Região.”.

¹⁸ Nos termos definidos pela Recomendação 2003/361/CE da Comissão Europeia.

¹⁹ Foi igualmente permitido o acesso às grandes empresas e a Empresários em Nome Individual (com contabilidade organizada), desde que se verificassem os critérios de elegibilidade.

²⁰ Conforme resulta do ponto 1 do capítulo II do protocolo.

²¹ Publicada no JORAM, 1 Série, n.º 9, Suplemento n.º 1, de 19 de janeiro de 2022.

²² A Regra de Orientação n.º 2 define o procedimento e os requisitos de conversão do empréstimo em subvenção não reembolsável. O documento foi outorgado pelo representante da entidade gestora da linha, Duarte Nuno Nunes Freitas, a 26 de maio de 2020.

²³ Alterado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 11/2021/M de 15 de novembro.

O IDE, IP-RAM é um instituto público^{24 25}, integrado na Administração Indireta da Região Autónoma da Madeira, que tem por missão “(...) *promover o desenvolvimento, a competitividade e a modernização das empresas do sector secundário e terciário da Região Autónoma da Madeira, em especial das micro, pequenas e médias empresas, visando o reforço da inovação, do empreendedorismo e do investimento empresarial.*”²⁶, cujos estatutos foram aprovados por via das Portarias n.º 8/2013, de 7 de fevereiro e n.º 37/2021, de 19 de fevereiro²⁷.

Além dos seus estatutos, a atividade do IDE, IP-RAM deve respeitar a Lei-Quadro dos Institutos Públicos²⁸ e o Decreto Legislativo Regional n.º 24/2012/M de 30 de agosto²⁹, que estabelece os princípios e as normas a que deve obedecer a organização da Administração Direta e Indireta da Região Autónoma da Madeira.

Neste enquadramento, pese embora o IDE, IP-RAM esteja dotado de personalidade jurídica, autonomias administrativa e financeira e património próprio, exerce a sua atividade sob a tutela e a superintendência da SREM³⁰, sendo, por isso, a sua atividade necessariamente “orientada” pelo Governo Regional.

Não obstante as referidas autonomias financeira e patrimonial, os institutos públicos exercem “(...) *uma atividade destinada a realizar os fins do Estado, portanto no interesse dele.*”, significando, entre outros, que “*No fundo, é o Estado que se responsabiliza financeiramente: é o Estado que entra com os capitais iniciais necessários para pôr de pé essas organizações, e é o Estado que tem de pagar os prejuízos se a exploração for deficitária.*”³¹, linha de raciocínio que é inteiramente aplicável ao caso em apreço, bastando para tal substituir a figura “Estado” pela da “RAM”.

²⁴ Criado por via do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/99/M de 30 de novembro.

²⁵ Na esteira de D. FREITAS DO AMARAL, in *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4.ª Edição, 2019, Almedina, pp. 311 e ss., instituto público é “(...) uma pessoa coletiva pública, de tipo institucional, criada para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas de carácter não empresarial, pertencentes ao Estado ou a outra pessoa coletiva pública.” O IDE, IP-RAM, em concreto, é um instituto público do tipo “serviço personalizado”, constituindo, por isso, um serviço público de carácter administrativo a que a lei atribui personalidade jurídica e autonomia administrativa ou administrativa e financeira, conforme resulta do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/99/M, de 30 de novembro.

²⁶ Conforme resulta de <http://www.ideram.pt/Content/PaginasPublicas/Sobre-IDE>.

²⁷ A Portaria n.º 8/2013 de 7 de fevereiro foi revogada pela Portaria n.º 37/2021 de 19 de fevereiro.

²⁸ Lei n.º 3/2004 de 15 de janeiro na sua redação atual.

²⁹ Que altera o Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M de 12 de novembro.

³⁰ Segundo D. FREITAS DO AMARAL, in *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4.ª Edição, 2019, Almedina, pp. 348 e ss., a superintendência e tutela representam genericamente o poder de “(...) definir os objetivos a atingir e os meios e modos a empregar para atingi-los.”. Especifica o Autor que a tutela corresponde a um conjunto de poderes de controlo, que tratam não apenas de fiscalizar a atuação da entidade tutelada como também de garantir ou assegurar o respeito da legalidade e, quando for caso disso, do mérito da atividade desenvolvida. Por outro lado, a superintendência é definida como um poder de orientação que incide sobre a entidade superintendida.

³¹ Cfr. D. FREITAS DO AMARAL, in *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4.ª Edição, pp. 303 e ss.



Acresce, por fim, que o código de conduta aplicável aos membros do Conselho Diretivo do IDE, IP-RAM e a todos os seus colaboradores consta da página da entidade na *Internet*³².

1.6. Audição prévia dos responsáveis / Contraditório

Nos termos e ao abrigo do artigo 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição do Presidente do Governo Regional da Madeira, Miguel Filipe Machado de Albuquerque, do ex-Vice-Presidente do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares, Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado, dos Secretários Regionais das Finanças, Rogério de Andrade Gouveia³³, de Economia, Rui Miguel da Silva Barreto, de Educação, Ciência e Tecnologia, Jorge Maria Abreu de Carvalho, de Saúde e Proteção Civil, Pedro Miguel de Câmara Ramos, de Turismo e Cultura, António Eduardo de Freitas Jesus, de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, Susana Luísa Rodrigues Nascimento Prada, de Mar e Pescas, Teófilo Alírio Reis Cunha, de Agricultura e Desenvolvimento Rural, José Humberto de Sousa Vasconcelos, e de Equipamentos e Infraestruturas, João Pedro Castro Fino, da ex-Secretária Regional de Inclusão Social e Cidadania, Augusta Ester Faria de Aguiar.

Foram também ouvidos os membros do Conselho Diretivo do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM³⁴, Duarte Nuno Nunes de Freitas, José Jorge Nunes Gouveia e Ana Cristina Baptista Gouveia, e o Diretor de Gestão de Recursos do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, Marco António Rodrigues Figueira, que apresentaram os respetivos contraditórios^{35 36}.

³² Publicitado em http://www.ideram.pt/Content/anexos/CODIGO_DE_CONDUCTA.pdf.

³³ Em sede de contraditório, Rogério de Andrade Gouveia, Secretário Regional das Finanças, afirmou que, relativamente à “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”, “(...) não teve qualquer intervenção na aprovação das Resoluções do Concelho do Governo n.ºs 137/2020, de 27 de março, e n.º 219/2020, de 24 de abril, nem na elaboração ou aprovação do Contrato de Dotação Financeira (...)”. Precisamente por este motivo, como é devidamente referido no contraditório “(...) Rogério Andrade de Gouveia, não figura no quadro síntese de responsáveis constante do Anexo I ao Relato.”, pese embora, atendendo à factualidade em análise e às funções que atualmente exerce no Governo Regional, se tenha considerado justificada a remessa do Relato para efeitos de audição, nos termos e ao abrigo da parte final do n.º 1 do artigo 13.º da LOPTC.

³⁴ À data dos factos apurados na presente auditoria.

³⁵ As respetivas alegações foram apresentadas através dos ofícios registados sob os n.ºs E 3013/22 de 20/12; E 3019/22 de 21/12; E 2993/22 de 19/12; E 3008/22, E 3010/22, E 3014/22, E 3002/22, E 3006/22, E 3011/22, E 3004/22, E 3012/22, E 3015/22, E 3016/22 e 3017/22 de 20/12.

³⁶ A SRMTC notificou José Humberto de Sousa Vasconcelos, Secretário Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural, e João Pedro Castro Fino, Secretário Regional dos Equipamentos e Infraestruturas a 25 de novembro de 2022, por via, respetivamente, dos ofícios com a referência n.º S3951/2022 e S3954/2022, para o exercício do direito de contraditório ao abrigo do n.º 1 do artigo 13.º da LOPTC, conferindo-lhes o prazo de 15 (quinze) dias corridos para o efeito. Como não foi recebido na SRMTC qualquer pedido de prorrogação do prazo de contraditório, as respostas foram apresentadas extemporaneamente a 20 de dezembro de 2022 através dos ofícios com os registos de entrada, respetivamente, n.ºs E3004/2022 e E3012/2022. Não obstante, atendendo à similitude de conteúdo das alegações dos ex-membros do Governo Regional, a substância dos contraditórios entrados fora do prazo fixado para o efeito acabou por ser analisada e tida em conta no presente Relatório.

As alegações foram apreciadas e tidas em consideração na formulação do presente Relatório, designadamente através da sua inserção nos pontos correspondentes, em função da sua pertinência. Dado o número de contraditados e a identidade das alegações formuladas (i) pelos ex-membros do Governo Regional da Madeira³⁷ e (ii) pelos dirigentes do IDE, IP-RAM³⁸, a referência às mesmas ao longo do texto foi efetuada conjuntamente.

Dando expressão plena ao princípio do contraditório como especialmente regulado em todo o artigo 13.º da LOPTC, as respostas fazem parte integrante do presente Relatório, encontrando-se integralmente reproduzidas no Anexo II³⁹.

É ainda importante sublinhar que a identificação de infrações financeiras e de seus agentes num relatório de auditoria ou de verificação de contas representa uma mera indicição de culpabilidade daqueles agentes no quadro completo (1.º) da LOPTC (nomeadamente, de todo o artigo 13.º) e (2.º) de uma concomitante tutela judiciária pelo órgão de soberania “Tribunal de Contas” (cfr. o artigo 214.º n.º 1 e n.º 4 da CRP conjugado com todo o artigo 13.º da LOPTC). Essa indicição de culpabilidade ou responsabilidade subjetiva é relevante apenas para os efeitos (posteriores à mesma) (i) de relevação imediata da indiciada responsabilidade subjetiva, ou (ii) de pagamento voluntário de uma multa pelo mínimo legal, ou (iii) de julgamento em processo autónomo dessa responsabilidade financeira indiciada no relatório. (iv) Ou também não haver consequência jurídica, pelo facto de o MP depois não interpor ação para efetivação da responsabilidade financeira indiciada e não relevada.

³⁷ Compreende os contraditórios do Presidente do Governo Regional da Madeira, Miguel Filipe Machado de Albuquerque, do ex-Vice-Presidente do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares, Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado, dos Secretários Regionais das Finanças, Rogério de Andrade Gouveia, de Economia, Rui Miguel da Silva Barreto, de Educação, Ciência e Tecnologia, Jorge Maria Abreu de Carvalho, de Saúde e Proteção Civil, Pedro Miguel de Câmara Ramos, de Turismo e Cultura, António Eduardo de Freitas Jesus, de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, Susana Luísa Rodrigues Nascimento Prada, de Mar e Pescas, Teófilo Allrio Reis Cunha, e da ex-Secretária Regional de Inclusão Social e Cidadania, Augusta Ester Faria de Aguiar.

³⁸ Compreende os contraditórios dos membros do Conselho Diretivo do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, Duarte Nuno Nunes de Freitas, José Jorge Nunes Gouveia e Ana Cristina Baptista Gouveia, e do Diretor de Gestão de Recursos do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, Marco António Rodrigues Figueira.

³⁹ Dada a similitude de conteúdo dos contraditórios dos membros e ex-membros do Governo Regional, reproduz-se, quanto a estes, apenas o do Presidente do Governo Regional da Madeira, bem como, por conter informação adicional, o do Secretário Regional das Finanças. Por sua vez, o contraditório de Marco António Rodrigues Figueira, Diretor de Gestão de Recursos do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, por ser semelhante ao dos membros do Conselho Diretivo do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, não foi igualmente reproduzido.



2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA⁴⁰

Com o objetivo de analisar os procedimentos de controlo instituídos pelo IDE, IP-RAM no âmbito desta linha de crédito, bem como de atestar o cumprimento da legalidade e da regularidade

⁴⁰ Devido às dificuldades óbvias advindas da ambiguidade sintática, da polissemia ou ambiguidade semântica, da vagueza ou porosidade das palavras e expressões, da modificabilidade do significado das palavras e expressões, da proliferação legislativa e do hermetismo da linguagem jurídica, o jurista, e especialmente o juiz, tem de cumprir o mais objetivamente possível o disposto nos artigos 111.º n.º 1 e 203.º da Constituição (a lei fundamental) e nos artigos 8.º a 11.º do nosso Código Civil. No caso do juiz português, ele, ao contrário do teórico do estudo do Direito/ordenamento jurídico, está especialmente vinculado à lei, ou seja, e nomeadamente, aos citados artigos 8.º a 11.º do Código Civil. A interpretação jurisdicional das fontes de Direito objetivo (ou fontes do ordenamento jurídico) subordina-se, principalmente, a tais disposições normativas; afinal, como até (o jusnaturalista ex-nazi) KARL LARENZ reconheceu (in *Metodologia...*, trad. de José Lamego, 7ª ed., Lisboa, p. 10) a propósito do pensamento teórico de Kelsen, não podemos negar justificação à preocupação de KELSEN contra a utilização abusiva do Direito como área do saber (ou “ciência” no sentido kantiano) para esconder opiniões puramente pessoais e / ou tendências ideológicas do intérprete (vd. *Teoria Pura do Direito*, trad. da 2ª edição de 1960 sem o respetivo apêndice, de João Batista Machado, 7ª ed., fev.-2019, pp. VII-X e pp. 20, 84-85, 93-95, 124-125, 284 e 384-388: “...meu intento elevar a Jurisprudência...à altura de uma genuína ciência, de uma ciência do espírito...e aproximar tanto quanto possível os seus resultados do ideal de toda a ciência: objetividade e exatidão”, sem recorrer a postulados políticos ou afetivos e a interesses do jurista profissional, e sem transmutar a interpretação jurídica de ato de conhecimento em ato de vontade; as afirmações da jurisprudência teórica ou científica não são o Direito, mas sim descrições acerca do seu objeto de conhecimento, as normas jurídicas gerais e as normas jurídicas individuais, através do princípio da imputação jurídica em vez do da causalidade).

Enfim, de acordo com a Constituição e os artigos 8.º a 10.º do Código Civil, o juiz português inferirá, o mais objetiva e rigorosamente possível, a regra que brota da fonte de Direito. Afinal, a fonte de Direito/ordenamento jurídico (i) não tem habitualmente um significado completo em si mesma e (ii) entre a fonte e a regra interpõem-se sempre o intérprete, o sistema jurídico e os casos a resolver. Ora, naquele contexto explicativo, o artigo 9.º n.º 1 do Código Civil português (“A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada”) consagra uma orientação atualista prospetiva da “voluntas legis” (MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução ao Direito*, p. 347). Da correta interpretação da fonte de Direito objetivo resultará o “pensamento (objetivo) da lei”.

Assim, o juiz, em cumprimento do artigo 9.º cit., deve, primeiro, obter o significado literal atual da fonte, o qual é, aliás, o ponto de partida e o limite da interpretação jurídica em sentido restrito, nos termos constantes dos n.ºs 2 e 3 do art. 9.º (“Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.”). Depois, o juiz português (no contexto habitual em que a compreensão imediata do texto não é simples e suficiente) tem de, obedecendo à Constituição e à lei, buscar e atender:

-ao significado histórico-genético (subjutivo, objetivo e evolutivo) da fonte de direito, desde (i) que tenha um mínimo de correspondência verbal com a letra da lei e (ii) presumindo que o legislador democrático consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados;

-ao significado sistemático atual (analisando o preceito legal, o texto legal onde está inserido, o subsistema onde está inserido, o sistema onde está inserido, o princípio jurídico da igualdade, numa perspetiva atualista, a relação de contexto vertical e horizontal no sistema externo, e a consistência da fonte no sistema interno), desde (i) que tenha um mínimo de correspondência verbal com a letra da lei e (ii) presumindo que o legislador democrático consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados; aqui, “sistema jurídico” é ordenamento jurídico encimado pela Constituição, regra esta que absorve a chamada interpretação conforme à Constituição e a chamada interpretação orientada pela Constituição; significado sistemático atual que não tolera a interpretação corretiva da lei com base na Constituição; e, ainda,

-ao significado teleológico objetivo atual da fonte (tendo presentes os princípios jurídicos subjacentes), desde (i) que tenha um mínimo de correspondência verbal com a letra da lei e (ii) presumindo que o legislador democrático consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.

Embora a existência de uma disposição legal imperativa como a do feliz artigo 9.º do Código Civil português torne praticamente irrelevantes alguns pontos típicos da discussão metodológica feita por alguma doutrina jurídica do passado ou do presente estrangeiro (resultado da jurisprudência teórica ou “ciência do direito” estrangeira), citemos aqui o escrito em 1991 pelo jusnaturalista Karl Larenz, na última edição da sua conhecida obra sobre o método a utilizar pela jurisprudência teórica ou científica. Escreveu: “O juiz não deveria retirar ao legislador as decisões que dele são exigidas. Só dentro de apertados limites é que é legítima a consideração de pontos de vista de política legislativa, seja no desenvolvimento interpretativo do direito vigente, seja no desenvolvimento - do direito - transcendente à lei” (Metodologia..., trad., 7ª ed., p. 331). Notemos ainda que “(...) pode haver oposição entre o elemento literal e os vários elementos não literais, mas não entre cada um destes últimos” elementos lógico-objetivantes das fontes (MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, **Introdução ao Direito**, p. 372).

Quanto a hierarquias nesta sede, o n.º 1 do artigo 9.º do nosso Código Civil “permite concluir que o elemento gramatical tem primazia” em sede de método da interpretação dos comandos normativos (MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, **Introdução ao Direito**, 2012, p. 350), na medida em que o “deep or final meaning” não se pode, em momento algum, afastar completamente do “first meaning”.

Já quanto ao resultado interpretativo, “os elementos não literais prevalecem sobre o elemento gramatical”, i.e., “a dimensão pragmática da lei prevalece sobre a sua dimensão semântica” (MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, ob. e p. cit.), mas, claro, sem prejuízo da proibição da interpretação corretiva e do respeito pelo princípio da separação de poderes. Tal como MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO (**Introdução ao Estudo do Direito**, 2017, págs. 195 ss), entendemos que a ordem de prevalência, em caso de dúvida, é a seguinte: primeiro o elemento literal, segundo os elementos sistemático e o histórico, e terceiro o elemento teleológico (objetivo).

O resultado interpretativo, esse, poderá ser, (i) ou declarativo, (ii) ou reconstrutivo extensivo, (iii) ou reconstrutivo restritivo, (iv) ou, ainda, de ininteligibilidade da fonte ou de remissão para um regime jurídico inexistente.

Enfim, como refere MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, ob. cit., p. 372, “o intérprete deve escolher a interpretação (resultado) que, dentro dos limites impostos pela correspondência mínima com a letra da lei e com apoio na justificação histórica da lei, melhor se integrar no sistema jurídico e melhor se adequar às necessidades sociais” atuais. Ali, “sistema jurídico” é sistema jurídico encimado pela Constituição (regra esta que absorve a chamada “interpretação conforme à Constituição” e a chamada “interpretação orientada pela Constituição”) – cfr. ainda JORGE MIRANDA, **Teoria da Constituição**, 2020, pp. 283 ss. E, assim, não se tolera a interpretação corretiva da lei com base na lei fundamental. Corrigir uma lei inconstitucional compete ao legislador democrático e não ao juiz ou à doutrina ou dogmática jurídica. É de sublinhar, portanto, que a interpretação corretiva (ou “contra legem sed secundum ius”), tolerada por alguma alegada teoria e filosofia do direito antidemocrática ou praticada por alguma jurisprudência teórica, é proibida pelo princípio estruturante da separação de poderes do Estado democrático de direito, pelos arts. 203.º e 204.º da Constituição de 1976 e pelos artigos 8.º n.º 2 (“O dever de obediência à lei não pode ser afastado sob pretexto de ser injusto ou imoral o conteúdo do preceito legislativo”) e 9.º do Código Civil de 1966.

A chamada subsunção jurídica, que o intérprete depois sempre fará, é um juízo comparativo-analógico entre a realidade a subsumir e o tipo ou previsão normativa a que se refere a fonte de direito, ou seja, é, em bom rigor, uma concretização; embora menos intensa e menos ampla do que a concretização interpretativa que é específica da metodologia dirigida às normas-princípios.

Finalmente, como se sabe, a atividade interpretativa – em sentido amplo - ainda pode chegar aos problemas visados pelo artigo 10.º do Código Civil. Trata-se do apuramento ou determinação de “lacunas” (ou de regulação, ou reveladas pela própria teleologia da lei, ou cuja determinação é efetuada com base em princípios gerais de Direito como o da igualdade ou o do “argumento a fortiori”), a fim de serem preenchidas/resolvidas através (i) da analogia que a lei permitir (“Os casos que a lei não preveja são regulados segundo a norma aplicável aos casos análogos”, “sempre que no caso omissso procedam as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei”) ou (ii) do desenvolvimento lícito do Direito para além da lei estrita (através do recurso à norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema, ou através da equidade jurídica como a solução normativa adaptada às especificidades do caso concreto, ou através da descoberta de princípios jurídicos, ou através do direito de necessidade, ou através da concretização de cláusulas gerais de regulamentação e conceitos indeterminados – polissémicos, vagos, porosos, valorativos, de prognose - ou através do recurso a tipos como sendo conceitos abertos, explicitáveis e não definíveis).

Além disso, esta sede normativa e os artigos 8.º n.º 1 do Código Civil (“O tribunal não pode abster-se de julgar, invocando a falta ou obscuridade da lei ou alegando dúvida insanável acerca dos factos em litígio”) e 20.º da Constituição afirmam solenemente o postulado racional-lógico da completude da ordem jurídica, sublinhado pela maioria dos juspositivismos.

O Código Civil português, que não contraria a Constituição da República Portuguesa nesta sede (e que não trata da natureza do ordenamento jurídico, nem da chamada ciência jurídica), postula, a nosso ver, nos seus artigos 8.º a 11.º uma



financeiras, foi selecionada uma amostra de 61 candidaturas enquadradas pelo IDE, IP-RAM (45 no âmbito da Linha Covid I⁴¹ e 16 da Linha Covid II⁴²)⁴³, num montante total de empréstimos aprovados de 5 873 210,10€.

No período considerado, o Instituto enquadrou um total de 4.881 candidaturas, disponibilizando às empresas aderentes um total de 94,4 milhões de euros.

2.1. Da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”

O Conselho do Governo Regional, através das Resoluções n.º 137/2020 de 27 de março e n.º 219/2020 de 24 de abril, determinou a criação de uma linha de crédito acessível à generalidade do tecido empresarial madeirense, mandatando para o efeito (i) o Secretário Regional da Economia e (ii) o Conselho Diretivo do IDE, IP-RAM⁴⁴, de cuja atuação conjunta resultou na outorga do protocolo inerente à denominada “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”⁴⁵ e de um contrato de dotação financeira.

- inevitável - visão juspositivista lógico-normativo-analítica da interpretação das fontes do ordenamento jurídico (própria do século XX e do século XXI).

⁴¹ Parte da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19” que se destinou exclusivamente ao pagamento de custos salariais.

⁴² Parte da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”, aberta a 12 de abril de 2021, que se destinou exclusivamente ao pagamento de custos salariais.

⁴³ De fora da amostra ficaram as candidaturas da Linha Covid III, aberta a 12 de abril de 2021 e direcionada para as empresas que não se candidataram às anteriores Linhas Covid nem à “Linha de Crédito Apoiar Madeira 2020”, porque à altura do desenvolvimento da auditoria não tinha sido criada a referida sublinha.

⁴⁴ Conforme resulta do sítio na Internet do IDE, IP-RAM (<http://www.ideram.pt/Content/PaginasPublicas/Servicos-IDE-apoios-2014-2020-Instrumentos-Financeiros-INVESTERAM2020-COVID19>): «O Governo Regional da Madeira, reconhecendo a particularidade da situação de emergência desencadeada por este surto, no âmbito da Resolução n.º 137/2020 aprovou um conjunto de medidas de carácter extraordinário por forma a minimizar os prejuízos económicos na Região Autónoma da Madeira, decorrentes do atual Estado de Emergência; [...] face à situação económica e social extraordinária vertida nos considerandos anteriores, o Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP RAM pretende, em parceria com a SPGM, o Sistema Nacional de Garantia Mútua e os Bancos, lançar uma Linha de Crédito destinada a apoiar a tesouraria das empresas da Região Autónoma da Madeira afetadas pelo surto do novo Coronavírus (COVID-19); Face ao atrás exposto a Secretaria Regional da Economia incumbiu o Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP RAM em parceria com a SPGM, o Sistema Nacional de Garantia Mútua e os Bancos de implementar a Linha denominada “Linha de Crédito Investe RAM Covid-19.».

⁴⁵ À “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”, encerrada a 15 de outubro de 2020, seguiram-se as Linhas de Crédito Investe RAM COVID-19 II e III, que mantiveram no global as condições de acesso e montantes do financiamento, prorrogando, no entanto, o respetivo prazo de candidatura e execução.

O protocolo definiu as condições gerais da linha de crédito⁴⁶, acessível às entidades que cumprissem com os requisitos definidos⁴⁷ e desde que o financiamento fosse utilizado na salvaguarda das necessidades de tesouraria, nomeadamente para o pagamento dos custos salariais.

O montante financiado foi definido em 100 milhões de euros, tendo a linha uma vigência até 31 de dezembro de 2020, pese embora com possibilidade de prorrogação pela entidade gestora (cfr. os pontos 2 e 3 do capítulo I do protocolo).

Os empréstimos contraídos pelas empresas aderentes beneficiaram das “garantias à primeira solicitação” prestadas pelas Sociedades de Garantia Mútua⁴⁸ de até 80%, destinadas “(...) a garantir o capital em dívida em cada momento.” (cfr. o ponto 5 do capítulo I do protocolo). Tais garantias, por sua vez, beneficiaram da contragarantia do Fundo de Contragarantia Mútuo no montante de 100% do valor acionado.

Foi definida como entidade gestora da linha o IDE, IP-RAM, que assumiu “(...) todas as funções de gestão atribuídas no âmbito do presente Protocolo, nomeadamente o relacionamento com o Banco, com a SPGM e as SGM em matéria de enquadramento de operações e processamento do pagamento das bonificações e comissões e o pagamento da conversão do empréstimo previsto no ponto 1 do capítulo II.”.

2.1.1. O contexto da pandemia por COVID-19

A pandemia causada pela doença por COVID-19, que assolou Portugal desde março de 2020, obrigou à implementação de medidas restritivas em todo o território nacional. Os fortes constrangimentos sentidos pela população e pelas empresas foram de tal modo severos que exigiram às entidades governamentais a rápida execução de medidas extraordinárias de apoio. Existiu, nestes termos, um contexto de exceção, de insegurança e de incerteza no âmbito do qual a linha de crédito foi aprovada.

⁴⁶ À qual aderiram as seguintes instituições de crédito: ABANCA Corporación Bancaria, S.A., Sucursal em Portugal (protocolo sem candidaturas enquadradas); Banco BIC Português, S.A.; Banco BPI, S.A.; Banco Comercial Português, S.A.; Banco Santander Totta, S.A.; BANKINTER, S.A. – Sucursal em Portugal; Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, C.R.L.; CAIXA ECONÓMICA MONTEPIO GERAL, Caixa Económica Bancária, S.A.; Caixa Geral de Depósitos, S.A.; Novo Banco, S.A.

⁴⁷ Constantes do ponto 1 do capítulo I do protocolo, a saber: “(i) Encontram-se legalmente constituídas; (ii) localizar-se na Região Autónoma da Madeira (estabelecimento e sede); (iii) Não ter dívidas as entidades pagadoras de apoios financeiros, atestando através de declaração de compromisso da empresa; (iv) Não Tenham incidentes não regularizados junto da Banca e do Sistema de Garantia Mútua à data da emissão de contratação; (v) Ter a situação regularizada junto da Administração Fiscal e da Segurança Social (...); (vi) Dispor de contabilidade organizada nos termos do Sistema de Normalização Contabilística – SNC; (vii) Manter os postos de trabalho permanentes nos termos da Declaração de compromisso constante do Anexo li do presente Protocolo; (viii) Apresentem uma situação líquida positiva no último balanço aprovado (...).”.

⁴⁸ AGROGARANTE – Sociedade de Garantia Mútua, S.A.; GARVAL – Sociedade de Garantia Mútua, S.A.; LISGARANTE – Sociedade de Garantia Mútua, S.A.; e NORGARANTE – Sociedade de Garantia Mútua, S.A.



No entanto, a urgência na implementação de quaisquer medidas de apoio não é sinónimo de debilitação dos mecanismos de controlo e de responsabilidade inerentes à atividade administrativa e financeira pública⁴⁹, e muito menos de inobservância da legislação aplicável à sua atividade, pois, tal como é referido na Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 6 de maio de 2020, mesmo em contexto pandémico “(...) não podem, de igual modo, ser ignorados os riscos associados às intervenções do Estado no setor público empresarial e em entidades privadas, porquanto este quadro de exceção é propício ao desenvolvimento de fenómenos fraudulentos e de corrupção, os quais devem ser combatidos de forma a garantir que o enorme esforço realizado não é enfraquecido e que é garantido o normal funcionamento das instituições.”⁵⁰.

2.1.2. A atuação conjunta do Governo Regional, da SREM e do IDE, IP-RAM

No âmbito da aprovação e implementação da linha de crédito importa analisar a atuação conjunta do Conselho do Governo Regional (aprovação das Resoluções n.º 137/2020 de 27 de março e n.º 219/2020 de 24 de abril), da Secretaria Regional da Economia e do IDE, IP-RAM, que resultou na aprovação do “contrato de dotação financeira” e do “protocolo”, assim como na “autorização da despesa” inerente, considerando, em especial, o enquadramento conferido pela Constituição da República Portuguesa (CRP), a Lei n.º 130/99 de 21 de agosto (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira) e o Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro (Código do Procedimento Administrativo).

A CRP e o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (Estatuto) identificam a Assembleia Legislativa da Madeira e o Governo Regional como órgãos de governo próprio da RAM e estabelecem os respetivos poderes⁵¹.

O Governo Regional é o “(...) órgão executivo de condução da política regional e o órgão superior da administração pública regional.”, conforme resulta do artigo 55.º do Estatuto. Mas, ao contrário do Governo da República, ao qual é reconhecida competência legislativa⁵² em determinadas matérias,

⁴⁹ Posição vertida pelo Tribunal de Contas no Processo n.º 1/2020 – OAC, sob o título “Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19)”, publicado em junho de 2020.

⁵⁰ Neste seguimento, vide a Resolução da Assembleia da República n.º 4/2021, aprovada a 18 de setembro de 2020, que recomenda ao Governo da República a implementação de medidas que, entre outras, “Exerçam um controlo efetivo sobre as operações de intervenção pública no setor empresarial e noutras entidades privadas beneficiárias, considerando, em especial, os sinais de alerta de risco de irregularidades, por forma a salvaguardar a legalidade, a correta aplicação dos recursos e a sua afetação às finalidades previstas.”.

⁵¹ Respetivamente, artigos 231.º, 227.º e 228.º da CRP e n.º 1 do artigo 6.º do Estatuto.

⁵² Cfr. o artigo 198.º da CRP.

o executivo regional não é detentor de poder legislativo^{53 54}, ficando-se pela possibilidade de “*Elaborar os decretos regulamentares regionais, necessários à execução dos decretos legislativos e ao bom funcionamento da administração na Região, bem como outros regulamentos, nomeadamente portarias*”, conforme resulta expressamente da alínea d) do artigo 69.º do Estatuto⁵⁵.

O Governo Regional assume, portanto, uma função primordialmente política, executiva e de administração dos assuntos públicos regionais, cabendo à Assembleia Legislativa, entre outros, o poder legislativo no âmbito regional e a eventual regulamentação das leis gerais “(...) *emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respetivo poder regulamentar.*”, conforme se alcança do n.º 1 do artigo 232.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP e artigos 13.º, 37.º e 39.º do Estatuto.

Pese embora comumente utilizada, tanto a CRP como o Estatuto não reconhecem expressamente a figura da “*resolução*” como um ato típico do Governo Regional, conforme se alcança *a contrario* do artigo 70.º deste diploma. Trata-se, todavia, de uma figura reconhecida e aceite pela jurisprudência e pela doutrina⁵⁶.

Admitida a figura da resolução⁵⁷, esta pode, consoante o respetivo conteúdo, originar uma de três subfiguras, a que correspondem regimes jurídicos distintos: ato político, regulamento ou norma administrativa regulamentar (independente ou de execução), ou ato administrativo^{58 59}.

⁵³ JORGE MIRANDA, **Manual de Direito Constitucional**, Tomo V, Coimbra Editora, pp. 202 e ss.: “O poder legislativo nas regiões autónomas cabe às respetivas Assembleias Legislativas.”

⁵⁴ RUI MEDEIROS e JORGE PEREIRA DA SILVA, **Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Anotado**, Princípiã, pp. 162 e ss.: “Por outro lado, ao contrário do que sucede com o Governo da República, que ostenta uma larguíssima competência legislativa, o Executivo Regional não possui, de todo, qualquer competência legiferante.”

⁵⁵ D. FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, Vol. I, 4.ª edição, pp. 572 e ss; J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, in **Constituição da República Anotada**, Vol. II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, pp. 670 a 672.

⁵⁶ Vide, a título exemplificativo, JOSÉ PEDRO FERNANDES, in **Dicionário Jurídico da Administração Pública**, Volume VII, pp. 259 e ss.: “A Constituição não contém nenhuma norma sobre a forma dos atos do Governo similar à do art. 169.º (...). Já os estatutos político-administrativos dos Açores e da Madeira preveem em geral as formas dos atos dos governos regionais (...). Apesar disto tudo, não se descortina motivo para contestar a constitucionalidade das resoluções quer de um quer de outros órgãos. Não estando estabelecido nenhum princípio de tipicidade das formas dos atos, nem sequer é preciso invocar qualquer costume contra ou praeter legem.”; Encontram-se mais referências à figura da “resolução”, a título exemplificativo, em J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, in **Constituição da República Anotada**, Vol. II, 4.ª Edição, pp. 672 e ss. e D. FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, Vol. I, pp. 573 e ss.

⁵⁷ Conforme, inclusive, se reconhece em diplomas como o Decreto Legislativo Regional n.º 14/83/M, de 20 de agosto, nomeadamente no respetivo ponto 4) do artigo 2.º.

⁵⁸ JOSÉ PEDRO FERNANDES e AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, **Dicionário Jurídico da Administração Pública**, Volume VII, pp. 260 e ss.: “Esta maior liberdade, em contraste com a relativa especificidade das resoluções parlamentares, acarreta, em contrapartida, maior fluidez e indefinição de contornos. E, evidentemente, a cada conteúdo típico há de corresponder um regime jurídico diferenciado – o de regulamento, o de ato administrativo ou o de ato político.”

⁵⁹ D. FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, Volume II, 4.ª edição, pp. 163 e ss.: “Tanto o regulamento como o ato administrativo são comandos jurídicos unilaterais emitidos por um órgão competente no exercício de um poder público de autoridade: mas o regulamento, como norma jurídica que é, é uma regra geral e abstrata, ao passo que o ato administrativo, como ato jurídico que é, é uma decisão individual e concreta.”



Face aos contornos do caso concreto, a criação e determinação da linha de crédito em análise não possui as características de um verdadeiro ato político. A Resolução não determinou uma linha de orientação geral destinada, por exemplo, à preservação e melhoria geral do modelo económico e social com vista a assegurar a satisfação das necessidades coletivas de segurança e bem-estar das pessoas⁶⁰. Nem tão pouco é definido um padrão geral orientador relativo aos interesses da Região ou sequer uma sua execução nos termos previamente definidos no Programa do Governo Regional⁶¹.

Assim, necessariamente se conclui que a situação em análise não é alheia ao controlo judiciário, nem tão pouco poderá depender única e exclusivamente da vontade política do Governo Regional, sendo antes reconhecidamente merecedora da tutela do ordenamento jurídico: se estivéssemos perante um verdadeiro ato político, enquanto ato de autoridade primário ou primeiro, a validade e eficácia deste dispensaria não só qualquer aprovação prévia por entidades externas como também uma eventual fundamentação. Ao invés, o ato seria válido por consubstanciar uma simples decisão política, proveniente de um órgão direta ou indiretamente legitimado por via de eleições. O ato político em sentido estrito é apetecível pela relativa imunidade de que o seu agente beneficia⁶², na medida em que é insuscetível de controlo jurisdicional.

Essa figura contrasta com o regime aplicável à atividade administrativa (atos administrativos, regulamentos e contratos administrativos), fundada e limitada, entre outros, pelos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público, e sujeita a controlo jurisdicional.

Contudo, como se referiu, a aprovação e implementação da linha de crédito em análise não reúne as características de ato político.

Restam, pois, duas hipóteses: o protocolo, enquanto instrumento que "(...) visa estabelecer os termos e condições da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19 (...) "⁶³, aprovado e criado por Resolução do Conselho do Governo Regional, tomará a forma de regulamento administrativo (artigo 135.º do Código do Procedimento Administrativo, doravante somente CPA) se o conteúdo for geral e abstrato (isto seguramente naquilo que diz respeito aos eventuais beneficiários finais interessados

⁶⁰ Cfr. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 29 de junho de 2017 no processo n.º 01289/16.

⁶¹ Cfr. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 4 de julho de 2013 no processo n.º 0645/11.

⁶² Em todo o caso, não é correto afirmar que um ato político constitui uma exceção ao princípio da legalidade pelo simples facto deste ato não caber na atividade administrativa. Neste sentido vide MARCELO REBELO DE SOUSA, in *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, Lex, pp. 87 e ss.: "É frequente referir-se que o princípio da legalidade em sentido restrito conhece três exceções: os atos políticos, a discricionariedade e o estado de necessidade. No entanto, é imediato evidente que nem os atos políticos nem a discricionariedade constituem exceções ao princípio em análise."

⁶³ Conforme reconhecido no ponto 15. do contraditório dos membros e ex-membros do Governo Regional da Madeira.

e requerentes), ou de ato administrativo se o conteúdo for individual e concreto (artigo 148.º do CPA)⁶⁴.

O Protocolo definiu as condições gerais da “*Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19*”, nomeadamente os requisitos de acesso, as operações de crédito e os prazos aplicáveis, o pagamento das bonificações, os efeitos do incumprimento contratual, os incentivos públicos, entre outros. Ou seja, estabeleceu o regime geral e as condições de acesso à linha de crédito, aplicável a todos os interessados e restantes intervenientes.

Logo, o Conselho do Governo Regional, ao aprovar as Resoluções n.º 137/2020 de 27 de março e n.º 219/2020 de 24 de abril, concretizou, na prática, não só a autorização genérica para a assunção da despesa inerente à linha de crédito, como também a delegação de poderes no Secretário Regional de Economia e, posteriormente, no Conselho Diretivo do IDE, IP-RAM, para, em conjunto, procederem à criação e implementação de um regulamento de conteúdo inovador e com efeitos externos, através do qual foi definido o regime geral da linha de crédito, aplicável a todas as empresas sediadas na RAM que pretendessem aceder a este instrumento.

O contraditório dos dirigentes do IDE, IP-RAM corrobora este entendimento: “*Com efeito, o Protocolo celebrado entre o IDE, IP-RAM, os Bancos aderentes e as SGM permitiu a operacionalização da referida Linha de Crédito, ao definir as suas condições gerais, nomeadamente requisitos de acesso, procedimentos, direitos e obrigações das partes intervenientes, formalização das operações de financiamento, pagamento das bonificações, efeitos do incumprimento contratual, entre outros.*”.

No mesmo sentido o contraditório dos membros e ex-membros do Governo Regional da Madeira⁶⁵: “(...) sendo que o Protocolo a que se alude no Relato, e que constitui anexo ao Contrato de Dotação Financeira cuja minuta foi aprovada pela RCG n.º 219/2020 (abreviadamente, “Protocolo”) – tendo, nessa medida, sido igualmente aprovado por resolução do Conselho do Governo Regional – vem operacionalizar e implementar a Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19 na ótica da cooperação entre o IDE e o FCGM, tendo sido igualmente objeto de aprovação pela RCG n.º 219/2020.”; “(...) o Protocolo celebrado entre o IDE, a SPGM, as instituições de crédito e as sociedades de garantia mútua (...), que constitui anexo ao Contrato de Dotação Financeira, configura também ele, um instrumento de natureza

⁶⁴ Segundo D. FREITAS DO AMARAL, in *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 4.ª edição, pp. 149 e ss.: “A característica da generalidade significa que o comando regulamentar se aplica a uma pluralidade de destinatários, definidos através de conceitos ou categorias universais; por seu turno, a característica da abstração traduz-se na circunstância de o comando regulamentar se aplicar uma ou mais situações definidas pelos elementos típicos constantes da previsão normativa, isto é, também por conceitos ou categorias universais. Enquanto comando abstrato que é, o regulamento não se esgota normalmente numa aplicação; pelo contrário, aplicar-se-á sempre que em concreto se verificarem as situações típicas que nele se encontram previstas.”. Pelo contrário: “(...) o ato administrativo está, em princípio, vocacionado para se aplicar a um único destinatário – um indivíduo, uma pessoa coletiva, uma empresa – e para resolver uma situação concreta, consumindo nela os seus efeitos jurídicos.”.

⁶⁵ Cfr. os pontos 12., 15. e 30. do referido contraditório.



contratual, que visa estabelecer os termos e condições da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19 (...); “Não se ignora que o Protocolo integra matérias destinadas a disciplinar a concessão de empréstimos bancários que afetam a posição de terceiras entidades (i.e., que não são partes no contrato) e, nessa medida, produzem efeitos em relação a terceiros. Será, nomeadamente, o caso das cláusulas que definem os beneficiários da linha de crédito, porquanto delas decorre para terceiros (destinatários ou beneficiários) um direito subjetivo, correspondente ao lado ativo da relação emergente do contrato.”

Quando a linha de crédito se tornou acessível ao público, não era possível conhecer, de antemão, quantas entidades iriam ser abrangidas pelo mesmo, por não se saber quantas entidades iriam apresentar candidatura ou por não se conhecer quantas das que apresentaram cumpriram com os requisitos exigidos. Assim se alcança que o conteúdo do protocolo aprovado pelo Conselho do Governo (Resolução n.º 219/2020 de 24 de abril), não é concreto, nem tão pouco individual.

Ao invés, o protocolo reúne as características da generalidade (é dirigido à generalidade do tecido empresarial madeirense) e da abstração (apoio à tesouraria de todas as empresas da RAM que o requeiram e que cumpram os requisitos determinados). Ou seja, o financiamento não foi destinado a uma empresa concreta ou a um conjunto pré-determinado e conhecido de empresas interessadas, nem tão pouco se esgotava num único financiamento ou num conjunto determinado de financiamentos, estando antes aberta a possibilidade de financiamento a todas as empresas sediadas na Região Autónoma da Madeira que o requeressem, pelo que à partida não era possível conhecer ao certo qual seria o número de beneficiários da linha de crédito.

Se ainda restassem dúvidas quanto à natureza regulamentar do protocolo (isto seguramente naquilo que diz respeito aos eventuais beneficiários finais interessados e requerentes, nada próximo da figura do contrato), *vide* o exemplo esclarecedor utilizado por MARCELLO CAETANO, in *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 1977, Almedina, pp. 98 e ss.: “Suponhamos, porém, que há uma decisão que se aplica a uma categoria determinada de indivíduos: os antigos combatentes da guerra tal, por exemplo. Se todos os membros da categoria são simultaneamente e por uma só vez abrangidos pela decisão, temos um ato, não uma norma. Mas se apenas se preveem vantagens ou regalias aos antigos combatentes quando venham a encontrar-se em certas circunstâncias, temos norma e não ato, visto que existe a indeterminação do momento em que os membros da categoria poderão vir a aproveitar o privilégio ou a regalia, e até das pessoas que dele virão a beneficiar. Portanto, quando a decisão abrange uma categoria cujos membros são individualizáveis, se a execução é instantânea produz-se um ato administrativo, mas se a execução é permanente para ser aplicada aos casos concretos que forem correndo, está-se perante uma norma. O ato administrativo, para se distinguir das normas regulamentares tem, pois, de ser definido por visar a produção de efeitos jurídicos num caso concreto.”

Porém, os membros e ex-membros do Governo Regional da Madeira, nomeadamente nos pontos 25. a 32., defendem no contraditório que o protocolo teria natureza contratual, porque (i) “(...) estabelece os direitos e obrigações das partes, no âmbito das operações de crédito (...)”; (ii) “(...) estabelece um conjunto de regras contratuais primariamente destinadas às instituições bancárias (...), que estas devem observar no âmbito da concessão de crédito aos eventuais beneficiários.”, assumindo o protocolo “(...) um verdadeiro instrumento contratual, que fornece o quadro jurídico-contratual aplicável aos vários contratos de empréstimo bancário a celebrar ao seu abrigo pelas diversas instituições de crédito abrangidas.”.

No mesmo sentido, Duarte Nuno Nunes de Freitas, José Jorge Nunes Gouveia, Ana Cristina Baptista Gouveia Fernandes e Marco António Rodrigues Figueira entendem que: “(...) o referido Protocolo reveste a natureza de um instrumento contratual e não regulamentar, pelo que, relativamente ao facto de o mesmo não contemplar no seu conteúdo a referência à norma habilitante e à sobredita Resolução do Conselho do Governo n.º 219/2020, de 24 de abril, publicada no JORAM, I Série, n.º 76, de 24 de abril, tal não configura um incumprimento do regime jurídico emanado da CRP, do Estatuto Político-Administrativo da RAM nem do CPA, não existindo, por isso, qualquer ilegalidade ou invalidade.”.

A argumentação indicada revela-se vaga e genérica, sendo desprovida de fundamentação legal ou mesmo de concretização com recurso ao texto do protocolo (ou do contrato de dotação financeira). Não é identificada, por exemplo, a natureza do suposto contrato, nem tão pouco os seus elementos típicos ou sequer o regime legal aplicável⁶⁶. Tanto o contrato de dotação financeira como o protocolo são omissos quanto a estes elementos.

Não é também esclarecido o motivo pelo qual a vontade dos beneficiários não foi tida em conta na determinação das condições gerais e de acesso à linha de crédito⁶⁷, pese embora se reconheça expressamente que “(...) o Protocolo integra matérias destinados a disciplinar o concessão de empréstimos bancários que afetam a posição de terceiras entidades (i.e., que não são partes no contrato) e, nessa medida, produzem efeitos em relação a terceiros.”⁶⁸.

⁶⁶ “Os órgãos da Administração Pública podem celebrar contratos administrativos, sujeitos a um regime substantivo de direito administrativo, ou contratos submetidos a um regime de direito privado.” (n.º 1 do artigo 200.º do CPA).

⁶⁷ Na esteira de INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, *Direito das Obrigações*, 7.ª Edição, pp. 58 e ss.: “Diz-se negócio jurídico o ato produtor de efeitos jurídicos que representam uma aplicação do princípio da autonomia da vontade, traduzindo uma autorregulamentação de interesses. Os próprios interessados ou interessados, dentro dos limites consentidos pela lei, dão aos seus interesses a disciplina que consideram mais conveniente. No exercício dessa autonomia, manifestam a sua vontade com vista a produzir efeitos jurídicos, no sentido de resultados práticos para que pretendem a tutela do Direito, com a consciência de se vincularem à face deste, dando aos seus interesses uma nova conformação dentro da ordem jurídica existente. (...) O contrato é, pois, o acordo por que duas ou mais partes ajustam reciprocamente os seus interesses, dando-lhes uma regulamentação que a lei traduz em termos de efeitos jurídicos.”.

⁶⁸ No ponto 31. do contraditório dos membros e ex-membros do Governo Regional da Madeira é invocado PEDRO C. GONÇALVES, *O Contrato Administrativo*, 2003, pp. 66 e ss., que refere o seguinte: “Diferentes dos contratos com uma mera



Deste modo, a argumentação apresentada nos respetivos contraditórios não logra ilidir a posição do Tribunal relativamente à natureza jusregulamentar do protocolo.

Não há, evidentemente, qualquer contrato⁶⁹ no que aos beneficiários finais do crédito interessa.

Enquanto regulamento independente, que estabeleceu de forma inovadora e com eficácia externa as condições gerais da linha de crédito, suscita-se a questão da legalidade da sua criação por via de Resolução do Conselho do Governo Regional, nomeadamente, se o executivo regional deu cumprimento ao regime jurídico que emana da CRP, do Estatuto e do CPA.

Os n.ºs 6 e 7 do artigo 112.º da CRP e a parte final do n.º 2 do artigo 136.º do CPA preveem a figura dos regulamentos independentes, definidos como os “(...) regulamentos que a Administração edita sem referência imediata ao conteúdo de uma lei anterior que se pretenda executar, em ordem a introduzir disciplina inovadora sobre determinada matéria, inscrita no âmbito das atribuições das entidades que os emanem.”⁷⁰. No caso destes regulamentos, a parte final do n.º 7 do artigo 112.º da CRP e o n.º 2 do artigo 136.º do CPA exigem a existência de lei ordinária prévia (lei habilitante) que estabeleça a competência subjetiva e objetiva para a respetiva emissão.

eficácia regulamentar são os contratos regulamentares, contratos cujas cláusulas prescrevem critérios ou padrões de conduta aplicáveis a terceiros (pessoas que não intervieram na formação do contrato e que, por isso, não deram o seu consentimento, mas que ficam obrigadas a agir de acordo com os termos contratualmente previstos). O contrato é, neste caso, um “processo de produção de normas jurídicas” ou criação de obrigações para terceiros.”. O Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro (CPA “novo”) definiu o procedimento referente ao regulamento administrativo (artigos 96.º a 101.º), assim como as disposições que lhe são específicas (artigos 135.º a 147.º) e que determinam um conjunto de requisitos e pressupostos à eficácia de qualquer regulamento. Na esteira do Autor, os “contratos regulamentares” correspondem a processos de produção de normas jurídicas. Ora, a válida e eficaz produção de normas jurídicas está dependente de um procedimento com determinados requisitos, tais como a competência, o conteúdo normativo, o cumprimento dos deveres de audição, de publicação, entre outros. Não será de seguir a interpretação do texto no sentido de que o procedimento legalmente previsto para a produção normativa à qual se presume existir interesse público inerente possa ser “dispensado” por via de um mecanismo contratual (que, no caso concreto, nem teve em conta a vontade de todos os destinatários), motivo pelo qual o Autor refere expressamente que tal contrato, ainda assim, corresponde a um “processo de produção de normas jurídicas”, o que pressupõe, naturalmente, uma sucessão ordenada de atos e formalidades que não devem, em qualquer caso, derrogar o regime legalmente previsto para o efeito, sob pena de ser utilizado como válvula de escape à vontade do legislador.

⁶⁹ Sobre a figura do contrato ver: D. FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, II, 4ª ed., pp. 449 e 133 ss; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 10ª edição; C. A. MOTA PINTO, *T.G.D.Civil*, 4ª edição, pp. 385 ss.; ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO (coord.), *C. Civil Comentado*, II, pp. 615-616. O contrato administrativo é um contrato pelo qual se constitui, se modifica ou se extingue uma relação jurídica administrativa (onde sobressai a figura das normas de Direito administrativo, que são normas que conferem poderes de autoridade à Adm. P., ou normas que submetem a Adm. P. a deveres, sujeições ou limitações especiais impostas por motivos de interesse público, ou normas que atribuem direitos face à Adm. P.). Cf. também MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito dos Contratos Públicos*, Vol. 2, AAFDL Ed., pp. 17-34.

⁷⁰ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, in *Teoria Geral do Direito Administrativo – O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, 4.ª edição, 2017, pp. 158 e ss.

Assim, emerge o n.º 5 do artigo 33.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M de 31 de janeiro (Orçamento da RAM de 2020)⁷¹, que estatui expressamente que “O Governo Regional pode ainda criar linhas de crédito bonificadas, nomeadamente nas áreas da educação, da formação profissional, da agricultura e da pesca, cujas condições são aprovadas por resolução do Conselho do Governo Regional.”, constituindo a lei habilitante que atribui competência ao Governo Regional (competência subjetiva) não só para a criação de linhas de crédito bonificadas como para a determinação das respetivas condições (competência objetiva) por via de resolução, o que se aplica, nomeadamente, à “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”⁷².

Surgem, porém, duas questões: a primeira diz respeito à necessidade de indicação expressa da lei habilitante no próprio texto do regulamento e a segunda diz respeito à necessidade de publicação oficial do protocolo, enquanto regulamento.

A) A primeira das questões está relacionada com a aplicação do n.º 7 do artigo 112.º da CRP ao dispor que: “Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão;” e com a parte final do n.º 2 do artigo 136.º do CPA, segundo a qual: “Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou, no caso de regulamentos independentes, as leis que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão.”.

Segundo J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, in *Constituição da República Anotada*, Vol. II, 4.ª Edição, pp. 75 e 77 ss., o incumprimento deste requisito “(...) torna ilegítimos não só os regulamentos carecidos de habilitação legal, mas também os regulamentos que, embora com provável fundamento legal, não individualizaram expressamente este fundamento.(...) Devendo os regulamentos – todos os regulamentos – mencionar as leis que os legitimam, é problemática a consequência da falta dessa menção.”. Em igual sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, in *Teoria Geral do Direito Administrativo – O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2017, pp. 153 e ss.: “Daí a particular exigência com que o Tribunal Constitucional tem aplicado o artigo 112.º, n.º 7, da CRP, considerando insuprível causa de inconstitucionalidade formal a ausência, no texto do regulamento, da indicação expressa da norma de habilitação, ainda que em qualquer lugar do diploma ou do respetivo instrumento de aprovação.”.

⁷¹ Referido expressamente no ponto 1 da Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 219/2020, publicada no JORAM, 1 Série, n.º 76, de 24 de abril.

⁷² Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, in *Teoria Geral do Direito Administrativo – O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2017, pp. 159 e ss.: “No nosso ordenamento jurídico, é, portanto, admitida a emanação de regulamentos apenas precedidos de uma pura norma de produção normativa, isto é, de uma lei que se limite a atribuir aos órgãos que os emanam (competência subjetiva) a competência para introduzirem disciplina normativa de conteúdo inovador sobre determinada matéria (competência objetiva).”.



No caso concreto, verificou-se que a Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 219/2020 de 24 de abril, que aprovou, entre outros, o conteúdo do protocolo, refere no respetivo ponto 1. que a conduta do Governo Regional neste âmbito foi fundada, entre outros, no n.º 5 do artigo 33.º do Orçamento da RAM de 2020, normativo que, como se referiu, estabeleceu a competência subjetiva e objetiva para a emissão do protocolo enquanto regulamento independente. Contudo, do texto do próprio protocolo, enquanto regulamento, não consta uma referência expressa, quer à Resolução n.º 219/2020, quer à referida lei habilitante, o que representa o incumprimento do n.º 7 do artigo 112.º da CRP e n.º 2 do artigo 136.º do CPA⁷³.

B) A segunda questão prende-se com a necessidade de publicidade do protocolo, enquanto regulamento, em jornal oficial, conforme exigido pela alínea h) do n.º 1 e pelo n.º 2 do artigo 119.º da CRP, sob pena da sua ineficácia jurídica.

A aplicação conjunta dos artigos 139.º e 140.º do CPA evidencia, em igual medida, que “A produção de efeitos do regulamento depende da respetiva publicação, a fazer no Diário da República, sem prejuízo de tal publicação poder ser feita também na publicação oficial da entidade pública, e na Internet, no sítio institucional da entidade em causa.”, e que “Os regulamentos entram em vigor na data neles estabelecida ou no quinto dia após a sua publicação.”.

A nível regional, os n.ºs 2 e 3 do artigo 70.º do Estatuto determinam que “Todos os atos do Governo Regional e dos seus membros devem ser publicados no Jornal Oficial da Região, nos termos definidos por decreto legislativo regional.”, sendo que “Os decretos regulamentares regionais devem ainda ser publicados no Diário da República.”⁷⁴.

Sucedo que da documentação e dos contraditórios analisados não resulta a publicação do protocolo, quer no JORAM, quer no Diário da República, sendo que a Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 219/2020 (que aprovou o protocolo) foi publicada no JORAM, I Série, n.º 76, de 24 de abril, mas desacompanhada do texto do protocolo, situação que aponta para o incumprimento da legislação aplicável, nomeadamente a referente à exigência de publicação oficial do regulamento.

Assinale-se, porém, que o IDE, IP-RAM promoveu a publicitação das condições gerais da linha de crédito no seu site oficial (em

⁷³ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 577/96 de 16 de abril, referente ao processo n.º 446/95: “A jurisprudência deste Tribunal tem uniformemente concluído pela inconstitucionalidade formal, por violação do transcrito artigo 115º, n.º 7, da Lei Fundamental, de todos os regulamentos, qualquer que seja a sua proveniência, que não façam explícita referência à respetiva lei habilitante, ainda que seja possível identificá-la através de outros meios. (...) o que parece ser constitucionalmente exigível é que, do teor do regulamento em apreço, se possa claramente extrair qual a lei que ele visa regulamentar: e se tal impõe a expressa identificação dessa lei no texto do próprio regulamento - no preâmbulo ou no articulado será já indiferente -, já não impõe qualquer particular arrazoado, o que seria manifestamente excessivo.”.

⁷⁴ A título exemplificativo, vide os n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98 de 11 de novembro (Lei Formulária).

<http://www.ideram.pt/Content/PaginasPublicas/Servicos-IDE-apoios-2014-2020-Instrumentos-Financeiros-INVESTERAM2020>) e divulgou publicamente a iniciativa junto dos potenciais interessados.

Assim, apesar de o Governo Regional ter criado e implementado, por via de atuação conjunta do Secretário Regional da Economia com o IDE, IP-RAM, o Protocolo que estabeleceu as condições gerais da “*Linha de crédito INVESTE RAM COVID-19*”, ao abrigo da lei habilitante constante do n.º 5 do artigo 33.º do diploma que aprovou o orçamento regional para 2020, enquanto regulamento independente (com conteúdo inovador e efeitos externos), não observou a legislação aplicável à sua implementação, quando esta exigia:

a) Expressa referência à respetiva lei habilitante no texto do regulamento (cfr. n.º 7 do artigo 112.º da CRP, n.ºs 1 e 2 do artigo 136.º e n.º 1 do artigo 143.º do CPA);

b) A publicação do regulamento em jornal oficial, em obediência à alínea h) do n.º 1 ao 2 do artigo 119.º da CRP e aos artigos 139.º e 140.º do CPA, sob pena de inconstitucionalidade e ineficácia do mesmo.

Em sede de contraditório, concretamente através dos pontos 23. e 33. a 39., os membros e ex-membros do Governo Regional da Madeira afirmam que a expressa referência à lei habilitante está cumprida, na medida em que “(...) a RCG n.º 219/2020, que aprova também o Contrato de Dotação Financeira e o Protocolo – que, por isso, constituem realidades dela indissociáveis – inclui uma referência expressa ao artigo 33.º, n.º 5 do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro, norma que segundo o Relato configuraria a “lei habilitante”. Desta forma, conclui-se que, através do texto da RCG n.º 219/2020, foi facultado aos intervenientes na “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19” e aos destinatários desta medida o conhecimento da lei habilitadora que permitiu a aprovação dos instrumentos relativos à “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”. (...) nessa medida, o dever de citação da lei habilitante foi efetivamente observado, pelo que não merece acolhimento o mencionado no Relato quanto à inobservância de tal dever.”, mais referindo que “Para que se considere cumprido o dever de indicação da lei habilitante, a indicação deve ser expressa, devendo ser considerada inconstitucional qualquer referência implícita. O Tribunal Constitucional não exige, porém, que a indicação da lei habilitante conste de um local determinado do regulamento. (...) Na verdade, o Tribunal Constitucional já admitiu que a indicação da lei habilitante pode mesmo ter lugar num instrumento exterior ao próprio regulamento, mais concretamente, num edital que determina a publicação de um ato regulamentar. (...)”. Em sentido idêntico, o contraditório aos dirigentes do IDE, IP-RAM invoca que: “(...) mesmo admitindo (ainda que por mera hipótese teórica, que não se concede), a natureza regulamentar do Protocolo, o dever de indicação da lei habilitante pode encontrar-se em instrumento externo ao próprio regulamento, mais especificamente, num edital que determina a publicação de um ato regulamentar.”.



A favor da desnecessidade de referência expressa da legislação habilitante no texto do regulamento são apresentados como exemplos, em nota de rodapé⁷⁵, os “(...) Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 357/99, de 15 de junho, e 80/2007, de 6 de fevereiro.”.

Cabe, em primeiro lugar, referir que à data da emissão dos referidos acórdãos vigorava o Decreto-Lei n.º 442/91 de 15 de novembro, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 6/96 de 31 de janeiro (Código de Procedimento Administrativo “antigo”) e não o atual Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro (Código de Procedimento Administrativo “novo”), que já estava em vigor aquando da aprovação das Resoluções do Conselho do Governo Regional n.ºs 137/2020 de 27 de março e 219/2020 de 24 de abril.

Trata-se de uma ressalva importante, pois, pese embora o conteúdo do n.º 7 do artigo 112.º da CRP⁷⁶ se tenha mantido inalterado, o “novo” Código de Procedimento Administrativo implementou, entre outros, o n.º 2 do artigo 136.º e o n.º 1 do artigo 143.º, passando agora o legislador a prever expressamente que *“Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou, no caso de regulamentos independentes, as leis que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão.”* e que *“São inválidos os regulamentos que sejam desconformes com a Constituição, a lei e os princípios gerais de direito administrativo ou que infrinjam normas de direito internacional ou de direito da União Europeia.”*.

Ou seja, o legislador tornou claro que a referência tem de ser feita no texto do próprio regulamento, sob pena de invalidade⁷⁷.

De seguida, importa referir que os acórdãos, ainda que sob a alçada do Código de Procedimento Administrativo “antigo”, suportam a nossa posição. O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 357/99 de 15 de junho, por exemplo, referiu que deve ser mencionada expressamente a legislação habilitante no próprio regulamento, uma vez que estão “umbilicalmente” ligados, pese embora a lei não determine especificamente o “local”, dentro do próprio regulamento, para o efeito: *“Não impõe a lei constitucional que a indicação da lei definidora da competência conste de um qualquer trecho determinado do Regulamento. Ela limita-se à exigência de a menção ser expressa*

⁷⁵ Cfr. a nota de rodapé n.º 8 do contraditório dos membros e ex-membros do Governo Regional da Madeira e a nota de rodapé n.º 1 do contraditório dos dirigentes do IDE, IP-RAM.

⁷⁶ Anteriormente, conforme se observa do teor do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 357/99 de 15 de junho, esta norma constava do n.º 7 do artigo 115.º da CRP.

⁷⁷ Que acresce à eventual inconstitucionalidade formal, uma vez que o n.º 7 do artigo 112.º da CRP determina que *“Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão.”*

[concretizada no próprio regulamento], *recusando deste modo, a legitimidade de citações “tácitas” de base legal autorizante.*”⁷⁸.

No caso analisado por este acórdão existiu efetivamente uma referência expressa da lei habilitante no corpo do próprio regulamento, sendo que quanto a esta matéria o acórdão pondera a validade dessa referência, mas sob o pressuposto de que a mesma é expressamente concretizada no próprio regulamento.

O mesmo se diga quanto ao mencionado Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 80/2007 de 6 de fevereiro, que refere que “(...) *Em todo o caso, como se disse no Acórdão n.º 357/99 (...) não impõe a lei constitucional que a indicação da lei definidora da competência conste de um qualquer trecho determinado do Regulamento*”, exigindo-se porém, como já se referiu, que tal menção seja “expressa” e assim se recusando qualquer referência implícita à base legal autorizante (...). Também neste caso, os regulamentos (despachos) analisados mencionaram expressamente as respetivas leis habilitantes, motivo pelo qual foram considerados válidos pelo Tribunal Constitucional: “*Como claramente se demonstra naquele acórdão, qualquer dos referidos Despachos, que são regulamentos complementares ou de execução, indica expressamente o enquadramento legal em que se insere e ao abrigo do qual foi emitido. (...) Não subsistindo dúvidas de que a dimensão normativa ínsita em tal despacho (...) assume a natureza de um regulamento complementar, o que está em causa, tal como no ponto anterior, é saber se o despacho indica expressamente a lei que visa regulamentar.*”).

Pelo exposto, pese embora os acórdãos tenham tratado de situações distintas da verificada no caso em análise (porque tanto no protocolo como no contrato de dotação financeira há omissão absoluta da referência à legislação habilitante), ambos corroboram o entendimento deste Tribunal, não suportando, ao contrário do que é feito crer em contraditório, que “(...) *o dever de indicação da lei habilitante pode encontrar-se em instrumento externo ao próprio regulamento, mais especificadamente, num edital que determina a publicação de um ato regulamentar.*”.

Sempre será de referir, neste âmbito, que a mencionada Resolução n.º 219/2020 foi publicada no JORAM, I Série, n.º 76, de 24 de abril de 2020, desacompanhada do contrato de dotação financeira e, por inerência, do protocolo, pelo que, em qualquer caso, não foram assegurados os princípios da segurança e da transparência jurídica conforme é exigido em Estado de direito democrático, situação que é, inclusive, admitida em sede de contraditório: “É por isso compreensível que nesse período

⁷⁸ O Acórdão refere o exemplo do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 524/95, “(...) onde se julgou não ser suficiente que conste apenas da ata da assembleia municipal que aprovou o regulamento a norma que atribui a esse órgão colegial competência para aprovar “posturas e regulamentos”, sendo o regulamento “totalmente omissivo” a este respeito (...).”.



excecional tivessem ocorrido falhas no fluxo dos procedimentos internos, nomeadamente, no procedimento de tomada de decisão por parte do Governo Regional, e formalidades subsequentes.”⁷⁹.

Devido à natureza regulamentar do protocolo (isto seguramente naquilo que diz respeito aos eventuais beneficiários finais interessados e requerentes; cf. artigo 135.º do CPA) e à ausência total de publicação deste, o Tribunal também não acolhe a argumentação vertida nos pontos 40., 44., 45. e 47. do contraditório, nem tão pouco a posição sustentada no contraditório dos dirigentes do IDE, IP-RAM, no sentido de que “*Relativamente à outra questão suscitada no Relato referente à eventual necessidade de publicidade do Protocolo em jornal oficial (...) também consideramos que a mesma não se coloca, pela mesma razão de o Protocolo, no nosso entendimento, revestir a natureza de um instrumento meramente contratual e não regulamentar.*”.

Por fim, não merece acolhimento o argumento invocado nos contraditórios dos membros e ex-membros do Governo Regional e dos dirigentes do IDE, IP-RAM a favor do “*princípio do aproveitamento do ato administrativo*” nos termos do n.º 5 do artigo 163.º do CPA.

Em primeiro lugar, porque o protocolo, pelo menos em tudo aquilo que interessa aos potenciais requerentes dos apoios financeiros, consubstancia um regulamento e não um ato administrativo. De seguida, porque a referência expressa da legislação habilitante e a respetiva publicação são exigências previstas na CRP (cfr. n.º 7 do artigo 112.º e alínea h) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 119.º) e no CPA (cfr. n.º 2 do artigo 136.º, n.º 1 do artigo 143.º e artigos 139.º e 140.º), cuja inobservância é passível de gerar, além da inconstitucionalidade formal, a invalidade prevista no n.º 1 do artigo 143.º e n.ºs 1 e 2 (este, *a contrario*) do artigo 144.º do CPA (que é uma nulidade⁸⁰ e não uma anulabilidade⁸¹).

Deste modo, a inobservância da referida legislação evidencia que o protocolo, enquanto regulamento independente que estabeleceu as condições de acesso à linha de crédito, será juridicamente ineficaz *ab initio*⁸², ferindo de ilegalidade a autorização genérica para a assunção das despesas inerentes à linha de crédito (por violação conjunta das mencionadas normas da CRP, do

⁷⁹ Cfr. o ponto 43. do contraditório dos membros e ex-membros do Governo Regional.

⁸⁰ Segundo MARIO AROSO DE ALMEIDA, in *Teoria Geral do Direito Administrativo – O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2017, p. 177: “(...) faz corresponder um regime-regra de nulidade, ainda que atípica, às situações de inconstitucionalidade dos regulamentos, ainda que por vícios formais ou de procedimento, e, designadamente, às situações em que, por falta de lei habilitante ou por desconformidade com o conteúdo de fontes normativas de grau superior, o regulamento ponha em causa a hierarquia das fontes de direito. E é por isso que só se faz corresponder um regime de mera anulabilidade a situações de violação de regras formais e de procedimento – nunca, desde logo, de desconformidade com o conteúdo de fontes normativas de grau superior – e apenas desde que tal violação se localize num plano infraconstitucional.”.

⁸¹ Sendo que, em qualquer caso, os contraditórios analisados não comprovam o preenchimento dos requisitos do n.º 5 do artigo 163.º do CPA.

⁸² Sem prejuízo da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais no âmbito da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 13/2002 de 19 de fevereiro (Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais).

CPA e dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Lei n.º 28/92 de 1 de setembro)⁸³, sendo por isso objetivamente geradora de responsabilidade financeira sancionatória prevista e punida na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC; que é imputável:

a) Aos membros do Conselho do Governo que estiveram presentes e aprovaram as Resoluções do Conselho do Governo Regional n.º 137/2020 de 27 de março e n.º 219/2020 de 24 de abril (e, consequentemente, o conteúdo do contrato de dotação financeira e do protocolo), concretamente, o Presidente do Governo Regional da Madeira, Miguel Filipe Machado de Albuquerque, o ex-Vice-Presidente do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares, Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado e os Secretários Regionais, Rui Miguel da Silva Barreto, Jorge Maria Abreu de Carvalho, Pedro Miguel de Câmara Ramos, António Eduardo de Freitas Jesus, Augusta Ester Faria de Aguiar (ex-Secretária Regional de Inclusão Social e Cidadania), Susana Luísa Rodrigues Nascimento Prada, Teófilo Alípio Reis Cunha, José Humberto de Sousa Vasconcelos e João Pedro Castro Fino;

b) Aos membros do Conselho Diretivo do IDE, IP-RAM, Duarte Nuno Nunes de Freitas, José Jorge Nunes Gouveia e Ana Cristina Baptista Gouveia, que, “em obediência” à referida autorização genérica do Conselho do Governo Regional, promoveram a implementação da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”, outorgando o protocolo celebrado entre o IDE, IP-RAM, a SPGM – Sociedade de Investimento, S.A., as instituições de crédito e as sociedades de garantia mútua aderentes e autorizando a despesa ilegal inerente⁸⁴.

Em sede de contraditório⁸⁵, foi sustentada a posição de que a conduta pela qual os agentes vêm indiciados não estaria tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, não lhes sendo imputável qualquer responsabilidade financeira nos termos desta norma, pela ausência de violação das normas financeiras “(...) identificadas nas alíneas daquele preceito (normas sancionatórias secundárias ou remissivas)”; mas é posição que não merece acolhimento pelo Tribunal.

⁸³ Ver também a alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro (LEO) segundo a “Nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis; (...)”. E ainda o artigo 4.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas), epígrafado de “Princípio da igualdade”, que dispõe que “A autonomia financeira das regiões autónomas exerce-se no quadro da Constituição, dos respetivos estatutos político-administrativos, da lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, da presente lei e demais legislação complementar, das regras de direito da União Europeia e das restantes obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português”.

⁸⁴ Conforme se alcança da documentação que seguiu em anexo ao ofício do IDE, IP-RAM, com a referência de salda n.º 102659 de 19 de julho de 2022.

⁸⁵ Cfr. os pontos 51. a 86. do contraditório dos membros e ex-membros do Governo Regional da Madeira.



Conforme é referido no contraditório, os n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Lei n.º 28/92 de 1 de setembro, estabelecem, entre outros, que nenhuma despesa pode ser concretizada sem que seja legal e justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia. Acresce o n.º 4 da mencionada norma que “*Nenhum encargo pode ser assumido sem que a correspondente despesa obedeça aos requisitos dos números anteriores.*”. Esta é, indiscutivelmente, uma norma reguladora “*(...) da atividade financeira pública, mais precisamente das que regulam receitas, as despesas, a guarda e gestão dos dinheiros e fundos públicos.*”⁸⁶.

Citando JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, in *Direito da Despesa Pública*, 2020, pp. 114 e ss.: “*(...) ao nível concreto-aplicativo do procedimento de execução da despesa, assume relevo o princípio da legalidade (...). De acordo com o mesmo, toda a atuação despesista deverá ter como base a lei, respeitando-a, devendo o termo “lei” ser considerado em sentido amplo, abrangendo qualquer norma jurídica – Constituição, lei, norma internacional e norma de Direito da União Europeia (...).*”. Ou seja, para aferir a legalidade do ato de despesa há que ter em conta, entre outros, a dimensão orgânica e formal, sendo necessário averiguar se o “*(...) órgão que intervém na realização da despesa é o órgão certo, isto é, se tem competência (hierárquica, territorial e material) para tal intervenção*” mas também se “*(...) a despesa observa a forma que o ordenamento exige para que ela possa ser efetivada (ato administrativo, contrato administrativo, e dentro de cada uma destas categorias, as respetivas subcategorias).*”. Mais infere que “*Daqui se retiram os postulados da precedência da lei – não há despesa sem lei prévia – e do primado da lei – o ato de despesa deve obedecer à lei -, e se alguma das apontadas dimensões não se der por verificada, a despesa será considerada ilegal (...)*”.

Deste modo, e conforme resulta claramente da exigência constante do artigo 18.º da Lei n.º 28/92 de 1 de setembro⁸⁷, o ato deve, antes de mais, estar em conformidade com a lei, pois, caso contrário, a despesa dele resultante será considerada ilegal.

Nestes termos, como a “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19” consubstancia a assunção de despesas⁸⁸ pelo Governo Regional e como o protocolo que estabeleceu os termos e as condições de funcionamento e de acesso à referida linha de crédito, enquanto regulamento independente, foi formulado com inobservância do procedimento legal e constitucionalmente definido para o efeito nos termos acima mais bem referidos (sendo, por isso, ilegal), então é ilegal a despesa dele resultante.

Destarte encontra-se objetivamente preenchida a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por se encontrar verificada a “*(...) violação das normas sobre a (...) assunção, autorização ou pagamento*”

⁸⁶ Cfr. o ponto 53. do contraditório dos membros e ex-membros do Governo Regional da Madeira.

⁸⁷ Que consubstancia uma norma disciplinadora da atividade financeira pública, para efeitos do referido nos artigos 72., 75. e 76. do contraditório.

⁸⁸ Cfr. os pontos 65., 66. e 85. do contraditório dos membros e ex-membros do Governo Regional da Madeira.

de despesas públicas ou compromissos” pela inobservância da aplicação conjunta do disposto no artigo 18.º da Lei n.º 28/92 (Lei de Enquadramento Orçamental da RAM) e dos requisitos legalmente exigidos no procedimento de criação e implementação de qualquer regulamento, constantes da CRP e do CPA.

A situação descrita é inclusivamente assumida no ponto 78. do referido contraditório: «*NUNO A. GONÇALVES refere a este propósito “Exemplificando: o tipo da al. b), abrange a multiplicidade dos incumprimentos de normas que comandam ou regulam a elaboração e execução dos orçamentos (máxime: LEO [Lei de Enquadramento Orçamental], LEORAM [Lei de Enquadramento Orçamental da RAM], Leis de execução do orçamento, POC’s [Planos Oficiais de Contas], DL n. 155/92, regime financeiro das autarquias locais, etc.) bem como a violação de quantas regem a assunção, autorização ou pagamento de despesas (máxime: LCPA [Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso], etc.).»⁸⁹.*

Assim, a vertente objetiva do tipo legal encontra-se indiciariamente preenchida.

Cabe, no entanto, aferir, ainda que indiciariamente, se a vertente subjetiva também estará, ou seja, cabe analisar se a atuação está indiciariamente revestida de culpa, conforme exige o n.º 5 do artigo 61.º, aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, sendo certo que a culpa dos agentes - salvo a infração financeira prevista no artigo 60.º da citada lei, que exige o dolo - se basta com a existência de uma conduta negligente conforme resulta do n.º 2 do artigo 64.º e dos n.ºs 4 e 5 do artigo 65.º da citada lei.

Nos pontos 87. a 110. do contraditório dos membros e ex-membros do Governo Regional da Madeira é alegada a ausência de conduta culposa para efeitos de preenchimento dos requisitos da infração financeira. Efetivamente, os n.ºs 1 e 5 do artigo 61.º da LOPTC, aplicáveis à responsabilidade sancionatória *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, determinam que a responsabilidade financeira é individual, recaindo sobre o agente ou agentes da ação, e apenas ocorre se a ação for praticada com culpa. Dispõe ainda o n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC que “*Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.*”.

A conceção de culpa não pode ser dissociada da apreciação de um conjunto de deveres específicos e próprios dos decisores ou dos executores na gestão e uso de dinheiros públicos, da autorização de despesas ou dos pagamentos considerados ilegais e danosos por uma ação de

⁸⁹ Em todo o caso, ANTÓNIO CLUNY, in *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, p. 59, admite que: “Atente-se, por exemplo, nos textos dos artigos 59.º e 65.º da LOPTC e logo podemos ver que, ao menos aparentemente, o conceito de infração financeira é usado com alcances diversos. No primeiro desses artigos ela pode parecer referir-se apenas a situações e condutas ilegais, mas de natureza meramente civilística (...). No segundo desses artigos o uso dessa expressão parece querer significar um ilícito de natureza financeira e administrativa cuja sanção é, em princípio, a multa, mas cuja verificação pode também dar origem a obrigação de reposição ou reparação de danos delas emergentes.”.

controlo dirigida pelo Tribunal ou por um órgão de controlo interno. Ora, a culpa do agente da conduta deve ser aferida em função do juízo que se faça sobre o cumprimento rigoroso e adequado desses deveres funcionais. Avaliar a culpa em termos de responsabilidade financeira implica assim, se não em todas pelo menos em muitas circunstâncias, avaliar os concretos deveres de cuidado necessários a uma correta tomada de decisão. O que, por conseguinte, está insito nesta conceção de culpa é o cumprimento (ou incumprimento) dos deveres funcionais, públicos (ou não) que cabem a quem contribua para gerir e decidir uma despesa ou um pagamento que abranja dinheiros públicos.”

O padrão de diligência exigível a qualquer gestor de dinheiros públicos é, pois, “(...) o do (iii) foro profissional, considerando os deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um gestor (i) mediano na informação, (ii) mediano no critério, (iii) mediano na prudência, (iv) medianamente avisado e cauteloso. É que quem exerce funções de gestão ou administração pública tem de ter ou de passar a ter um mínimo de conhecimentos e de cuidados sobre a matéria financeira decidenda, por exemplo, ouvindo especialistas internos ou externos e considerando as Recomendações do TdC (...)”⁹⁰.

No caso concreto, a documentação⁹¹ e os contraditórios analisados, nomeadamente na matéria referente às Resoluções do Conselho do Governo Regional n.ºs 137/2020 e 219/2020, comprovam a aprovação do contrato de dotação financeira e do protocolo que criaram e definiram a “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19” e a autorização da despesa inerente⁹².

Sucede, porém, que pese embora expressamente peticionados⁹³, não foram carreados para o processo quaisquer informações, pareceres, estudos ou análises que tenham servido de suporte às mencionadas deliberações. Ou seja, a documentação analisada indica que as Resoluções do Conselho do Governo Regional n.ºs 137/2020 e 219/2020 foram deliberadas sem recurso a informações, pareceres, estudos, análises prévias e sem consulta de estações competentes^{94 95}.

⁹⁰ Conforme resulta da Sentença n.º 2/2021 da SRATC de 7 de outubro de 2021, da autoria do JC da SRMTC.

⁹¹ Cfr. os ofícios com os registos de entrada n.ºs E1988/2022 (Secretaria Regional de Economia) e E2005/2022 (Presidência do Governo Regional), respetivamente, de 6 e 8 de setembro de 2022.

⁹² Cfr. os pontos 12., 22. e 24. do contraditório dos membros e ex-membros do Governo Regional da Madeira.

⁹³ Cfr. os ofícios da SRMTC com as referências n.ºs S2592/2022 e S2593/2022, ambos de 25 de agosto de 2022, dirigidos, respetivamente, à Presidência do Governo Regional da Madeira e ao Secretário Regional de Economia.

⁹⁴ Para efeitos da aplicação do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, e entendidas como “(...) um indivíduo ou um serviço que possa e deva efetivamente esclarecer o decisor.”, conforme resulta da Sentença da SRATC n.º 2/2021 de 7 de outubro de 2021, no processo n.º 1/2021-JRF-SRATC.

⁹⁵ No ponto 103. do contraditório dos membros e ex-membros do Governo Regional da Madeira é, inclusive, assumido que “(...) a preparação das deliberações do Conselho de Governo não permitia a qualquer dos visados, muito menos àqueles que têm pastas setoriais que nada tem que ver com ajudas ou incentivos ao tecido empresarial regional identificar a natureza normativa do instrumento aprovado, já que, se assim fosse, haveria, naturalmente, uma outra preparação, bem como, naturalmente, as diligências tendentes à publicação, tal como sucede com centenas de atos regulamentares aprovados por aquele órgão.”. Sucede, tal como resulta da Sentença da 3.ª Secção do Tribunal de Contas

Os membros do Governo Regional, assim como os executores das deliberações deste, estando investidos na capacidade para decidir sobre a administração e gestão dos dinheiros públicos, devem

(i) adotar o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente,

(ii) sendo responsáveis diretos pelas respetivas ações e omissões,

nos termos

do artigo 22.º, do n.º 1 do artigo 117.º, da alínea c) do n.º 1 do artigo 214.º e do n.º 1 do artigo 271.º da CRP

e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da Lei n.º 28/92 de 1 de setembro (princípio da responsabilidade pelo exercício de funções públicas)⁹⁶.

Portanto, a sua atuação deve ser esclarecida e conforme à lei nos termos do n.º 2 do artigo 266.º da CRP e dos n.º 4 do artigo 2.º e n.º 1 do artigo 3.º do CPA (princípio da legalidade); o que está indiciado que não sucedeu no caso concreto.

Pelo exposto, a factualidade, a documentação e a restante informação analisada evidenciam, a título indiciário, o preenchimento da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, tendo os agentes aparentemente agido com culpa, ainda que a título de negligência, uma vez que não foram observados os deveres de diligência e o zelo devidos, nem cumpridos os deveres de cuidado⁹⁷.

Estes deveres exigiam, no mínimo, a análise esclarecida e a verificação da legalidade do procedimento que culminou na aprovação, implementação e execução da “*Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19*”, assim como na assunção e na autorização (em termos globais) das despesas

n.º 5/2010, no processo n.º 8-JRF/2009, que: “(...) como é jurisprudência uniforme do Plenário da 3ª Secção, quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções (...). Sublinhe-se que não são os Serviços que estão a ser julgados, mas os responsáveis financeiros que, livremente, se abalançaram a cargos de gestão autárquica. (...) A falta de consciência da ilicitude é, pois, censurável não se verificando os requisitos de uma reta consciência ético-jurídica (...)”.

⁹⁶ Vide ainda no âmbito deste princípio o artigo 17.º da Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso), alínea g) do n.º 1 do artigo 3.º e artigo 14.º da Lei n.º 34/82 de 16 de julho, e ainda o n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro (LEO).

⁹⁷ Neste sentido, vide a sentença n.º 15/2022 da 3.ª Secção do Tribunal de Contas, processo n.º 11/2021-JRF/3.ª Secção, segundo a qual: “37. A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que está investido, tem o dever de observar e cumprir as normas legais relativas à contratação pública e, nessa medida, no caso de não ter sido observado o devido cuidado na verificação da legalidade dos procedimentos aquisitivos em causa e, por tal razão, não sendo observadas tais normas, o agente age com culpa. 38. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – Cfr. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade de realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – Cfr. alínea b) do artigo 15.º citado.”.



inerentes⁹⁸, tudo nos termos e para efeitos dos n.ºs 1 e 5 do artigo 61.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º, ambos *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, e artigo 15.º do Código Penal *ex vi* n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

Não procede, por isso, a argumentação constante dos pontos 87. a 111. do contraditório dos membros e ex-membros do Governo Regional da Madeira.

Diremos ainda, nesta sede, que a LOPTC, à luz do nuclear artigo 214.º n.º 1 da CRP, atua assim: os relatórios do Tribunal de Contas, órgão judiciário supremo em todas as matérias da sua competência, podem conter juízos indiciários de censura quanto a infrações financeiras e no contexto do todo exigido no especial e exigente artigo 13.º da LOPTC. Isto significa que tais juízos têm natureza indiciária ou não definitiva⁹⁹.

Cumprе, no entanto, referir que a factualidade apreciada integra o preenchimento dos pressupostos da relevação imediata da indiciada responsabilidade financeira sancionatória^{100 101} previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, designadamente por (i) estar em causa atuação negligente, (ii) pelo facto dos agentes não terem sido destinatários de recomendações anteriores pelo Tribunal de Contas para a correção das irregularidades detetadas, bem como (iii) por ser a primeira vez que estes responsáveis são juridicamente censurados pela prática desta infração financeira.

Nestes termos, pese embora a factualidade do caso concreto pudesse eventualmente gerar responsabilidade financeira sancionatória indiciada¹⁰² punível com multa ao abrigo do disposto na

⁹⁸ O que foi, inclusive, reconhecido em sede de contraditório dos membros e ex-membros do Governo Regional da Madeira, nos pontos 106. a 109.: “Assim sendo, nunca poderiam ser objeto de censura as eventuais falhas no fluxo dos procedimentos internos, ocorridas nesse período excecional [emergência de saúde pública devido à doença por COVID-19], nomeadamente, no procedimento de tomada de decisão por parte do Governo Regional, e formalidades subsequentes (...)”.

⁹⁹ Isto é, não têm a natureza de atos administrativos para efeitos do disposto no artigo 148.º do CPA (cf., por todos, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, 10.ª edição, n.º 103 a n.º 106; D. FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, Vol. II, 4.ª edição, pp. 215-216); nem para efeitos, dentro da Jurisdição Financeira portuguesa (por força do cit. artigo 214.º n.º 1), do disposto no artigo 50.º do CPTA e no artigo 268.º n.º 4 da CRP. Como é consabido na ciência do Direito público moderno, só é ato administrativo (cf. o artigo 148.º do CPA e o artigo 268.º n.º 4 da CRP) a prescrição de autoridade administrativa capaz de provocar alterações na esfera jurídica de outrem, i.e., a estatuição administrativa suscetível de, por si, produzir uma transformação jurídica externa. Não é, obviamente, o caso da identificação de agentes de infrações financeiras num relatório do Tribunal de Contas.

¹⁰⁰ A relevação da responsabilidade financeira sancionatória corresponde a um poder-dever do Tribunal que exige a ponderação sobre a factualidade em análise e, concretamente, sobre as suas circunstâncias específicas.

¹⁰¹ Em todos os contraditórios analisados é requerida a relevação das responsabilidades financeiras ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

¹⁰² Falamos aqui de um ato de administração pelo Tribunal de Contas (juízo indiciário de responsabilidade financeira) que não é, na parte relativa à indicição de responsabilidades financeiras, nem uma decisão administrativa, nem um ato com eficácia externa, como é exigido nos artigos 268.º n.º 4 da CRP e 148.º do CPA (cfr. sobre estas questões, por todos, HARTMUT MAURER, *Derecho Administrativo, Parte General*, trad., Marcial Pons, 2011, p. 228: “Sólo son actos administrativos aquellas regulaciones – que sobrepasando la esfera interna de la Administración – que establecen derechos

alfnea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, o caso concreto faculta um quadro que permite a relevação desde já, por se encontrarem preenchidos os requisitos estabelecidos no n.º 9 do artigo 65.º daquela Lei.

2.2. Operacionalização

2.2.1. Instrumentos de criação da linha de crédito

Na sequência dos mandatos emitidos pela RCG n.º 137/2020, de 27 de março, e pelo Despacho n.º 144/2020, de 8 de abril, foi celebrado o protocolo que materializa a criação da linha de crédito, entre o IDE, IP-RAM, a Sociedade de Investimento, S.A. (atualmente, Banco Português de Fomento, S.A.), as quatro Sociedades de Garantia Mútua (SGM)¹⁰³ e cada uma das dez instituições de crédito aderentes¹⁰⁴, com data de 24 de abril de 2020¹⁰⁵.

Tendo por objeto a definição dos termos de cooperação entre o IDE, IP-RAM e o Fundo de Contragarantia Mútuo, foi outorgado um contrato de dotação financeira, no montante de 16 milhões de euros, visando o reforço do capital daquele Fundo para cobertura das responsabilidades a assumir no âmbito da gestão da “*Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19*”, datado de 24 de abril de 2020¹⁰⁶.

A “*Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19*” (doravante designada de Linha Covid I), que se destinou exclusivamente ao pagamento de custos salariais, encerrou formalmente a 15 de outubro de 2020, dando lugar à criação da “*Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19 II*” (adiante representada por Linha Covid II)¹⁰⁷, através da adenda ao protocolo¹⁰⁸, datada de 16 de outubro de 2020, com o objetivo de satisfazer necessidades de tesouraria.

« obligaciones respecto a los ciudadanos o a otras personas ajenas; ... debe estar dirigido a producir efectos externos.”; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, 10ª edição, 2022, n.ºs 103 a 106; D. FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, II, 4ª edição, pp. 215-216; F. PAULA OLIVEIRA e J. E. FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5ª edição, pp. 185 ss.; criticamente: PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, I, pp. 309 ss.).

¹⁰³ AGROGARANTE – Sociedade de Garantia Mútua, S.A.; GARVAL – Sociedade de Garantia Mútua, S.A.; LISGARANTE – Sociedade de Garantia Mútua, S.A.; NORGARANTE – Sociedade de Garantia Mútua, S.A.

¹⁰⁴ ABANCA Corporación Bancaria, S.A., Sucursal em Portugal (protocolo sem candidaturas enquadradas); Banco BIC Português, S.A.; Banco BPI, S.A.; Banco Comercial Português, S.A.; Banco Santander Totta, S.A.; BANKINTER, S.A. – Sucursal em Portugal; Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, C.R.L.; CAIXA ECONÓMICA MONTEPIO GERAL, Caixa Económica Barcária, S.A., Caixa Geral de Depósitos, S.A.; Novo Banco, S.A.

¹⁰⁵ Assinado pelo IDE, IP-RAM nesta data e pelas instituições de crédito em data posterior.

¹⁰⁶ A assinatura do IDE, IP-RAM ocorreu em 24/04/2020, mas a da contraparte apenas a 07/07/2020.

¹⁰⁷ Esta sublinha foi criada com o objetivo de esgotar o valor total programado de 100 milhões de euros, uma vez que se verificou “uma redução significativa no número de novas candidaturas à Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19” (cfr. os considerandos presentes na adenda ao protocolo).

¹⁰⁸ Celebrada com todas as entidades que outorgaram o protocolo.



A 12 de abril de 2021 foi aberta mais uma sublinha específica designada “*Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19 III*” (doravante designada Linha Covid III), através de nova adenda ao protocolo datada de 21 de março de 2021, especialmente direcionada para as empresas que não se candidataram às anteriores Linhas Covid nem à “*Linha de Crédito Apoiar Madeira 2020*”.

O quadro seguinte identifica o enquadramento geral das linhas de crédito:

Quadro 2 – Principais condições das linhas de crédito

	COVID I	COVID II	COVID III
Data de Abertura	20/04/2020	16/10/2020	31/01/2021 ¹⁰⁹
Prazo de Vigência	Até 15/10/2020	Até 13/06/2022 ¹¹⁰	
Objetivo	Ajudar as empresas a manter os postos de trabalho.		
Beneficiários	PME	PME que tenham uma candidatura submetida no âmbito da Linha Covid I, até às 17:00 do dia 15/10/2020 e rececionada pelo IDE, IP-RAM até às 23:59 desse mesmo dia ¹¹¹ .	PME que não tenham beneficiado dos apoios das Linhas Covid I e II nem da Linha de Crédito Apoiar Madeira 2020 ¹¹² .
Condições de Acesso	Cumprir cumulativamente os seguintes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> • Encontrar-se legalmente constituídos; • Localizar-se na RAM (estabelecimento e sede); • Não ter dívidas a entidades pagadoras de apoios financeiros, atestando através de declaração de compromisso da empresa; • Não tenham incidentes não regularizados junto da Banca e do Sistema de Garantia Mútuo à data da contratação; • Ter a situação regularizada junto da Administração Fiscal e da Segurança Social devendo para o efeito e ao longo do prazo de vigência do contrato de financiamento dar ao IDE, IP-RAM autorização para consulta online; • Dispor de contabilidade organizada nos termos do Sistema de Normalização Contabilística; • Manter os empregos permanentes nos termos da Declaração de compromisso, até 31 de dezembro de 2020¹¹³; 		

¹⁰⁹ Conforme a adenda ao protocolo assinada, esta linha entrou em vigor, retroativamente, a 31/01/2021. Inicialmente, a data de abertura apresentada no site do IDE, IP-RAM era de 12/04/2021.

¹¹⁰ Conforme a divulgação de encerramento das referidas linhas no site do IDE, IP-RAM. Inicialmente, o prazo de vigência divulgado era até 31/12/2023.

¹¹¹ As empresas que recorreram à Linha Covid I podem assim beneficiar de um novo empréstimo, de igual valor ao já auferido, duplicando o apoio recebido (cfr. o ponto 5 do capítulo 7 da adenda ao protocolo que cria a Linha Covid II).

¹¹² Para garantir a igualdade relativamente às empresas que se candidataram às Linhas Covid I e II, os candidatos à Linha Covid III podem beneficiar de um crédito de montante igual ao dobro do resultante da fórmula de cálculo, desde que sejam cumpridos todos os requisitos, termos e condições do protocolo (cfr. a adenda ao protocolo).

¹¹³ A data-limite de 31/12/2020 aplica-se às candidaturas enviadas/rececionadas entre 24/04/2020 e 31/12/2020. Para as candidaturas rececionadas entre 01/01/2021 e 31/03/2021, e após 01/04/2021, o limite foi fixado, respetivamente, em 31/03/2021, e em “6 meses a contar da data de contratação” (cfr. a informação disponibilizada pelo IDE, IP-RAM,

	COVID I	COVID II	COVID III										
	<p>• Apresentar uma situação líquida positiva no último balanço aprovado. As empresas com situação líquida negativa no último balanço aprovado poderão aceder à linha caso apresentem esta situação regularizada em balanço intercalar até à data da respetiva candidatura. Este requisito não se aplica a empresas cuja atividade se tenha iniciado há menos de 12 meses contados desde a data da respetiva candidatura.</p>												
Operações Elegíveis	Operações destinadas ao financiamento de necessidades de tesouraria, exclusivamente, no pagamento de custos salariais.	Operações destinadas ao financiamento de necessidades de tesouraria.											
Montante Global da Linha	100 milhões de euros	100 milhões de euros deduzido o montante dos enquadramentos realizados até às 24:00 do dia 15/10/2020.	Até 100 milhões de euros previstos no protocolo da Linha COVID-19.										
Prazo das Operações	Até 5 anos, após a contratação da operação.												
Período de Carência	Até 18 meses de carência de capital, após a contratação da operação.												
Amortização de Capital	Prestações iguais, sucessivas e postecipadas com periodicidade trimestral.												
Prazo de Utilização	Até 18 meses após a data de contratação das operações.	Até 6 meses após a data de contratação das operações.											
Montante Máximo por Empresa	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Montante máximo (€)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Microempresas</td> <td>30 000</td> </tr> <tr> <td>Pequenas empresas</td> <td>150 000</td> </tr> <tr> <td>Médias empresas</td> <td>300 000</td> </tr> <tr> <td>Grandes empresas</td> <td>600 000</td> </tr> </tbody> </table> <p>O financiamento está limitado a 40% da massa salarial mensal (conjunto de todos os abonos brutos, sobre os quais incide Taxa Social Única) acrescida de 23,75% referente à Taxa Social Única multiplicado por 10 no caso de microempresas, por 8 no caso das pequenas empresas e por 6 para as restantes empresas.</p> <p>Para as empresas que tenham recorrido ao mecanismo de</p>				Montante máximo (€)	Microempresas	30 000	Pequenas empresas	150 000	Médias empresas	300 000	Grandes empresas	600 000
	Montante máximo (€)												
Microempresas	30 000												
Pequenas empresas	150 000												
Médias empresas	300 000												
Grandes empresas	600 000												
Garantia Mútua	Até 80% do capital em dívida em cada momento do tempo.												
Bonificação da Taxa de Juros	A taxa de juro, constituída pelo indexante acrescido do respetivo spread (com um máximo de 1,5%), será bonificada pelo IDE, IP-RAM em 100%.												
Bonificação da Comissão de Garantia	Será aplicada pelas SGM uma comissão de garantia de 0,5%, a cobrar postecipada e trimestralmente, integralmente bonificada pelo IDE, IP-RAM.	Será aplicada pelas SGM uma comissão de garantia de 0,5%, a cobrar postecipadamente e anualmente ¹¹⁵ , integralmente bonificada pelo IDE, IP-RAM.											

Fonte: Fichas técnicas das três linhas criadas, constantes do site do IDE, IP-RAM.

comunicada através do seu site). É de salientar que a primeira adenda ao protocolo não prevê as alterações assinaladas, descorrendo-se se as mesmas foram adequadamente formalizadas e decididas pela entidade competente.

¹¹⁴ Caso as empresas recorram ao lay-off após a data de entrega da candidatura, não têm de reportar à Entidade Gestora da Linha, continuando a beneficiar do financiamento até 40%.

¹¹⁵ A adenda ao protocolo não altera a periodicidade do pagamento das comissões de garantia levando a que se entenda que o pagamento é trimestral, ao contrário do que consta na ficha técnica divulgada no site.

Refira-se ainda que, mediante pedido expresso do beneficiário, acompanhado da documentação comprovativa da verificação de cada uma das condições¹¹⁶, o valor do financiamento poderá ser convertido, no todo ou em parte¹¹⁷, em incentivo não reembolsável, caso se verifiquem, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- i. Manutenção do número de postos de trabalho permanentes durante pelo menos 18 meses a contar da data do contrato de empréstimo;
- ii. Quebra superior a 40% do volume de vendas¹¹⁸, entre os meses de março a maio de 2020, comparativamente aos 90 dias anteriores, ou ao período homólogo;
- iii. Cumprimento das regras definidas no regime comunitário de auxílios *de minimis*.

É de referir que o IDE, IP-RAM não disponibilizou à SRMTC¹¹⁹ cópias de todas as adendas ao protocolo¹²⁰, relativas à linha Covid III, visto que, “*não obstante às diversas solicitações enviadas*”, as mesmas, estranhamente, não lhes foram facultadas por parte do Banco Português de Fomento, S.A.¹²¹.

2.2.2. Circuito de decisão das operações e prazos

O circuito de decisão das operações, desde a entrega do pedido de financiamento até ao enquadramento da candidatura por parte do IDE, IP-RAM, e as subsequentes fases de validação dos

¹¹⁶ Para a conversão do financiamento, a empresa deverá enviar ao IDE, IP-RAM, um pedido de análise da conversão, no prazo máximo de 30 dias corridos após a conclusão do período dos 18 meses de carência, anexando os elementos indicados na Regra de Orientação n.º 2 Linha Investe RAM – Covid 19 – “Conversão do empréstimo em subvenção não reembolsável”, aprovada a 26/05/2020 (tendo sido posteriormente revista a 16/11/2021 e a 19/01/2022). A RCG n.º 12/2022, de 19 de janeiro, publicada no JORAM, I Série, Suplemento, n.º 9, de 19 de janeiro de 2022, prorrogou o prazo de solicitação da conversão do financiamento, por 10 dias corridos (a contar da data da publicitação da RCG), unicamente para as empresas cujo prazo já estivesse ultrapassado àquela data.

¹¹⁷ Dependendo do montante de *plafond em minimis* disponível da entidade beneficiária, à data do enquadramento da candidatura.

¹¹⁸ Quebra superior a 15% no volume de vendas, no caso das empresas com sede e estabelecimento (condições cumulativas) na Ilha de Porto Santo.

¹¹⁹ Em contraditório, os dirigentes do IDE, IP-RAM reiteraram que “(...) apesar das várias insistências do IDE, IP-RAM, não nos foram enviados os documentos originais das adendas ao Protocolo celebradas com as seguintes Instituições de Crédito: Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, ABANCA, Banco BPI. (...) Para as Instituições de Crédito BCP, BANKINTER e CGD, embora as adendas já nos tenham sido remetidas devidamente assinadas pelos bancos, aguardamos a sua subscrição pelo Banco Português de Fomento.”. Deste modo, passados quase dois anos (com referência à data do contraditório dos dirigentes do IDE, IP-RAM – 20/12/2022) após a criação da linha Covid III, constata-se a incapacidade do IDE, IP-RAM em obter as várias adendas em falta devidamente subscritas.

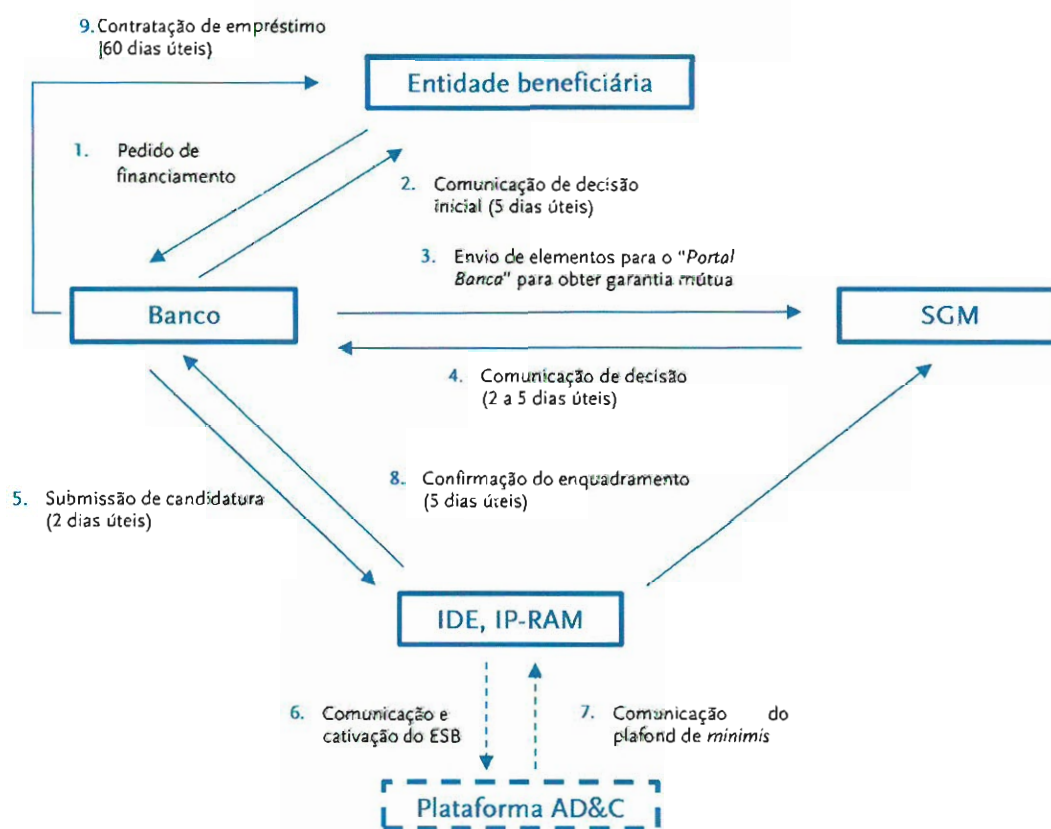
¹²⁰ Até setembro de 2022, estavam em falta cinco das dez adendas assinadas com os bancos protocolados.

¹²¹ Cfr. a comunicação eletrónica n.º 102659 do IDE, IP-RAM, de 19/07/2022.

montantes de apoio e pagamento de bonificações, está regulado pelo protocolo celebrado com os bancos aderentes.

O fluxograma seguinte exemplifica o circuito de aprovação de uma operação pelo IDE, IP-RAM.

Figura 1 – Fluxograma do circuito de decisão



1. A candidatura é formalizada pela empresa junto dos bancos protocolados, através da submissão da "carta pedido de financiamento" e restantes documentos exigidos¹²².

¹²² Os candidatos à Linha Covid I devem entregar os documentos seguintes: certidão de registo comercial, declaração de compromisso de manutenção de postos de trabalho, declaração de compromisso de inexistência de dívidas a entidades pagadoras de apoios financeiros, certidões e comprovativos de autorização para consulta da situação contributiva e tributária, Informação Empresarial Simplificada (IES) 2018 ou balanço e demonstração de resultados do Técnico Oficial de Contas/Revisor Oficial de Contas, certificação PME válida ou declaração NPME, folha de remunerações do mês anterior à candidatura (juntamente com os comprovativos de baixas médicas dos trabalhadores e respetivo recibo ordenado do trabalhador num mês sem baixa), pedido de lay-off submetido na Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, assinado e carimbado pela gerência ou declaração de compromisso da empresa em como não esteve em lay-off desde 13/03/2020 até à data da candidatura, e declaração de empresa autónoma/única. No âmbito da Linha Covid II, visto que

2. O banco analisa o pedido e procede à validação da situação de inexistência de incidentes junto da banca, após a qual emite uma declaração que junta ao processo. No prazo de 5 dias úteis a contar da data do pedido, o banco emite uma decisão inicial.

3. Em caso de aprovação da operação, para efeitos de obtenção da garantia mútua, o banco envia para o "Portal Banca" os elementos necessários à realização da análise de risco pela Sociedade de Garantia Mútua e preenche um formulário.

4. A decisão da Sociedade de Garantia Mútua é comunicada ao banco no prazo de 2 a 5 dias úteis sendo que, em caso de aprovação, é emitido o documento da garantia, o qual é anexado ao processo de candidatura.

5. No prazo de até 2 dias úteis após a aprovação pela Sociedade de Garantia Mútua, o banco submete ao IDE, IP-RAM a ficha técnica¹²³ da empresa, juntamente com os elementos previamente enumerados.

A candidatura dá entrada no IDE, IP-RAM, através de e-mail, sendo-lhe atribuído um número sequencial em função da data e hora¹²⁴.

O IDE, IP-RAM procede à análise dos elementos rececionados, à validação da candidatura quanto às condições de elegibilidade exigidas e confirma a regularidade, através de consulta online, das situações tributária e contributiva dos beneficiários, sendo que:

- a) O não cumprimento das condições implica a devolução da candidatura ao banco¹²⁵;
- b) Caso falte algum documento ou haja necessidade de esclarecimentos, estes são solicitados ao banco, sendo concedido um prazo de 2 dias úteis para a sua entrega (findo o qual procedem à rejeição da candidatura)¹²⁶.

As candidaturas que estejam em conformidade são aceites e é enviado um e-mail de aceitação para o banco.

apenas se podem candidatar entidades que já têm aprovação na Linha Covid I, a documentação a entregar é simplificada, cingindo-se ao Anexo I - Declaração do beneficiário.

¹²³ A ficha técnica é um formulário, preenchido pelo banco que submete a candidatura, e tem como objetivo recolher elementos destinados ao enquadramento das operações.

¹²⁴ Ocorreram, por vezes, vários pedidos de financiamento aos bancos pela mesma empresa, originando vários números de candidatura a si associados que, após análise, deram origem a desistências ou a duplicações.

¹²⁵ Os motivos de recusa nesta fase podem consistir nos seguintes: situação irregular perante as finanças e/ou segurança social; já existir uma candidatura apresentada por outra instituição de crédito; o processo ter sido instruído como empresa única e ser uma empresa autónoma, ou vice-versa.

¹²⁶ Cfr. a comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 92209, de 26/03/2021.

6. O IDE, IP-RAM calcula e procede à comunicação e cativação¹²⁷ dos montantes de Equivalente de Subvenção Bruta¹²⁸, na plataforma da Agência para o Desenvolvimento e Coesão¹²⁹ para efeitos do controlo do regime de auxílio *de minimis*¹³⁰.

7. A plataforma da Agência para o Desenvolvimento e Coesão informa o IDE, IP-RAM sobre o *plafond de minimis* disponível em relação ao beneficiário¹³¹.

8. No prazo de 5 dias úteis a contar da receção dos elementos, o IDE, IP-RAM confirma ao banco e à Sociedade de Garantia Mútua o enquadramento da operação¹³².

9. O banco procede à contratação do empréstimo até 60 dias úteis após a data do envio do e-mail de comunicação do enquadramento¹³³.

Findo o período de 18 meses de carência concedido pelo contrato de empréstimo, a empresa que pretenda obter a conversão do empréstimo em subsídio não reembolsável deverá enviar ao IDE, IP-RAM um pedido, no prazo máximo de 30 dias corridos, anexando a documentação comprovativa de cada uma das condições de conversão.

Os bancos e as Sociedade de Garantia Mútua procedem, ainda, ao envio mensal das várias listagens relativas à contratação de empréstimos, desembolsos e bonificações de juros, e às garantias emitidas e bonificações de comissões, para validação pelo IDE, IP-RAM, tendo em vista o pagamento das bonificações.

2.3. Execução

A) Pagamentos efetuados

¹²⁷ O n.º 4 do artigo 3.º do Regulamento dos Auxílios *de Minimis* refere que “Considera-se que o auxílio *de minimis* foi concedido no momento em que o direito legal de receber o auxílio é conferido à empresa ao abrigo do regime jurídico nacional aplicável, independentemente da data de pagamento do auxílio *de minimis* à empresa.”.

¹²⁸ Corresponde ao valor do auxílio do estado a conceder (limitado a um *plafond* máximo de 200 000€ por empresa).

¹²⁹ Aplicação denominada “Registo Central de auxílios *de minimis*”. A partir de outubro de 2021, toda a informação constante foi migrada para o “Sirca Minimis”, o novo Sistema de Informação para Auxílios *de minimis*.

¹³⁰ Os auxílios *de minimis* são ajudas de reduzido valor concedidas a uma empresa, não sendo por essa razão suscetíveis de afetar de forma significativa o comércio e a concorrência entre Estados-Membros.

¹³¹ A inexistência de *plafond de minimis* implica a rejeição da candidatura.

¹³² Nos casos em que o apoio originalmente calculado excede o *plafond de minimis*, o IDE, IP-RAM envia um e-mail de confirmação de enquadramento com restrições, em que apresenta 4 opções de ajustamento ao *plafond* disponível, todas com o mesmo montante de apoio. Por sua vez, o banco ausculta a empresa e comunica a decisão até o prazo de 15 dias úteis, após a receção do e-mail de confirmação de enquadramento. Posteriormente, o IDE, IP-RAM reconfirma o enquadramento da operação com as condições definitivas.

¹³³ Caso sejam ultrapassados os 60 dias de contratação, o compromisso de bonificação da taxa de juro e comissões, por parte do IDE, IP-RAM, caduca. Se não houver contratação, o banco informa o IDE, IP-RAM e a SGM, para efeitos de anulação do enquadramento da operação.

Até 31/12/2021, foram enquadradas 4 881 operações nas três linhas criadas, totalizando 94,4 milhões de euros em financiamentos aprovados, dos quais 58,4% foram atribuídos através da Linha Covid I (55,2 milhões de euros) e 40,4% pela Linha Covid II (38,1 milhões de euros).

O valor médio dos empréstimos da Linha Covid I foi de 20,9 mil euros, enquanto na Linha Covid II foi de 17,4 mil euros.

Quadro 3 – Montante aprovado por linha de crédito, até 31/12/2021¹⁴⁴

Linhas de crédito	N.º de candidaturas enquadradas	Montante global enquadrado (€)	Peso (%)
Covid I	2 634	55 161 551,61	58,4
Covid II	2 190	38 126 781,20	40,4
Covid III	57	1 118 776,69	1,2
Total	4 881	94 407 109,50	100

Fonte: Comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 100670, de 10/03/2022.

No final de 2021, estavam por executar 5,6 dos 100 milhões de euros da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”.

Quadro 4 – Encargos globais estimados e pagos por ano

(em euros)

Ano	Montante de conversão de empréstimos		Bonificação de taxa de juro		Bonificação da comissão de garantia		Total	
	Estimado	Pago	Estimado	Pago	Estimado	Pago	Estimado	Pago
2020	-	0	305 413	10 778	80 120	8 309	385 533	19 087
2021	24 498 418	0	1 388 483	214 624	332 891	0	26 219 792	214 624
2022	45 731 770	-	4 095 897	-	157 187	-	49 984 854	-
2023	985 222	-	2 015 002	-	60 091	-	3 060 315	-
2024	-	-	1 169 561	-	34 417	-	1 203 978	-
2025	-	-	392 206	-	11 116	-	403 322	-
2026	-	-	18 915	-	630	-	19 545	-
2027	-	-	169	-	7	-	176	-
Total	71 215 410	-	9 385 646	225 402	676 459	8 309	81 277 515	233 711

Fonte: Comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 100670, de 10/03/2022.

O IDE, IP-RAM estimou que, até ao final de 2021, os encargos com a bonificação de juros totalizariam 1,7 milhões de euros, no entanto, nesse período, só foram pagos cerca de 225 mil euros¹³⁵, representando uma taxa de execução de 13,3%. Por sua vez, os pagamentos de bonificações de comissões de garantia (8,3 mil euros) apresentaram uma taxa de execução de 2%, relativos em exclusivo à Linha Covid I e ao ano de 2020.

No âmbito do contrato de dotação financeira celebrado entre o IDE, IP-RAM e o Fundo de Contragarantia Mútuo, foram pagos 14,2 milhões de euros (4,0 em 2020 e 10,2 em 2021) para reforço do capital daquele Fundo, destinados à cobertura das responsabilidades a assumir no âmbito da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”.

O prazo para os primeiros pedidos de conversão dos empréstimos em subsídio não reembolsável teve início em novembro de 2021¹³⁶, assinalando-se que, nesse ano, não se verificou qualquer conversão, apesar de terem sido estimados desembolsos de 24,5 milhões de euros. No contraditório os responsáveis do IDE, IP-RAM esclareceram que a previsão “(...) não se concretizou, devido ao atraso da apresentação dos pedidos por parte dos beneficiários e da consequente verificação, durante o prazo de 18 meses, da manutenção dos postos de trabalho (em termos da confirmação do cumprimento da condição de acesso) e da validação da quebra das vendas.”¹³⁷.

As estimativas realizadas pelo IDE, IP-RAM, quando comparadas com a execução dos dois primeiros anos, evidenciam um grande desfasamento com a realidade, sendo de realçar, no mesmo sentido, a sua divergência com as estimativas apresentadas pela SPGM (que previu um custo global de 4,1 milhões de euros em bonificações de juros e de 1,1 milhões de euros, em comissões de garantia¹³⁸). Nas alegações dos responsáveis do IDE, IP-RAM, a causa das diferenças atrás identificadas foi atribuída a um conjunto de fatores:

- “Revogações em sede de análise das condições de permanência da linha de crédito;

¹³⁵ Foram pagos 174 799,52€ e 50 602,61€, no âmbito das Linhas Covid I e Covid II, respetivamente.

¹³⁶ Segundo a Regra de Orientação n.º 2 – Conversão do Empréstimo em Subvenção não reembolsável, as entidades beneficiárias devem, “num prazo máximo de 30 dias corridos após a conclusão do período dos 18 meses de carência”, enviar o pedido de conversão ao IDE, IP-RAM, anexando dos documentos necessários à confirmação das condições de conversão (conjugada ainda com a RCG n.º 12/2022, de 19 de janeiro, para os casos que a 19/01 já tenha sido ultrapassado o referido prazo). Assinala-se que a definição do início da contagem do prazo (ao 18.º mês) impacta negativamente as empresas visto que a obrigação do pagamento da primeira amortização de capital ocorrerá antes do pedido de conversão ter a possibilidade de ser analisado e validado por parte do IDE, IP-RAM.

¹³⁷ Tendo em conta esta situação, “(...) através da Resolução de Conselho de Governo n.º 12/2022, 13 de janeiro, veio o Governo Regional da Madeira autorizar a prorrogação, (peio prazo de 10 dias corridos, a contar da publicitação desta Resolução), do prazo máximo de 30 dias corridos após a conclusão do período dos 18 meses de carência, para as empresas (em relação às quais esse prazo estivesse já ultrapassado) apresentarem, mediante pedido expresso ao IDE, IP-RAM (Entidade Gestora da Linha), o respetivo pedido de conversão do empréstimo em subvenção não reembolsável.”

¹³⁸ Cfr. a comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 98721 de 10/01/2022. Acresce que estes valores constam, igualmente, da Portaria n.º 133-A/2020 de 22 de abril.



- *Desistências por parte das empresas;*
- *Incidentes junto do banco (incumprimentos junto do Banco de Portugal);*
- *Situações não regularizadas perante a Segurança Social e Finanças;*
- *Atrasos no envio de listagens de contratos, desembolsos, bonificações, comissões, garantias por parte dos Bancos e Sociedades de Garantia Mútua;*
- *Divergências e erros nas listagens referidas anteriormente, os quais originaram a devolução das listagens para a sua correção;*
- *Atrasos no envio das notas de débito por parte dos Bancos;*
- *Divergências entre os dados reportados pela Lisgarante e pelo Banco, sendo que um erro nas fases iniciais de contratos/garantias/desembolsos impede que seja possível avançar para a fase final de pagamento de bonificações/comissões. Todas estas situações e dado o elevado número de candidaturas levaram a que não fosse possível, à data da solicitação do Tribunal de Contas, apresentar os valores solicitados sem ser por uma estimativa, sendo que estes, na realidade variaram quer em valor, quer no ano imputado.”.*

Desconhece-se quais as quotas-partes de responsabilidade pela baixa execução, mas a ela não serão certamente estranhos o otimismo das estimativas (imputável ao IDE, IP-RAM), os atrasos na apresentação das candidaturas para aprovação (imputável aos candidatos e aos bancos aderentes), a dilação na aprovação das candidaturas (imputável ao IDE, IP-RAM) e, ainda, a morosidade dos procedimentos associados ao pagamento de bonificação de juros e à conversão dos empréstimos em subsídios não reembolsáveis (imputável aos bancos e ao IDE, IP-RAM).

Assinale-se que tais dilatações (sejam elas atrasos ou, meramente, o tempo para a realização dos controlos e registos administrativos) são particularmente gravosas para os beneficiários da linha de crédito, porque implicam sempre um custo para os mesmos por via da antecipação dos encargos que são da responsabilidade do IDE, IP-RAM¹³⁹.

Em contraditório, os dirigentes do IDE, IP-RAM, defenderam que “(...) o desfasamento entre os valores estimados e os pagos deve-se, essencialmente, a atrasos imputáveis aos beneficiários e aos Bancos, conforme reconhecido neste Relato, situações imprevisíveis que não estão ao alcance do IDE, IP-RAM.”, refutando, deste modo, a sua quota-parte de responsabilidade pelos identificados problemas na execução da linha.

Apesar de não comprometerem a finalidade da linha, estas dificuldades não antecipadas (ou, pelo menos, não divulgadas aquando do anúncio do apoio) frustraram as expectativas dos beneficiários e colocaram uma pressão adicional na tesouraria das empresas, com particular

¹³⁹ No contraditório os dirigentes do IDE, IP-RAM informaram que “(...) segundo os Bancos e as SGM, não foi imputado às empresas o pagamento de juros de mora.”.

gravidade, por causa dos montantes em causa, no que diz respeito ao pagamento das amortizações de capital dos empréstimos convertidos em subsídios.

B) Relevação financeira dos encargos com a linha de crédito

De acordo com a Portaria n.º 133-A/2020 de 22 de abril¹⁴⁰, alterada pela Portaria n.º 254/2022 de 25 de maio, os encargos emergentes da linha totalizavam 121,2 milhões de euros, distribuídos entre 2020 e 2023¹⁴¹, a contabilizar na classificação económica da despesa “04.02.01 - Transferências correntes - Sociedades financeiras - Bancos e outras instituições financeiras” (19,7 milhões de euros) e “08.01.02 - Transferências de capital - Sociedades e quase-sociedades não financeiras – Privadas” (101,5 milhões de euros), em conformidade com o registo do encargo plurianual no Sistema Central de Encargos Plurianuais¹⁴².

Não obstante, face à dimensão da operação, assinala-se que os anexos às demonstrações financeiras de 2020 e de 2021 do IDE, IP-RAM, documentos que auxiliam a compreensão da informação contida nas demonstrações financeiras, não relataram o impacto contabilístico da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”, com exceção, no exercício de 2020, ao reforço de 4 milhões de euros na rubrica de outros ativos financeiros relativo ao Fundo de Contragarantia Mútua.

A análise aos cabimentos e compromissos realizados em 2020 e 2021 pelo IDE, IP-RAM¹⁴³ permitiu verificar e concluir que:

1. Em contabilidade financeira, o reforço de capital do FCGM foi registado na conta 41512 - *Outros investimentos financeiros – Detidos até à maturidade - Fundos*, e a bonificação de juros e de comissões de garantia foi contabilizada na rubrica 68891 - *Outros gastos não especificados correntes*;

Tendo em conta que o SNC-AP prevê contas específicas para a contabilização das transferências em gastos, sendo a 601 - *Transferências correntes concedidas* e a 604 - *Transferências de capital concedidas*, considera-se que os gastos incorridos com a linha de crédito teriam um acolhimento mais correto nessas contas;

2. Em contabilidade orçamental, o reforço de capital do FCGM e a bonificação do capital foram inscritos na classificação económica da despesa 08.01.02 - *Transferências de capital - Sociedades financeiras - Bancos e outras instituições financeiras*, enquanto a bonificação de juros e de comissões de garantia foi registada na classificação orçamental da despesa

¹⁴⁰ Que autoriza a distribuição dos encargos orçamentais destinados à implementação e execução da “Linha de Crédito INVEST RAM COVID-19”, no valor global de 121 187 000,00€.

¹⁴¹ 2020: 4 milhões de euros; 2021: 10,4 milhões de euros; 2022: 37,2 milhões de euros; 2023: 69,6 milhões de euros.

¹⁴² Remetido pela Direção Regional de Orçamento e Tesouro através do ofício n.º SRF/9699/2022 de 20 de julho.

¹⁴³ Remetidos à SRMTC a coberto da comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 102659 de 19/07/2022.



04.02.01 - *Transferências correntes - Sociedades financeiras - Bancos e outras instituições financeiras;*

Tendo em conta que o FCGM é uma Entidade Pública Reclassificada da Administração Central¹⁴⁴, a participação no capital deveria ter sido tratada como um ativo financeiro, devendo, consequentemente, o seu registo ter ocorrido na classificação económica da despesa 09.09.06 - *Outros ativos financeiros - Administração pública central - Serviços e fundos autónomos;*

Relativamente a este ponto, os dirigentes do IDE, IP-RAM alegaram, em contraditório, que procederão "(...) à respetiva alteração nas classificações respetivas.", acrescentando ainda que, «*Não sendo possível corrigir os movimentos orçamentais anteriores (à data do presente Relato), será efetuada uma alteração orçamental, de forma a enquadrar os futuros pagamentos desta natureza (FCGM) como uma despesa em "Outros Ativos Financeiros" (classificação económica da despesa 09.09.06).*».

3. Durante a execução da "Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19" não foi dado cumprimento ao comando fixado no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, segundo o qual "(...) a assunção do compromisso é efetuada aquando da emissão da nota de encomenda se for o caso ou pelo valor estimado de encargos relativos ao período temporal de apuramento dos fundos disponíveis.";

Assim, em vez de os encargos mensais estimados do contrato serem comprometidos com uma antecedência de três meses (duração do período temporal fixado), o IDE, IP-RAM registou as autorizações de despesa, os cabimentos e os compromissos em data posterior à da emissão das correspondentes faturas, conforme espelhado no Anexo IV;

Em sede de contraditório, os dirigentes do IDE, IP-RAM esclareceram que "(...) os lançamentos eram registados à medida que os Bancos iam emitindo as respetivas Notas de Débito ou documentos equiparados, não respeitando estes a temporalidade da validação das listagens (...)". Face "(...) à complexidade do procedimento implementado, o qual depende da intervenção de outros parceiros, como sejam os Bancos aderentes, o IDE, IP-RAM não teve outra alternativa senão efetuar o registo das autorizações de despesa, cabimentos e compromissos em datas posterior à da emissão das correspondentes faturas/documentos equiparados.

¹⁴⁴ Cfr. o Anexo I da Circular da Direção-Geral do Orçamento n.º 1394 de 05/11/2019 - Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2020.

Não obstante o anterior referido, o IDE, IP-RAM sempre respeitou a dotação financeira autorizada e disponível, assumindo, assim, uma gestão diligente e prudente dos dinheiros públicos, pelo que o IDE, IP-RAM entende que não violou, com culpa, os normativos invocados no Relato.

No entanto, o procedimento será alterado e, com base na experiência adquirida com a gestão da referida linha de crédito, o compromisso será emitido, pelo IDE, IP-RAM, após a validação das respetivas listagens enviadas pelos Bancos/SGM, de acordo com o referido Protocolo.”.

Relativamente ao alegado considera-se, não obstante a intervenção de terceiros, ser contabilística e legalmente inaceitável que se afirme que o IDE, IP-RAM “(...) não teve outra alternativa (...)”, nem tão pouco que se passe a emitir o compromisso apenas com a validação de listagens.

O Manual de Procedimentos da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso da Direção-Geral do Orçamento¹⁴⁵, aplicável a todos os organismos da Administração Pública Regional, por força do n.º 6 da Circular n.º 2/ORÇ/2023 de 3 de janeiro, da Direção Regional do Orçamento e Tesouro¹⁴⁶ refere que «(...) o registo [do compromisso] deve ocorrer no momento em que foi assumida a obrigação de efetuar pagamentos a terceiros, de modo que o sistema contabilístico se encontre permanentemente atualizado. O registo deverá ocorrer o mais cedo possível, em regra, com pelo menos três meses antes da data prevista de pagamento para os compromissos conhecidos nessa data (Ex.: com a nota de encomenda, ordem de compra ou documento equivalente), sendo que as despesas “permanentes” como salários, comunicações, água, eletricidade, rendas, contratos de fornecimento anuais ou plurianuais, como o fornecimento de refeições (escolas, prisões, hospitais,...), ou outras, devem ser registados mensalmente para um período deslizante de três meses. O mesmo entendimento é aplicável a contratos de quantidades.». Nestes termos, para dar cumprimento ao artigo 7.º da LCPA, o compromisso deverá ser registado no sistema informático em função do plano de pagamentos das prestações, tendo em conta as datas de pagamento dos encargos com uma antecedência mínima de três meses (mesmo que isso signifique, dada a intervenção de terceiros, que o registo se faça com base na melhor estimativa disponível do montante do encargo).

4. Resulta também da análise ao referido Anexo IV que alguns dos registos contabilísticos não respeitam a sequência numérico-temporal normal (como sejam a

¹⁴⁵ Cfr. a página 70 do documento, na parte em que se incide sobre a concretização do artigo 7.º da LCPA, que se encontra disponível em https://www.dgo.gov.pt/servicoonline/Documents/LeiCompromissosPagamentosAtraso_Manual.pdf.

¹⁴⁶ Relativa ao registo dos compromissos e cálculo dos fundos disponíveis. A Direção Regional do Orçamento e Tesouro emitiu idênticas circulares para os anos da despesa em análise na presente auditoria através das Circulares n.º 4/ORÇ/2020 de 1 de abril, e n.º 2/ORÇ/2021 de 11 de janeiro.



autorização de despesa n.º 1881 de 11/08/2021, que tem data posterior à autorização de despesa n.º 1882 de 27/07/2021, ou o compromisso n.º 4998 de 09/12/2021, que tem data posterior ao compromisso n.º 5000 de 06/12/2021), indiciando-se o incumprimento da alínea c) do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho, que determina que o número de compromisso deve ser válido e sequencial, sob pena da respetiva nulidade.

Sobre este particular, os dirigentes do IDE, IP-RAM justificaram em contraditório que a situação verificada resultou da «(...) *necessidade, em alguns casos, de corrigir os registos orçamentais, visto que, por vezes, na emissão do cabimento/compromisso, a “linha orçamental” selecionada não foi a correta. Neste enquadramento, e, não sendo possível efetuar a correção com a mesma numeração, foi necessário criar um novo processo de despesa com a classificação orçamental correta, não respeitando por isso a sequencialidade. Contudo, o IDE, IP-RAM irá proceder à indicação, nestas situações, do número de compromisso anterior para comprovação da sequencialidade temporal (...)*».

Embora se compreenda a necessidade de corrigir lançamentos, nada justifica que a parametrização do sistema contabilístico permita a inserção de uma data diferente daquela em que foi efetuado o registo. As correções deverão ser efetuadas na sua data real, deixando a evidência do procedimento de correção no respetivo processo de despesa.

Os factos acima descritos, em especial os referidos no número ponto 3, indiciam que o procedimento de contabilização das despesas públicas com a linha de crédito em análise impediu que o sistema de informação do IDE, IPE-RAM espelhasse de forma verdadeira “(...) os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento”, comprometendo com isso o cumprimento do n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de julho (que exige que as entidades mantenham permanentemente atualizados os correspondentes registos informáticos).

Por esse motivo a factualidade em causa é suscetível, do ponto de vista objetivo, de gerar responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, imputável:

- a) aos membros do Conselho Diretivo do IDE, IP-RAM, nomeadamente, a Duarte Freitas (Presidente), Jorge Gouveia (Vogal) e Cristina Gouveia (Vogal);
- b) ao Diretor de Gestão de Recursos do IDE, IP-RAM, Marco Figueira.

No que respeita à vertente subjetiva da responsabilidade financeira aqui indiciada, tal como no ponto 2.1.2. (para o qual se remete), cumpre evidenciar - indiciariamente - a existência de culpa na referida atuação, uma vez que sem a mesma não existe responsabilidade financeira a efetivar

eventualmente em outro processo, conforme decorre do artigo n.º 5 do artigo 61.º, aplicável *ex vi* do n.º 3 do artigo 67.º.

A culpabilidade, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas¹⁴⁷, deve ser apreciada em concreto, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir, sendo que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, expressa e subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal, nomeadamente os conceitos de dolo, negligência e respetivas causas de exclusão, conforme dispõe o n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC. É assim aplicável a noção de negligência constante do artigo 15.º do Código Penal¹⁴⁸, aplicável subsidiariamente por via do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, segundo o qual “(...) *age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz (...)*”.

Atenta a responsabilidade dos cargos em que os dirigentes do IDE, IP-RAM estavam investidos, impendia sobre eles um especial dever de cuidado objetivo, compaginável com a conduta de um administrador de dinheiros e ativos públicos, prudente, avisado e cuidadoso, conduta essa que aparentemente não tiveram, pondo em perigo as normas e os princípios essenciais que regem a atividade financeira pública.

A materialidade apurada na auditoria íntegra, assim, factos indiciariamente constitutivos da culpa dos mesmos, que permite referir neste relatório o nexó de imputação subjetiva (dos factos) sustentado na negligência.

Nestes termos, o Tribunal considera que as alegações apresentadas no contraditório não lograram inverter a leitura jurídica dos factos constantes do documento submetido a contraditório, num contexto em que não só os factos expostos no mesmo foram reconhecidos pelos próprios contraditados, como também não carregaram, nesta sede, qualquer outra prova documental que ilidisse as conclusões constantes do referido documento.

Não obstante, face à solicitação de relevação da responsabilidade financeira sancionatória deduzida pelos contraditados, cumpre referir que a análise à materialidade apurada na auditoria aponta no sentido de que os indiciados agiram num quadro de negligência, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 67.º da LOPTC e da alínea b) do artigo 15.º do Código Penal (sendo certo que não estamos

¹⁴⁷ Cfr. a cit. Sentença n.º 2/2021 de 7/10/2021 da SRATC.

¹⁴⁸ O referido normativo distingue duas formas de negligência: a consciente [alínea a)], na qual o agente representa como possível o resultado ocorrido, mas confiou, indevidamente, que ele não se iria verificar, e a inconsciente [alínea b)], na qual o agente infringe o dever de cuidado imposto pelas circunstâncias, não pensando sequer na possibilidade do preenchimento do tipo pela sua conduta.



em sede penal), ao não terem procedido com o cuidado a que estavam obrigados e de que eram capazes, atentas as funções por estes exercidas.

Face ao exposto, a factualidade apreciada integra o preenchimento dos pressupostos da relevação da indiciada responsabilidade financeira sancionatória^{149 150} previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, designadamente por (i) estar em causa uma atuação meramente negligente, (ii) pelo facto dos agentes não terem sido destinatários de recomendações anteriores pelo Tribunal de Contas para a correção das irregularidades detetadas, bem como (iii) por ser a primeira vez que estes responsáveis são juridicamente censurados pela prática desta infração.

Nestes termos, pese embora a factualidade do caso concreto seja suscetível de indiciar responsabilidade financeira sancionatória punível com multa ao abrigo do disposto nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, o caso concreto faculta um quadro que permite a sua relevação desde logo (i.e., sem um juízo final ou definitivo de censurabilidade) no presente relatório, por se encontrarem preenchidos os requisitos estabelecidos no n.º 9 do artigo 65.º daquela mesma Lei.

C) Reporte

Da análise ao Mapa dos Pagamentos em Atraso¹⁵¹ e ao Mapa da Dívida, de 2020 e 2021, reportados à Direção Regional de Orçamento e Tesouro¹⁵², constata-se que não foram identificados quaisquer montantes relacionados com a “*Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19*”.

¹⁴⁹ A relevação da responsabilidade financeira sancionatória corresponde a um poder-dever do Tribunal que exige a ponderação sobre a factualidade em análise e, concretamente, sobre suas circunstâncias específicas.

¹⁵⁰ Em todos os contraditórios analisados é requerida a relevação das responsabilidades financeiras ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

¹⁵¹ Nos termos da alínea do n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro, os dirigentes das entidades devem, até 31 de janeiro de cada ano:

“a) Declarar que todos os compromissos plurianuais existentes a 31 de dezembro do ano anterior se encontram devidamente registados na base de dados central de encargos plurianuais;

b) Identificar, em declaração emitida para o efeito e de forma individual, todos os pagamentos e recebimentos em atraso existentes a 31 de dezembro do ano anterior.”.

De acordo com essa mesma lei [cfr. a alínea e) do artigo 3.º], constituem “«Pagamentos em atraso» as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes;”.

¹⁵² Cfr. a comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 100670 de 10/03/2022. A obrigatoriedade de elaboração e de remessa destes mapas à Direção Regional de Orçamento e Tesouro, resulta do n.º 50 das Circulares n.º 4/ORÇ/2020 de 1 de abril e n.º 2/ORÇ/2021 de 11 de janeiro, respetivamente. Os mapas visam informar o departamento governamental com a tutela da área das finanças públicas, entre outros, sobre o montante e a identificação dos fornecedores e das faturas em dívida das entidades públicas.

Todavia, resulta dos trabalhos desta auditoria que, em 31 de dezembro dos anos em análise, existiam os seguintes passivos¹⁵³ e contas a pagar¹⁵⁴:

Quadro 5 – Passivos e contas a pagar associadas à INVESTE RAM COVID-19

Designação	(Milhares de euros)		
	2020	2021	Varição 20/21
Passivos ¹⁵⁵	366,4	1 873,2	1 506,8
Contas a pagar ¹⁵⁶	35,6	35,6	0,0

Fonte: Comunicações eletrónicas do IDE, IP-RAM n.º 100670, de 10/03/2022, e n.º 102559, de 19/07/2022.

As contas a pagar respeitam à nota de débito n.º 30402 de 29/12/2020, emitida pelo Banco Santander Totta, S.A., relativa à bonificação de juros de 35,6 mil euros, que não foi paga em 2020, nem em 2021, encontrando-se (caso não haja nenhuma justificação para a falta de pagamento), na situação de pagamento em atraso¹⁵⁷, assim contrariando o artigo 7.º da Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro, que dispõe que “A execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso.”

Os passivos resultam das obrigações assumidas (de bonificações de juros e de comissões), deduzidas dos pagamentos efetuados, conforme discriminado no quadro seguinte.

¹⁵³ Nos termos da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso [cfr. o artigo 3.º alínea c)], «Passivos» são “as obrigações presentes da entidade provenientes de acontecimentos passados, cuja liquidação se espera que resulte num exfluxo de recursos da entidade que incorporam benefícios económicos. Um acontecimento que cria obrigações é um acontecimento que cria uma obrigação legal ou construtiva que faça com que uma entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação. Uma característica essencial de um passivo é a de que a entidade tenha uma obrigação presente. Uma obrigação é um dever ou responsabilidade para agir ou executar de certa maneira e pode ser legalmente imposta como consequência de:

- i) Um contrato vinculativo (por meio de termos explícitos ou implícitos);
- ii) Legislação;
- iii) Requisito estatutário; ou
- iv) Outra operação da lei.”

¹⁵⁴ Segundo o artigo 3.º alínea d), «Contas a pagar» são “o subconjunto dos passivos certos, líquidos e exigíveis”.

¹⁵⁵ Considera o montante das bonificações de juros e de comissões previstas, deduzido dos pagamentos efetuados.

¹⁵⁶ Considera o montante faturado ao IDE, IP-RAM e não pago.

¹⁵⁷ De acordo com o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de julho, “Consideram-se pagamentos em atraso as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes.”



Quadro 6 – Passivos associados à INVESTE RAM COVID-19

(Milhares de euros)

Designação	2020	2021
Obrigações assumidas	385,5	2 087,8
(-) Pagamentos	-19,1	-214,60
Passivos	366,40	1 873,20

Fonte: Ponto 5. do anexo à comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 100670, de 10/03/2022.

Verifica-se, assim, que o IDE, IP-RAM não reportou os passivos e as contas a pagar à Direção Regional de Orçamento e Tesouro^{158 159} gerados pela implementação da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”, e que, conseqüentemente, aquela Direção Regional não reportou esses elementos às competentes entidades nacionais. Incumpriu, pois, com as obrigações de reporte estabelecidas no n.º 3 do artigo 74.º da LEO¹⁶⁰ e reguladas pelo artigo 123.º do Decreto-Lei n.º 84/2019¹⁶¹ de 28 de junho, em concreto, “(...) sobre fundos disponíveis, compromissos assumidos, saldo inicial das contas a pagar, movimento mensal, saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte e os pagamentos em atraso”¹⁶².

Os responsáveis do IDE, IP-RAM, em sede de contraditório, manifestaram a sua discordância em relação à conclusão anterior, argumentando, primeiramente, que a informação de suporte aos quadros 5 e 6 supra «(...) contém um lapso de escrita, na medida em que, onde se lê “Obrigações assumidas”, deverá ler-se “Obrigações Estimadas/Previsionais”.».

Por outro lado, referiram que o pagamento do apoio financeiro depende da verificação prévia das condições previstas no protocolo e, que só após esta verificação, são apuradas as obrigações assumidas “(...) que representam apenas um acréscimo de gastos.”. Um acréscimo de gastos é, por si só, um passivo, conforme estabelece o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, pelo que a interpretação do IDE, IP-RAM só vem corroborar a definição de passivo do presente relatório. E, mais não fosse, o próprio Manual de Procedimentos da Lei dos

¹⁵⁸ Nos termos do n.º 50 das Circulares n.º 4/ORÇ/2020 de 1 de abril e n.º 2/ORÇ/2021 de 11 de janeiro, respetivamente.

¹⁵⁹ Cfr. o ofício n.º SRF/9699/2022, de 20 de julho, onde constam os reportes do Mapa de Pagamentos em Atraso e do Mapa da Dívida do IDE, IP-RAM de 2020 a 2022.

¹⁶⁰ Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, na sua redação atual.

¹⁶¹ Diploma que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019, aplicável à execução orçamental de 2020 e de 2021, por ausência do respetivo ato normativo.

¹⁶² Cfr. o artigo 120.º do Decreto-Lei n.º 84/2019 de 28 de junho.

Compromissos e Pagamentos em Atraso da Direção-Geral do Orçamento determina que passivo é “(...) *dívida vencida ou vincenda (com ou sem fatura)*.”¹⁶³.

Aludiram por fim, sobre esta temática, que o IDE, IP-RAM “(...) *reconhece na conta 2211 – Fornecedores c/c no momento da emissão da nota de débito (...)*”. Conclui-se que, se existem notas de débito emitidas, ainda que não pagas¹⁶⁴, deveriam estar registadas em contas a pagar (que é o caso da referida conta 2211).

Portanto, as alegações dos dirigentes do IDE, IP-RAM só vêm consolidar a conclusão de incumprimento das obrigações de reporte supramencionadas, revelando uma incapacidade de compreensão dos conceitos legalmente estabelecidos por parte daquela entidade, o que conduziu àquele incumprimento.

A falta de reporte das contas a pagar e dos passivos, nos termos anteriormente descritos, violou ainda o princípio da transparência orçamental previsto no artigo 19.º da LEO¹⁶⁵, sendo que a violação desta norma constitui uma circunstância agravante da responsabilidade financeira nos termos do n.º 1 do artigo 31.º da referida LEO.

A responsabilidade primária pela falta de reporte à Direção Regional de Orçamento e Tesouro é do Diretor de Gestão de Recursos do IDE, IP-RAM, uma vez que lhe compete “*Reportar toda a informação legal e regulamentarmente exigida às entidades competentes no âmbito do orçamento e da conta de gerência do IDE, IP-RAM*”¹⁶⁶, e do Conselho Diretivo que, no domínio da gestão financeira e

¹⁶³ Cfr. a página 12 do referido Manual.

¹⁶⁴ Como é o caso da nota de débito n.º 30402 de 29/12/2020, já referida.

¹⁶⁵ A norma em causa determina que:

1 - A aprovação e a execução dos orçamentos dos serviços e das entidades que integram o setor das administrações públicas estão sujeitas ao princípio da transparência orçamental, nos termos dos números seguintes e no Capítulo IV do Título VI.

2 - A transparência orçamental implica a disponibilização de informação sobre a implementação e a execução dos programas, objetivos da política orçamental, orçamentos e contas do setor das administrações públicas, por subsetor.

3 - A informação disponibilizada deve ser fíável, completa, atualizada, compreensível e comparável internacionalmente, de modo a permitir avaliar com precisão a posição financeira do setor das administrações públicas e os custos e benefícios das suas atividades, incluindo as suas consequências económicas e sociais, presentes e futuras.

4 - O princípio da transparência orçamental inclui:

a) O dever de informação pelo Governo à Assembleia da República, no quadro dos poderes de fiscalização orçamental que a esta competem;

b) O dever de informação financeira entre os subsetores;

c) O dever de disponibilização de informação à entidade com competência de acompanhamento e controlo da execução orçamental, nos termos e prazos a definir no decreto-lei de execução orçamental.”.

¹⁶⁶ Cfr. a alínea h) do artigo 7.º dos Estatutos do IDE, IP-RAM, aprovados pela Portaria n.º 37/2021, de 19 de fevereiro, que estavam em vigor à data de obrigatoriedade de reporte dos passivos e contas a pagar de 2020 e de 2021, que é entregue com a Conta de Gerência.

patrimonial, tem o dever de “Assegurar as condições necessárias ao exercício do controlo financeiro e orçamental pelas entidades legalmente competentes;”¹⁶⁷.

Nessa medida, considera-se que os mencionados erros no reporte às autoridades nacionais dos “Passivos” (366,6 mil euros em 2020, e 1,87 milhões de euros em 2021) e das “Contas a Pagar” (35,6 mil euros, em 2020 e 2021) da Administração Regional, atendendo à violação das normas mencionadas, referentes a procedimentos orçamentais consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental e na execução do Orçamento da RAM de 2020 e de 2021, são suscetíveis de objetiva e indiciariamente gerar responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, imputável:

- a) aos membros do Conselho Diretivo do IDE, IP-RAM, nomeadamente, Duarte Freitas (Presidente), Jorge Gouveia (Vogal) e Cristina Gouveia (Vogal);
- b) ao Diretor de Gestão de Recursos do IDE, IP-RAM, Marco Figueira.

Quanto aos requisitos subjetivos da responsabilidade assim indiciada, e remetendo para a matéria acima mais bem referida no âmbito da imputação da responsabilidade financeira [pontos 2.1.2. e 2.3.B)], sublinhamos que, atenta a responsabilidade dos cargos em que os dirigentes do IDE, IP-RAM estavam investidos, impendia sobre eles um especial dever de cuidado, compaginável com a conduta de um administrador de dinheiros e ativos públicos, prudente, avisado e cuidadoso, conduta essa que não foi observada, pondo em perigo as normas e os princípios essenciais que regem a atividade financeira pública.

Deste modo, e conforme anteriormente referido, a culpa, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas¹⁶⁸, deve ser apreciada em concreto, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

A materialidade apurada na auditoria íntegra, nos termos indiciários mencionados, factos constitutivos da culpa dos indiciados, ainda que a título de negligência nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 67.º da LOPTC e alínea b) do artigo 15.º do Código Penal, o que permite estabelecer um indiciário nexa de imputação subjetiva, tal como exigido pela LOPTC.

Apesar do quadro factual em análise indiciar o preenchimento dos pressupostos da relevação da responsabilidade financeira sancionatória previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da

¹⁶⁷ Cfr. a alínea f) do artigo 21.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos.

¹⁶⁸ Cfr. a cit. Sentença n.º 2/2021 de 7/10/2021 da SRATC.

LOPTC¹⁶⁹, o Tribunal decide não fazer uso dessa prerrogativa legal atento o disposto no n.º 1 do artigo 31.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015 de 11 de Setembro) que determina que a violação do princípio-regra da transparência orçamental, previsto no seu artigo 19.º, constitui uma circunstância agravante da responsabilidade financeira.

A identificação de infrações financeiras e de seus agentes num relatório de auditoria ou de verificação de contas representa uma mera indicição de culpabilidade daqueles agentes no quadro completo (1.º) da LOPTC (nomeadamente, de todo o artigo 13.º) e (2.º) de uma concomitante tutela judiciária pelo órgão de soberania “Tribunal de Contas” (cfr. o artigo 214.º n.º 1 e n.º 4 da CRP conjugado com todo o artigo 13.º da LOPTC). Essa indicição de culpabilidade ou responsabilidade subjetiva é relevante apenas para os efeitos (posteriores à mesma) (i) de relevação imediata da indiciada responsabilidade subjetiva, ou (ii) de pagamento voluntário de uma multa pelo mínimo legal, ou (iii) de julgamento em processo autónomo dessa responsabilidade financeira indiciada no relatório (ou, pelo facto de o MP depois não interpor ação para efetivação da responsabilidade financeira indiciada e não relevada, também não haver nenhuma consequência jurídica).

2.3.1. Cálculo do Equivalente de Subvenção Bruta e cumprimento do limite *de minimis*

O Equivalente de Subvenção Bruta corresponde à totalidade do auxílio do Estado que será concedido à empresa no final do período de empréstimo e que deve ser considerado para a verificação da regra *de minimis*¹⁷⁰. Este “(...) resulta da fórmula do valor atualizado dos juros, [das] comissões de garantia^[171], [e do] fundo de contragarantia * n.º de meses * montante de garantia (...)”¹⁷², acrescido do valor atual da conversão do empréstimo, total ou parcial, em subsídio não reembolsável. O seu apuramento e consequente cativação¹⁷³ na plataforma da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. é da inteira responsabilidade da entidade concedente dos apoios, ou seja, do IDE, IP-RAM.

¹⁶⁹ Designadamente por (i) estar em causa atuação negligente, (ii) pelo facto de os agentes não terem sido destinatários de recomendações anteriores pelo Tribunal de Contas para a correção das irregularidades detetadas, bem como (iii) por ser a primeira vez que estes responsáveis são juridicamente censurados pela prática desta infração financeira.

¹⁷⁰ O montante total do auxílio *de minimis* concedido por um Estado-Membro a uma empresa única não pode exceder 200 000€. Este limite é imposto para um período de três anos em base móvel. Isto significa que, “(...) para cada nova concessão de um auxílio *de minimis*, é necessário ter em conta o montante total de auxílios *de minimis* concedidos durante o exercício financeiro em causa e os dois exercícios financeiros anteriores (...)” [cfr. o ponto 10 dos considerandos do Regulamento (UE) n.º 1407/2013 de 18 de dezembro].

¹⁷¹ Acrescido das respetivas taxas de imposto de selo (cfr. o anexo II – Tabela Geral do Imposto de Selo, na redação atual da Lei n.º 150/99 11/09, os juros de empréstimos e as comissões por garantias prestadas estão sujeitos, respetivamente, a uma taxa de 4% e de 3%).

¹⁷² Cfr. a comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 92209 de 26/03/2021.

¹⁷³ Ocorre quando do enquadramento da operação assegurando, deste modo, a disponibilidade do plafond de apoios àquela data.

O Equivalente de Subvenção Bruta é um valor atual¹⁷⁴ e utiliza a taxa de referência (aplicável no momento da realização do enquadramento) divulgada e atualizada pela Comissão Europeia no seu site¹⁷⁵.

Desde que se iniciaram os enquadramentos da linha de crédito, em maio de 2020, até janeiro de 2021 (data do último enquadramento da amostra), a taxa de referência foi alterada nove vezes. Contudo, a taxa de atualização usada para o cálculo do Equivalente de Subvenção Bruta, constante nos ficheiros disponibilizados pelo IDE, IP-RAM, não acompanhou estas variações, tendo-se mantido em - 0,31% ao longo de 2020 (que corresponde ao valor publicado para o mês de maio de 2020), e alterada para - 0,41% em janeiro de 2021 (valor que não tem correspondência com as taxas publicadas pela Comissão Europeia¹⁷⁶).

Apesar de esta situação não ter provocado diferenças expressivas¹⁷⁷ nos montantes do Equivalente de Subvenção Bruta cativados, verifica-se que o cálculo do valor atual não foi realizado conforme o previsto no Regulamento *de Minimis*¹⁷⁸.

Ainda no âmbito do cumprimento do Regulamento *de Minimis*, a que estão sujeitas as linhas Covid, sabe-se que a principal consequência de uma empresa atingir o limite *de minimis* é não poder recorrer a outras medidas de apoio abrangidas pelo mesmo Regulamento.

Ora, no que concerne a esta auditoria, isto significa que, se uma entidade atingiu o limite na Linha Covid I, estaria impossibilitada de aceder à Linha Covid II. De facto, de entre os processos analisados, 13 atingiram o limite máximo *de minimis* na Linha Covid I, sendo que, ainda assim, dois¹⁷⁹

¹⁷⁴ Decorrente do n.º 6 do artigo 3.º do Regulamento *de minimis*, "(...) o valor dos auxílios desembolsáveis em várias prestações é ser o seu valor descontado reportado ao momento da concessão. A taxa de juro a utilizar para efeitos de desconto é a taxa de atualização aplicável no momento da concessão do auxílio (...)".

¹⁷⁵ As Comunicações da Comissão sobre as taxas de juro em vigor aplicáveis na recuperação de auxílios estatais e as taxas de referência/atualização aplicáveis são também publicadas no Jornal Oficial da União Europeia.

¹⁷⁶ A taxa publicada e divulgada pela Comissão Europeia em janeiro de 2021 foi de - 0,45%.

¹⁷⁷ Segundo os cálculos realizados tendo em conta a taxa de referência publicada pela Comissão Europeia à data do enquadramento de cada operação da amostra, verificou-se que as diferenças detetadas significaram que no total foram cativados cerca de 2,8 mil euros a mais em montante *de minimis*.

¹⁷⁸ Foram igualmente detetadas as seguintes situações no cálculo do ESB:

- Nos casos em que o ESB excede o limite *de minimis*, o montante das comissões atuais cativadas apenas contabiliza 12 meses (ao invés dos 18 meses de carência, como acontece com os juros na mesma situação);
- Utilização incorreta da fórmula de cálculo do valor atual (das comissões de garantia);
- O montante associado ao FCGM não corresponde a um valor atualizado, tal como os restantes elementos do valor do ESB ao qual é somado.

¹⁷⁹ Designadamente as operações 2110 e 272 da Linha Covid I.

deles candidataram-se e obtiveram aprovação do apoio através da Linha Covid II na sequência do reajustamento do referido limite¹⁸⁰.

2.3.2. Bonificação de juros e comissões de garantia

Relativamente à bonificação de juros, verificou-se a correção do seu cálculo, tendo os bancos efetuado o acerto dos juros para a data da utilização¹⁸¹, com exceção das seguintes situações:

- a) Bonificações relativas à Caixa Geral de Depósitos, S.A., em que o cálculo dos juros foi efetuado com base na convenção *360/360 dias*, embora nos respetivos contratos de financiamento a convenção contratualizada fosse *atual/360 dias*¹⁸². No entanto, tal não gerou acréscimo de despesa, uma vez que os juros cobrados foram inferiores aos juros contratualizados;
- b) Cálculo de imposto de selo de 10% em vez de 4%, relativamente à primeira bonificação de juros relativamente à candidatura n.º 2405 da Linha Covid I, a que correspondeu um pagamento irregular de 0,64€.

Tendo em conta a evidenciação de desfasamentos temporais com alguma dimensão entre a data de liquidação e, conseqüentemente, de pagamento das bonificações e a data de vencimento dos juros¹⁸³ dos empréstimos contraídos pelas empresas, os bancos podiam imputar aos seus clientes juros de mora que, apesar de não estarem previstos no protocolo que criou a linha de crédito, constam dos contratos de financiamento celebrados com os bancos.

Questionado sobre a forma de processamento dos juros de mora, o IDE, IP-RAM esclareceu que *“Os juros de mora previstos nos contratos de financiamento são apurados, calculados e cobrados pelos bancos sem conhecimento do IDE, IP-RAM, conforme condições que decorrem da relação bilateral entre a empresa e o Banco respetivo, documento ao qual o IDE, IP-RAM não intervém”*¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Cfr. a informação fornecida pelo IDE, IP-RAM na reunião realizada a 23/09/2021 (em resposta ao ofício da SRMTC n.º S 3164/2021 de 15/09) e a comunicação eletrónica n.º 100670 de 10/03/2022. Segundo comprovou o IDE, IP-RAM, após o enquadramento das candidaturas e da cativação do montante máximo de apoio no âmbito da Linha Covid I, as duas empresas comunicaram o incumprimento do pressuposto da quebra de vendas. Por esse motivo deixaram de estar habilitadas a receber a parte do apoio respeitante à conversão do empréstimo, e como tal, o valor *de Minimis* foi recalculado e conseqüentemente reajustado na plataforma da AD&C. Essa alteração fez com que as empresas pudessem aceder aos apoios da Linha Covid II, respeitando neste ponto, os pressupostos inseridos no Regulamento *de Minimis*.

¹⁸¹ Embora tenham mantido a data do contrato para efeitos da “trimestralização” dos juros.

¹⁸² A convenção de mercado atual/360, correspondente ao número de dias efetivamente decorridos no período a que se refere o cálculo do juro corrido do depósito e a um ano de 360 dias.

¹⁸³ Até ao final de 2021, não foram pagas, pelo IDE, IP-RAM, quaisquer bonificações de juros do Banco BIC Português, S.A., do Banco Comercial Português, S.A., do Banco Santander Totta, S.A., do BANKINTER, S.A. – Sucursal em Portugal, e da Caixa Geral de Depósitos, S.A.

¹⁸⁴ Cfr. a comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 100670 de 10/03/2022.

Este efeito indesejado, associado aos mecanismos de implementação da linha de crédito, imputável às instituições de crédito e, bem assim, à entidade pública encarregue do processamento e controlo da correção das bonificações, não foi objeto de regulação (ou sequer de mitigação), levando a que, conhecidos que são os automatismos associados à cobrança das prestações pelas instituições de crédito, as empresas tenham sido chamadas a adiantar a bonificação dos juros remuneratórios¹⁸⁵. Finalmente, no respeitante às comissões de garantia, em virtude do reporte desfasado das utilizações de capital, as SGM faturaram as comissões em função da data de contratação dos empréstimos, procedendo subsequentemente à emissão de notas de crédito para correção das comissões em conformidade com a data de utilização.

2.4. Mecanismos de controlo interno

No que se refere aos mecanismos de controlo interno, para além do “*Manual de Procedimentos da Linha de Crédito IDE, IP RAM*”, foi publicitado um conjunto de documentos orientadores na página eletrónica do IDE, IP-RAM:

- a) Regra de orientação n.º 1 – Cálculo do valor do empréstimo;
- b) Regra de orientação n.º 2 – Conversão do empréstimo em subvenção não reembolsável;
- c) Check list dos documentos necessários para a candidatura;
- d) Check list dos documentos a enviar para o pedido de conversão.

Da apreciação da eficácia dos controlos definidos resultaram as situações adiante elencadas.

2.4.1. Registos informáticos

O registo informático dos elementos das 4 718 candidaturas originou pelo menos 14 incorreções, todas, entretanto corrigidas, relacionadas com falhas da aplicação informática e com a inserção de dados, que prejudicam a qualidade da informação disponibilizada:

- a) Cinco candidaturas com montante 0,00€¹⁸⁶;
- b) Onze candidaturas com montante de garantia 0,00€ ou 2,00€¹⁸⁷;

¹⁸⁵ Segundo os responsáveis do IDE, IP-RAM, a possibilidade a que se aludiu no relato de os beneficiários poderem suportar juros de mora, não ocorreu.

¹⁸⁶ Linha Covid I: 1548, 2528, 2353 e 2702; Linha Covid II: 527 do ficheiro E_LISTAGEM_BENEFICIARIOS.xlsx. Relativamente às duas primeiras, já haviam sido detetadas e corrigidas antes da SRMTC questionar a situação.

¹⁸⁷ Linha Covid I: 93, 1548, 1593, 1812, 2353, 2528, 2702, 3637, 3752 e 3765; Linha Covid II: 527.

c) Três candidaturas¹⁸⁸ com divergências relativamente a outras listagens produzidas pelo IDE, IP-RAM, nos montantes das bonificações atribuídas¹⁸⁹.

As situações decorrentes da aplicação informática [a) e b) parcial] tiveram origem no código da aplicação, dando origem à sua revisão e à correção dos montantes. As restantes [b) parcial e c)] foram alvo de correção manual.

2.4.2. Integralidade dos documentos e elegibilidade das candidaturas da amostra

Na análise à documentação enviada relativamente aos processos das candidaturas da amostra, constatou-se que a maior parte estava integralmente instruída com os documentos exigidos¹⁹⁰.

Relativamente ao cumprimento das condições de elegibilidade por parte das beneficiárias, não há registo de anomalias a reportar.

No entanto, relativamente a uma das condições de elegibilidade¹⁹¹, a respeitante à apresentação de uma situação líquida positiva no último balanço aprovado ou de uma situação regularizada em balanço intercalar até à data da respetiva candidatura, no caso de situação líquida negativa no último balanço aprovado, foram identificadas duas candidaturas¹⁹² cujo equilíbrio das contas no balanço intercalar foi alcançado através de operações contabilísticas em que os sócios ficaram devedores das prestações suplementares (ou de outro instrumento de capital próprio), não correspondendo assim a um efetivo reforço do capital próprio.

Por isso, considera-se que, na elaboração de futuros regulamentos (administrativos) desta natureza, deverá ser expressamente vedada a possibilidade de entidades contornarem as regras de acesso com meras operações contabilísticas, impedindo o acesso aos apoios de entidades cujos capitais próprios, deduzidos da dívida de acionistas, seja negativo. Só assim se poderá cumprir com o espírito da lei (beneficiário do apoio não estar em processo de insolvência) e colocar em pé de igualdade todas as candidaturas.

¹⁸⁸ Linha Covid I: 3, 8 e 1457.

¹⁸⁹ E_LISTAGEM_BENEFICIARIOS.xlsx e "Resumo de encargos com linha Covid em 2020", remetidas através das comunicações eletrónicas do IDE, IP-RAM n.º 90496 de 27/01/2021 e n.º 92209 de 26/03/2021, respetivamente.

¹⁹⁰ No entanto, em alguns casos foi detetada a falta de fichas de formulário de garantia (em 10 candidaturas) e certidões permanentes atualizadas (em 5 candidaturas). Com exceção de dois processos (nomeadamente as candidaturas n.ºs 632 e 2405 da Linha Covid I continuaram em falta as certidões permanentes), estas omissões foram colmatadas após a SRMTC solicitar o envio dos referidos elementos.

¹⁹¹ Esta condição resulta do artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 1407/2013 de 18 de dezembro, que determina que o beneficiário do apoio não pode estar em processo de insolvência.

¹⁹² Concretamente as candidaturas da amostra da Linha Covid I n.º 293 e n.º 3225.



2.4.3. Prazos e procedimentos na fase de enquadramento

Das 61 candidaturas analisadas (constantes da amostra) apenas 10 foram enquadradas dentro dos 5 dias úteis estipulados no protocolo e, em média, cada candidatura demorou cerca de 13 dias úteis¹⁹³ para ser aprovada (cfr. o anexo III).

De acordo com o IDE, IP-RAM, os motivos para a demora prenderam-se, sobretudo, com o “(...) *excessivo número de candidaturas rececionadas no período em causa, que embora reforçando os meios técnicos não foi humanamente possível cumprir na íntegra os prazos (...)*”¹⁹⁴, com os atrasos ocorridos na plataforma da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (utilizada para a confirmação do plafond disponível em auxílio *de minimis*), e com os condicionamentos sentidos em tempo de pandemia.

A análise às candidaturas selecionadas para verificação evidenciou que:

a) Na maioria delas o IDE, IP-RAM enviou um e-mail respeitante à confirmação da receção da candidatura dentro do prazo de 5 dias úteis após a submissão pela instituição de crédito. Porém, o que o protocolo expressamente estipula é que o referido prazo se aplica à decisão do enquadramento da operação e à respetiva comunicação ao banco e à SGM¹⁹⁵;

No contraditório os dirigentes do IDE, IP-RAM argumentaram que “*Os prazos de enquadramento indicados no Protocolo (5 dias úteis) são os utilizados numa linha de crédito que não prevê o contexto excecional da pandemia do COVID 19. Com efeito, a LINHA INVESTE RAM COVID-19 excedeu todas as expetativas em número de candidaturas submetidas sendo impossível cumprir com os referidos prazos.*”.

Pese embora se entenda que a pandemia causou disrupções significativas no dia a dia das instituições/empresas não se pode deixar de assinalar que a justificação apresentada para o incumprimento do prazo de enquadramento não ter sido levada em linha de conta na linha de crédito criada para minimizar os efeitos económicos da COVID-19.

b) Num caso, o da candidatura n.º 2084 da Linha Covid I, a aprovação demorou 100 dias úteis¹⁹⁶, tendo o IDE, IP-RAM esclarecido que “*(...) foram cumpridos os 5 dias de comunicação, contudo, após o envio da resposta à empresa foi solicitado por esta uma reunião ao IDE, na qual*

¹⁹³ Constatado pela diferença entre a data do e-mail de submissão da candidatura, remetido pelo banco, e a data do e-mail de enquadramento, enviado pelo IDE, IP-RAM.

¹⁹⁴ Cfr. a comunicação eletrónica de 06/10/2021 do IDE, IP-RAM, onde consta a resposta ao questionário realizado a 23/09/2021 pela SRMTC.

¹⁹⁵ Cfr. o ponto 5 do capítulo III do protocolo “Num prazo até 5 dias úteis a contar da receção dos elementos para análise do enquadramento da operação (...); a Entidade Gestora da Linha confirmará ao Banco e à SGM o enquadramento da operação (...)”.

¹⁹⁶ Submetida pela instituição de crédito a 22/05/2020, esta operação foi enquadrada a 15/10/2020.

informaram o Instituto de uma alteração da estrutura societária da empresa, situação, não comunicada ao IDE, que influenciou a não aceitação da candidatura, numa primeira fase, a qual viria a ser reanalisada e submetida à Agência de Desenvolvimento e Coesão (AD@C), para efeitos de controlo de minimis, tendo sido aceite a 15/10/2020 (...)"¹⁹⁷;

c) No âmbito da candidatura n.º 462 da Linha Covid I, foi solicitada documentação cerca de 3 meses após a sua data de enquadramento¹⁹⁸, situação que suscita a possibilidade de a candidatura ter sido aprovada sem que estivessem cumpridos alguns dos requisitos de acesso;

Segundo explicou o IDE, IP-RAM, com base na "(...) *urgência no reforço premente da liquidez nas empresas e sempre que estivesse em causa documentos que não inviabilizassem a operação, nomeadamente, carimbos de documentos, documento de verificação de não incidentes (porque os bancos não concedem empréstimos a empresas com incidentes junto do banco de Portugal) ou declaração de manutenção de postos de trabalho, que é consequência de não bonificação de juros e comissão de garantia, adiávamos a sua entrega para momento posterior e condicionávamos o pagamento de qualquer bonificação à sua verificação (...)"¹⁹⁹;*

Com efeito, verificou-se que o e-mail enviado pelo IDE, IP-RAM, a solicitar os elementos em falta, informava a instituição de crédito responsável pela operação que a ausência dos documentos "(...) *não implicou a rejeição da candidatura, no entanto o pagamento das bonificações está condicionado ao envio ao IDE da documentação em falta, num prazo de 10 dias úteis (...)"*. No caso em questão, os documentos requeridos foram a declaração do banco de inexistência de incidentes junto da Banca e a declaração de compromisso, por parte da beneficiária, de inexistência de dívidas às entidades pagadoras de apoios financeiros;

A situação em análise evidencia que a ponderação casuística da relevância dos documentos necessários para a apreciação das candidaturas acaba por descaracterizar o Regulamento, pois aquele documento obrigava, sem exceção ou diferimento, todos os candidatos a apresentarem as declarações em causa²⁰⁰. Se havia a necessidade de flexibilizar as regras, tal modificação só poderia ser concretizada, em respeito pelos princípios da igualdade

¹⁹⁷ Cfr. a comunicação eletrónica de 06/10/2021 do IDE, IP-RAM, onde consta a resposta ao questionário realizado a 23/09/2021 pela SRMTC.

¹⁹⁸ Foram realizados pedidos de elementos a 25/08/2020, o que corresponde a uma data posterior ao enquadramento, realizado a 21/05/2020.

¹⁹⁹ Cfr. a comunicação eletrónica de 06/10/2021 do IDE, IP-RAM, onde consta a resposta ao questionário realizado a 23/09/2021 pela SRMTC.

²⁰⁰ Caso falte algum documento ou haja necessidade de algum esclarecimento aquando da análise da documentação pelo IDE, IP-RAM, é concedido ao banco um prazo de 2 dias úteis para a sua entrega (findo o qual a candidatura é rejeitada). Cfr. a comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 92209 de 26/03/2021.



de tratamento e da transparência, através de uma alteração ao regulamento que beneficiasse todos os intervenientes (e, inclusive, potenciais candidatos).

2.4.4. Prazos associados à contratação

No que se refere ao cumprimento do prazo de 60 dias úteis para a contratação do empréstimo²⁰¹, detetaram-se irregularidades em três das candidaturas selecionadas para verificação:

- a) N.º 2405 da Linha Covid I, que demorou 80 dias úteis para ser contratada;

Questionado sobre a situação²⁰², o IDE, IP-RAM informou que o banco solicitou uma prorrogação²⁰³ que foi concedida²⁰⁴ “(...) nos termos do n.º 10 do Capítulo III do Protocolo”, e que “em termos de consequências para o beneficiário foi de manter a candidatura aprovada, em vez de ter de submeter nova candidatura que originasse uma disponibilização de valores em data posterior (...)”²⁰⁵;

- b) N.º 2870 da Linha Covid II cuja data do contrato (24/11/2020) era anterior à do enquadramento (14/01/2021);

O IDE, IP-RAM esclareceu, em janeiro de 2022, que nesse momento ainda não existia “(...) contrato validado pelo sistema de informação (...)” e que foi “(...) enviado reporte com erro ao banco, conforme e-mail em anexo datado de 13/7/2021, pois em vez de 2870 constava o número 169 (...)”, aguardando “(...) a retificação da listagem, por parte do banco (...)”²⁰⁶;

O processo n.º 169 apresentado na listagem do banco refere-se a uma candidatura da mesma entidade sobre a qual foi solicitada “(...) por parte do banco a correção da taxa Euribor para 6 meses (...)” e “(...) dado que a mesma implicava uma alteração de ESB [207] foi efetuada

²⁰¹ Cfr. o n.º 10 do capítulo III do protocolo.

²⁰² De acordo com os e-mails de enquadramento enviados pelo IDE, IP-RAM, a consequência do incumprimento do prazo é a caducidade do compromisso de bonificação.

²⁰³ O e-mail de solicitação de prorrogação foi formulado nos seguintes termos “Vimos, pelo presente, solicitar a revalidação da vossa aprovação uma vez que a mesma caducou no dia 17/09. Solicitamos, ainda, a correção do valor de garantia em conformidade com a aprovação da SGM.”.

²⁰⁴ Considerando que o n.º 10 do capítulo III do protocolo refere que o prazo de 60 dias úteis “(...) poderá ser prorrogado, mediante pedido fundamentado à Entidade Gestora da Linha (...)” afigura-se, em face do teor do pedido formulado pelo banco, que o mesmo não foi devidamente fundamentado.

²⁰⁵ Cfr. a comunicação eletrónica n.º 98721 do IDE, IP-RAM de 10/01/2022. De acordo com informação anexa à resposta, o pedido de prorrogação foi efetuado a 12/10/2020, quase um mês após o fim do prazo limite de contratação, de 17/09/2020, constante no e-mail de enquadramento enviado pelo IDE, IP-RAM. Na sequência do pedido, o IDE, IP-RAM emitiu um novo enquadramento a 16/10/2020, que prorrogou o prazo de contratação do empréstimo até 15/01/2021. Por fim, a instituição de crédito celebrou o contrato de empréstimo com a beneficiária, a 21/10/2020.

²⁰⁶ Cfr. a comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 98721 de 10/01/2022.

²⁰⁷ O pedido de correção da taxa Euribor de 12 para 6 meses, levou à alteração do Equivalente de Subvenção Bruta de 10 511€ para 10 526€ na decorrência da variação da taxa de atualização, insita ao cálculo do Equivalente de Subvenção Bruta, de - 0,31% para - 0,41%.

nova candidatura por parte do Banco sobre o e-mail da candidatura 169 originando outra candidatura com o número 2870 (...)", pelo que, "(...) posteriormente, foi solicitada, pelo banco, a desistência da candidatura 169 (...)"²⁰⁸;

Na sequência da análise, concluiu-se que o contrato de empréstimo assinado a 24/11/2020, associado à candidatura n.º 169, não foi anulado pelo banco, tendo sido "transferido" para a candidatura n.º 2870 (aprovada a 14/01/2021), tendo o desembolso ocorrido a 22/01/2021;

c) N.º 1258 da Linha Covid I, que não possuía registo de contrato;

Questionados pela SRMTC a 23/09/2021 sobre o motivo da ausência do contrato associado à candidatura em análise nas listagens enviadas pelas instituições de crédito, o IDE, IP-RAM, após averiguar a situação junto do banco responsável, informou a 06/10/2021 que "(...) a operação não tinha sido concretizada (...)", pelo que aguardavam o e-mail de desistência²⁰⁹;

O registo de desistência da operação ocorreu apenas a 27/01/2022²¹⁰.

É de referir ainda que, em maio de 2021²¹¹, 7 meses depois do encerramento formal das candidaturas à Linha Covid I (que encerrou a 15/10/2020), se encontravam por validar 129 dos 2 634 contratos de empréstimo pelo sistema de informação do IDE, IP-RAM²¹².

Esta situação evidencia a dificuldade do sistema implementado pela entidade para dar resposta atempada aos pedidos de apoio apresentados pelas empresas, o que teve como consequência o atraso no pagamento das bonificações dos juros trimestrais protocoladas com os bancos, visto que, sem a validação prévia dos contratos, o IDE, IP-RAM não procede (e bem) ao seu pagamento.

²⁰⁸ Cfr. a comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 98721 de 10/01/2022. Contextualiza-se que devido à enorme afluência e urgência ao acesso à linha, houve empresas beneficiárias que submeteram mais que um pedido de apoio (no mesmo banco ou em bancos diferentes), resultando na atribuição de vários números de candidatura associados à mesma empresa e que posteriormente deram origem a desistências, duplicações ou recusas por parte do IDE, IP-RAM. Neste caso, a empresa beneficiária tem, pelo menos, dois números associados, o n.º 169 (referente à desistência) e o n.º 2870 (da operação em vigor).

²⁰⁹ Cfr. a comunicação eletrónica de 06/10/2021 do IDE, IP-RAM, onde consta a resposta ao questionário realizado a 23/09/2021 pela SRMTC.

²¹⁰ Cfr. o e-mail anexo à comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 99901 de 31/01/2022.

²¹¹ Cfr. a informação anexa à comunicação eletrónica n.º 94427 do IDE, IP-RAM de 26/05/2021.

²¹² Os contratos de financiamento são objeto de verificação/validação face às condições de enquadramento das operações. Cfr. a resposta anexa à comunicação eletrónica n.º 92209 do IDE, IP-RAM de 26/03/2021.



2.4.5. Procedimentos associados à execução dos contratos de financiamento

O protocolo e o “Manual de Procedimentos da Linha de Crédito IDE, IP RAM” preveem as obrigações de reporte mensal de informação ao IDE, IP-RAM, com vista a validar os juros e comissões a bonificar.

As SGM responsabilizaram-se pelo envio das listagens de garantias²¹³ e de comissões emitidas, e os Bancos comprometeram-se a remeter as listagens de contratações, de desembolsos e de pedidos de bonificações. Com base nos elementos enviados, o IDE, IP-RAM procede à validação da informação e ao subsequente pagamento das bonificações.

Na análise da informação remetida pelo IDE, IP-RAM, não se apuraram situações de pagamentos sem a receção e validação das respetivas listagens. Todavia, em virtude do atraso no envio da informação de alguns bancos e do tempo envolvido no processo (minucioso) de validação da mesma, identificaram-se hiatos temporais assinaláveis entre a data de vencimento dos juros e a emissão da respetiva nota de débito ao IDE, IP-RAM. A título exemplificativo, assinala-se o caso do BPI, que emitiu o aviso de débito n.º 441 a 6 de julho de 2021, respeitante aos juros de setembro de 2020 (ou seja, cerca de 9 meses depois).

Para a amostra selecionada, apuraram-se juros devidos de 50 534,34 € até 31/03/2021, quando as subseqüentes e respetivas notas de crédito emitidas até 23/09/2021²¹⁴ (cerca de seis meses depois) correspondem a apenas 4 672,78 €.

Em 6/10/2021²¹⁵ as listagens mensais de contratos e de desembolsos relativas a 22 candidaturas²¹⁶ “(...) ainda não tinham sido rececionadas pelo IDE ou encontravam-se com erros (...)”, levando a que se tenha de concluir terem sido debitados juros ao IDE, IP-RAM sem a necessária validação dos contratos e dos desembolsos, ou seja, sem ter sido confirmada a sua exigibilidade pelo controlo interno²¹⁷.

²¹³ Esta listagem em concreto encontra-se apenas prevista na descrição de procedimentos remetida através da comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 92209 de 26/03/2021.

²¹⁴ Data de entrega das notas de débito existentes à SRMTC.

²¹⁵ Cfr. a comunicação eletrónica de 06/10/2021 do IDE, IP-RAM, onde consta a resposta ao questionário realizado a 23/09/2021 pela SRMTC.

²¹⁶ Relativamente às candidaturas da Linha Covid I: 272, 293, 373, 410, 421, 1277, 1353, 1517, 1627, 2758, 1129, 1258, 1698, 2084, 3641, 2405, 3225, 3740; e Covid II: 406, 634, 2421, 2870.

²¹⁷ As listagens mensais de contratos e de desembolsos contêm as principais condições dos empréstimos, que são validadas comparando com as condições da candidatura enquadrada pelo IDE, IP-RAM.

Para as candidaturas da amostra, tal verificou-se no âmbito da nota de débito n.º 30402 de 29/12/2020, onde foram debitados os juros de agosto²¹⁸, setembro²¹⁹ e novembro²²⁰ de 2020, sem terem sido remetidas e validadas as supramencionadas listagens.

2.4.6. Programa de auditorias

De acordo com o “Manual de Procedimentos da Linha de Crédito IDE, IP-RAM”²²¹, encontrava-se prevista a realização de auditorias para uma amostra inicial de 5% do universo das candidaturas aprovadas e com operações de financiamento contratualizadas, a concretizar através dos seguintes procedimentos:

- “- Verificação/validação do cumprimento das condições de acesso por parte das empresas beneficiárias;
- Validação dos contratos de financiamento face às condições de enquadramento das operações;
- Verificação da adequada aplicação dos financiamentos em consonância com os termos das candidaturas aprovadas e das condições gerais definidas nos Protocolos;
- Identificação sumária dos procedimentos adotados pelas Instituições de Crédito para operacionalização das Linhas de Crédito e mecanismos de controlo implementados.”.

No entanto, até janeiro de 2022, o IDE, IP-RAM não tinha realizado nenhuma auditoria aos beneficiários da linha, contrariando o plano que tinha gizado e anulando o efeito preventivo da “Verificação/validação do cumprimento das condições de acesso por parte das empresas beneficiárias” previamente ao processo de conversão do empréstimo em subvenção, de modo a detetar antecipadamente situações de incumprimento.

Dado o prazo de carência do capital de 18 meses e a contratação dos empréstimos num horizonte temporal alargado, seria recomendável que a avaliação sobre o cumprimento das condições de conversão não fosse *ex post*.

A insuficiência em matéria de controlo documental também é corroborada pelo facto de o IDE, IP-RAM²²² não dispor dos contratos de financiamento [que estão “(...) na posse dos Bancos aderentes, na medida em que, dizem respeito à relação comercial entre as Instituições de Crédito e os seus clientes

²¹⁸ Referentes à candidatura da Linha Covid I 373.

²¹⁹ Relativos às candidaturas da Linha Covid I: 410, 1277, 1353, 1517, 1627 e 2758.

²²⁰ Referentes à candidatura da Linha Covid I 373.

²²¹ Remetido pelo IDE, IP-RAM a coberto da comunicação eletrónica n.º 90496 de 27/01/2021.

²²² Remetidos à SRMTC a coberto da comunicação eletrónica n.º 99901 de 31/01/2022.



(...)], quando um dos procedimentos de verificação previstos era a validação dos contratos de financiamento.

O risco da ocorrência de erros ficou evidenciado na deteção na amostra²²³ desta auditoria de um contrato de empréstimo (de 2 100,00€, respeitante à candidatura n.º 1720, da Linha Covid II) cujo valor era superior ao valor enquadrado (1 900,00€). Assinale-se, todavia, que as bonificações foram processadas com base no valor de enquadramento, não havendo, no caso em apreço, a atribuição irregular de apoios.

Daí a importância da realização atempada de auditorias que permitam corrigir erros não detetados nos restantes procedimentos de controlo interno.

É de referir, finalmente, que o edifício regulamentar delineado pelo Governo Regional não previu, *ab initio*, a realização de uma avaliação de impacto que permita concluir sobre a eficiência na aplicação dos recursos financeiros públicos e a eficácia desta política de apoio ao financiamento das empresas, não estando previstos, no sistema de informação implementado, procedimentos formalizados de recolha, tratamento e análise de dados que permitam avaliar, de forma sistemática, os efeitos alcançados.

Considerando o volume de fundos públicos alocados, muitas questões se levantam em torno da eficiência da atuação: as denominadas “*subvenções não reembolsáveis*” terão sido aplicadas estritamente para a finalidade de pagamento de custos de tesouraria pelas entidades privadas?/ Foram aplicadas para esta finalidade na sua totalidade?/ Os montantes de financiamento requeridos pelas entidades privadas foram os estritamente necessários?/ Terá o IDE, IP-RAM meios para controlar e fiscalizar a execução do protocolo casuisticamente, garantindo que este foi executado dentro das finalidades pré-definidas e que os montantes financiados foram aplicados na estrita medida do necessário, em respeito do padrão de diligência e eficiência aplicável?/ Caso contrário, onde reside o crivo e o fundamento para a responsabilidade assumida pelo IDE, IP-RAM?

Na esteira de JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *in Direito da Despesa Pública*, 2020, pp. 186 e ss.: “(...) importa relevar que constituem despesas dos institutos públicos as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das respetivas atribuições. A sua atuação deve subordinar-se a “princípios de gestão” e particularmente significativa é a imposição no sentido de assegurar que os recursos públicos de que dispõem são administrados de uma forma eficiente e sem desperdícios, devendo sempre adotar ou propor as soluções organizativas e os métodos de atuação que representem o menor custo na prossecução eficaz das atribuições públicas a seu cargo.”.

²²³ A coberto da comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 99901 de 31/01/2022.

2.5. Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Na sequência da recomendação n.º 1/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção de 1 de julho, o IDE, IP-RAM publicou em 2015 o “*Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*”, com o intuito de “(...) *identificar os riscos de corrupção e infrações conexas e definir medidas preventivas dos riscos, promovendo a prevenção e deteção de fraudes e o desenvolvimento de condutas que auxiliem na investigação da fraude e de infrações conexas e que garantam que tais casos são tratados de forma oportuna e adequada.*”.

O plano identifica em concreto uma panóplia de riscos, nomeadamente, os inerentes à concessão e processamento de apoios em matéria laboral, de contratação pública e na própria atividade de atendimento ao público, conforme melhor resulta das tabelas constantes do ponto 7. do plano.

O IDE, IP-RAM assegura que «(...) *tem vindo a desenvolver alguns instrumentos que contribuem para uma boa “gestão da integridade” e para a prevenção dos riscos de corrupção e infrações conexas.*», identificando concretamente a existência de um Regulamento Interno e do Código de Conduta, que “(...) *estipulam um conjunto das regras de natureza ética e deontológica a observar pelos membros do Conselho Diretivo do IDE e por todos os colaboradores, no desempenho das funções profissionais.*”, assim como a implementação de um novo sistema de informação e da Comissão de Segurança (criada em janeiro de 2012), medidas que contribuem para uma maior transparência e prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.

Na esteira deste plano, o IDE, IP-RAM publica anualmente o “*Relatório de Execução do Plano de Gestão de Riscos e de Corrupção e Infrações Conexas*”²²⁴.

Os relatórios referentes aos anos de 2019 e 2020, foram elaborados pela, à data, Diretora do Centro de Formalidades das Empresas do Funchal, enquanto o relatório referente ao ano de 2021 foi elaborado pelo, à data, Chefe de Divisão de Planeamento, Acompanhamento e Auditoria. Todos os relatórios foram alvo de aprovação pelo Presidente do Conselho Diretivo do IDE, IP-RAM, respetivamente, a 30 de março de 2020 e 3 de março de 2021²²⁵, documento que serve o propósito de fazer “(...) *um balanço das medidas adotadas, uma descrição dos riscos eliminados ou cujo impacto foi reduzido e daqueles que se mantêm.*”²²⁶.

²²⁴ Pese embora, no site desta entidade, apenas constar para consulta pública os Relatórios dos anos de 2019 a 2021.

²²⁵ A data de aprovação referente ao relatório de 2019 não se encontra disponível no site do IDE, IP-RAM.

²²⁶ Conforme resulta do ponto 5. do Relatório de 2021.



Os referidos relatórios foram enviados “(...) ao Senhor Presidente da Comissão de Prevenção da Corrupção e ao Senhor Secretário Regional de Economia do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira.”²²⁷.

Os riscos identificados pelo IDE, IP-RAM estão, sobretudo, relacionados com a justeza e imparcialidade no processo de atribuição e gestão de instrumentos de incentivo e apoio, com a verificação da legalidade nos procedimentos pré-contratuais, com a utilização de bens públicos e, ainda, com o processamento do atendimento ao público.

Da referida documentação não resultam preocupações concretas em torno de eventuais infrações financeiras ou mesmo de riscos específicos no âmbito das medidas de combate à COVID-19.

3. CONCLUSÕES

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas conclui que:

1. O Conselho do Governo Regional, através das Resoluções n.º 137/2020 de 27 de março e n.º 219/2020 de 24 de abril, criou e determinou a implementação da “Linha de Crédito *INVESTE RAM COVID-19*”, linha de crédito bonificada no montante de até 100 milhões de euros, destinada ao apoio da tesouraria das empresas da RAM interessadas e negativamente afetadas pela pandemia causada pela COVID-19. As condições gerais de acesso a esta linha de crédito foram estabelecidas por via de Protocolo (regulamento independente) ao abrigo n.º 5 do artigo 33.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M de 31 de janeiro (Orçamento da RAM de 2020), tendo sido mandatado o Secretário Regional de Economia e o Conselho Diretivo do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM para a respetiva negociação, outorga e implementação (cfr. o ponto 2.1.2.).

2. O Protocolo que criou o regime geral da linha de crédito, enquanto regulamento independente, na medida que não invocou expressamente a respetiva lei habilitante e não foi alvo de publicação nos termos legais, carecendo por isso de validade e de eficácia jurídica *ab initio*, conduziu a que as despesas genericamente autorizadas pelo Conselho do Governo e

²²⁷ De notar que os relatórios não foram comunicados à Inspeção Regional de Finanças, tal como requer o ponto 1.2. da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 1 de julho de 2009, segundo o qual, “Os planos e os relatórios de execução referidos no número anterior devem ser remetidos ao Conselho de Prevenção da Corrupção, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo”.

concretizadas pelo Conselho Diretivo do IDE, IP-RAM no âmbito da linha de crédito não estejam legalmente conformes (cfr. ponto 2.1.2.).

3. Até 31/12/2021, foram enquadradas 4 881 operações nas três sublinhas criadas, totalizando 94,4 milhões de euros em financiamentos, predominantemente atribuídos através da Linha Covid I (55,2 milhões de euros) e da Linha Covid II (38,1 milhões de euros), com uma despesa associada próxima dos 200 mil euros relativamente a bonificações de juros e comissões de garantia, e de 14,2 milhões de euros para reforço do capital do Fundo de Contragarantia Mútuo [cfr. o ponto 2.3.A)].

4. O processamento das faturas associadas à execução da linha de crédito (ou seja, as bonificações a pagar às instituições financeiras) não respeitou o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º e no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho, uma vez que as despesas foram autorizadas, cabimentadas e comprometidas em data posterior à da emissão das faturas [cfr. o ponto 2.3.B)].

5. O Instituto de Desenvolvimento Empresarial não reportou à Direção Regional de Orçamento e Tesouro os passivos (366,4 mil euros em 2020 e 1,87 milhões de euros em 2021) e as contas a pagar (35,6 mil de euros, em 2020 e em 2021), associados à “*Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19*”, e, conseqüentemente, o Governo Regional não reportou esses elementos às competentes entidades nacionais [cfr. o ponto 2.3.C)].

6. O sistema de controlo interno associado à “*Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19*” revelou insuficiências ao nível dos controlos e procedimentos implementados, o que levou a que o Instituto de Desenvolvimento Empresarial não procedesse ao pontual pagamento das bonificações devidas, situação geradora de constrangimentos para os beneficiários da linha de crédito (cfr. os pontos 2.3. e 2.4.).

7. O Instituto de Desenvolvimento Empresarial elaborou em 2015 o “*Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*”, mas só produziu os correlativos relatórios de execução referentes aos anos de 2019 a 2021 (cfr. o ponto 2.5.).

8. Como é consabido na ciência do Direito público moderno, só é ato administrativo a prescrição de autoridade administrativa capaz de provocar alterações na esfera jurídica de outrem, *i.e.*, só é ato administrativo a estatuição administrativa suscetível de, por si, produzir uma transformação jurídica externa. Não é, obviamente, o caso desta identificação de agentes de infrações financeiras num relatório do Tribunal de Contas.



9. Ora, a factualidade sumariada nos precedentes pontos 2, 4 e 5 indicia a existência de infrações financeiras geradoras de responsabilidades financeiras [cf. o artigo 65.º n.º 1 al. b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas].

Todavia, a matéria de facto apurada faculta desde já um quadro apropriado à relevação imediata ou desde já das infrações indiciadas nos anteriores pontos 2 e 4, por se encontrarem preenchidos os requisitos estabelecidos no n.º 9 do artigo 65.º, impossibilitando o início de um eventual processo de efetivação da responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º daquela Lei, conforme sumariada no quadro constante do Anexo I (cfr. o artigo 65.º n.º 1 alínea b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

Mas, no caso concreto da infração enunciada e sumariada no precedente ponto 5, a indiciada responsabilidade recai sobre o Conselho Diretivo do IDE, IP-RAM, constituído por Duarte Freitas (Presidente), Jorge Gouveia (Vogal) e Cristina Gouveia (Vogal), e sobre o Diretor de Gestão de Recursos do IDE, IP-RAM, Marco Figueira.

4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente documento, o Tribunal de Contas recomenda:

1. Aos membros do Conselho do Governo Regional que, aquando da apreciação de propostas/projetos de regulamentos como definidos no artigo 135.º do CPA se assegure que os serviços da Administração Pública Regional deram prévio cumprimento aos trâmites legalmente aplicáveis, quais sejam, nomeadamente, os referentes à indicação expressa da legislação habilitante e à publicação oficial dos regulamentos nos termos exigidos na CRP e nos artigos 136.º e seguintes do CPA.

2. Aos responsáveis do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM que:

a. Implementem mecanismos de controlo interno tendentes a assegurar que, na atribuição de apoios a empresas, é sempre acautelada a condição de elegibilidade resultante do artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 1407/2013 de 18 de dezembro (que determina que o beneficiário do apoio não pode estar em processo de insolvência), ao vedar, expressamente, o acesso aos apoios a empresas cujos capitais próprios, deduzidos da dívida de acionistas, seja negativo;

b. Diligenciem no sentido de serem sistematicamente observados os prazos legais de verificação e validação dos apoios, nomeadamente quanto à receção e à análise tempestiva da documentação necessária ao processamento daqueles;

c. Aperfeiçoem os procedimentos tendentes a assegurar o cumprimento das regras legais em matéria de assunção, de autorização e de pagamento das despesas públicas (incluindo respetivos compromissos), bem como à sua contabilização;

d. Assegurem o cumprimento do princípio jurídico da transparência orçamental, reportando às entidades competentes a informação atinente a todos os “passivos” e “contas a pagar” e divulgando apropriadamente nas suas demonstrações financeiras anuais os apoios financeiros concedidos;

e. Desenvolvam tempestivamente as auditorias previstas no “*Manual de Procedimentos da Linha de Crédito IDE, IP-RAM*”, que se destinam a detetar e corrigir eventuais erros na atribuição dos apoios.

5. DECISÃO

Pelo exposto e ao abrigo do disposto no artigo 214.º n.º 4 da CRP e no artigo 105.º n.º 1 da LOPTC, o Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, decide o seguinte:

a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos assessores, o presente Relatório de Auditoria e as Recomendações nele formuladas;

b) Relevar, ao abrigo do disposto no artigo 65.º n.º 9 da LOPTC, as responsabilidades financeiras indiciadas pelas factuais enunciatas nos pontos 2.1.2. e 2.3.B) (conclusões n.º 4 e n.º 5).

c) Ordenar que um exemplar deste Relatório de Auditoria seja remetido:

- Ao Presidente do Governo Regional da Madeira: Miguel Filipe Machado de Albuquerque;
- Ao Secretário Regional das Finanças: Rogério de Andrade Gouveia;
- Ao Secretário Regional de Educação, Ciência e Tecnologia: Jorge Maria Abreu de Carvalho;
- Ao Secretário Regional de Economia: Rui Miguel da Silva Barreto;
- Ao Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil: Pedro Miguel de Câmara Ramos;
- Ao Secretário Regional de Equipamentos e Infraestruturas: João Pedro Castro Fino;
- Ao Secretário Regional de Turismo e Cultura: António Eduardo de Freitas Jesus;



- À Secretária Regional de Inclusão Social e Cidadania: Maria Rita Sabino Martins Gomes de Andrade;
 - Ao Secretário Regional de Mar e Pescas: Teófilo Alírio Reis Cunha;
 - Ao Secretário Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural: José Humberto de Sousa Vasconcelos;
 - À Secretária Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas: Susana Luísa Rodrigues Nascimento Prada;
 - Ao ex-Vice-Presidente do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares: Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado;
 - À ex-Secretária Regional da Inclusão Social e Cidadania: Augusta Ester Faria de Aguiar;
 - Aos atuais membros do Conselho Diretivo do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-Região Autónoma da Madeira: Duarte Nuno Nunes de Freitas, Maria Madalena Ramos de Freitas Araújo de Sousa Freitas e Ana Cristina Campos Gouveia;
 - Aos ex-membros do Conselho Diretivo do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-Região Autónoma da Madeira: José Jorge Nunes Gouveia e Ana Cristina Baptista Gouveia;
 - Ao Diretor de Gestão de Recursos do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-Região Autónoma da Madeira: Marco António Rodrigues Figueira.
- d) Entregar um exemplar deste Relatório de Auditoria ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos artigos 29.º n.º 4 e 57.º n.º 1 da LOPTC, aplicáveis por força do disposto no artigo 55.º n.º 2 da mesma LOPTC;
- e) Determinar que o Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM informe esta Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, até ao dia 31 de dezembro de 2023, sobre quais as diligências efetuadas para dar acolhimento às Recomendações constantes do presente Relatório, enviando-nos a correspondente documentação comprovativa;
- f) Fixar os emolumentos devidos pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM em 17 164,00 €, de acordo com o previsto no artigo 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas²²⁸, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99 de 28 de agosto e n.º 3-B/2000 de 4 de abril;

²²⁸ Segundo o n.º 3 do artigo 2.º deste diploma, o valor de referência corresponde ao índice 100 da escala indicária do regime geral da função pública, o qual, desde 2009, está fixado em 343,28€.

g) Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, bem como na *Intranet*, após a devida notificação das entidades supramencionadas.

Funchal, Região Autónoma da Madeira, 29 de junho de 2023.

O JUIZ CONSELHEIRO

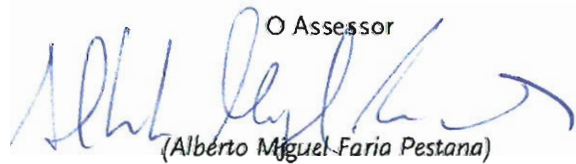


(Paulo H. Pereira Gouveia)

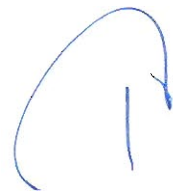
A Assessora

Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor



(Alberto Miguel Faria Pestana)



ANEXOS

I. Quadro síntese da eventual responsabilidade financeira

ITEM DO RELATO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DE FACTO	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	RESPONSÁVEIS
2.3.C)	Subavaliação do reporte do montante dos passivos e das contas a pagar à Direção Regional de Orçamento e Tesouro	Artigo 19.º e n.º 3 do artigo 74.º da LEO; Artigos 120.º e 123.º do DL n.º 84/2019 de 28/06	Sancionatória Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC	Conselho Diretivo do IDE, IP-RAM - Duarte Freitas (Presidente); - Jorge Gouveia (Vogal); - Cristina Gouveia (Vogal). Diretor de Gestão de Recursos do IDE, IP-RAM - Marco Figueira

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 unidades de conta (UC) e como limite máximo o correspondente a 180 UC, de acordo com o preceituado no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.



II. Alegações produzidas em sede de contraditório

Presidente do Governo Regional

Presidência do Governo
Regional

SAÍDA

N.º: 890

20-12-2022

MA

*Reúto no DAT.
21/12/2022*
*A JATZ
21/12/2022*

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Presidente
Tribunal de Contas - Secção Regional
da Madeira
Palácio da Rua do Esmeraldo - Rua do
Esmeraldo, n.º24
9004-554 Funchal

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 3013/2022
2022/12/20



Tribunal de Contas - Secção Regional Madeira do Tribunal de Contas

Assunto: Auditoria a linha de crédito "INVESTE RAM COVID -19" - Relato -
Exercício do Contraditório

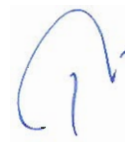
Miguel Filipe Machado de Albuquerque, notificado para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), sobre as matérias constantes do Relato da Auditoria à "Linha de crédito INVESTE RAM COVID -19" (abreviadamente, "Relato") vem exercer o CONTRADITÓRIO, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

I. Introdução

MA

A) *Enquadramento da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19” no contexto da pandemia*

1. A auditoria à “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19”, realizada pelo Tribunal de Contas - Secção Regional da Madeira (abreviadamente “Tribunal de Contas”), enquadra-se no seu Programa Anual de Fiscalização, inserida no eixo prioritário de “*reforço do controlo nas áreas de grandes investimentos públicos e da qualidade da despesa pública*”, no âmbito de um dos objetivos estratégicos estabelecidos no Plano Trienal do Tribunal de Contas para 2020-2022, de “*contribuir para a gestão sustentável das finanças públicas*” (Cfr. Relato, p. 9).
2. O Relato procede a uma caracterização exaustiva da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19”, e do enquadramento factual subjacente à criação deste mecanismo de apoio ao financiamento das micro, pequenas e médias empresas. Elemento fundamental desse enquadramento – que importa ter sempre presente – é o contexto excecional de emergência de saúde pública, decorrente da pandemia COVID-19 em que tal mecanismo foi instituído, e os benefícios da linha de crédito para o tecido empresarial regional, por ter permitido a sobrevivência de várias empresas, ao permitir fazer face às despesas de tesouraria necessárias à manutenção de postos de trabalho.
3. Com efeito, em 2020, através da Resolução do Conselho do Governo (RCG) n.º 121/2020, de 19 de março (abreviadamente, “RCG 121/2020”), o Conselho do Governo determinou um conjunto de medidas de prevenção e combate à epidemia de COVID - 19, com impacto significativo no funcionamento do comércio, serviços e empresas, e que, embora essenciais para travar a propagação da pandemia COVID-19, originaram consequências económicas trágicas.



WA

4. Considerando o referido forte impacto económico que se antevia, o Governo Regional aprovou um conjunto de medidas de carácter excepcional para auxílio às famílias e ao tecido empresarial regional, através da Resolução do Conselho do Governo n.º 137/2020, de 27 de março (abreviadamente, “RCG n.º 137/2020”).
5. Como evidenciado no preâmbulo da RCG n.º 137/2020, as medidas de prevenção e combate à epidemia de COVID - 19 representavam “*um elevado condicionamento ao normal funcionamento das empresas sediadas na Região Autónoma da Madeira e, por consequência, o rendimento das famílias que dependem dessas empresas que se vêm fortemente prejudicadas na sua tesouraria*”, daí a extrema relevância das medidas de auxílio às famílias e ao tecido empresarial regional que o Governo Regional entendeu aprovar.
6. Essas medidas incluíam nomeadamente, *medidas de apoio na área da Economia e apoio ao setor produtivo*, designadamente,
“4. *Desencadear os procedimentos necessários, envolvendo os departamentos competentes do Governo Regional, com vista à negociação com a Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua - Sociedade de Investimento, S.A. (abreviadamente “SPGM”)*), *uma linha de crédito para apoio à tesouraria das empresas da Região Autónoma da Madeira, mandando o Secretário Regional de Economia para praticar todos os atos exigidos à concretização da presente medida*” (cfr. RCG n.º 137/2020, B), n.º4).
7. No seguimento das medidas aprovadas, o Secretário Regional de Economia negociou com a SPGM os termos e condições de uma linha de crédito, denominada “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”, que mereceu o parecer favorável da Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos

¹ Por força do Decreto-Lei n.º 63/2020, de 7 de setembro, corresponde atualmente ao Banco Português de Fomento, S.A.

MA

Parlamentares, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 10 do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro ².

8. Foi neste contexto, e ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 33.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 34.º, ambos do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro, que o Conselho do Governo da RAM resolveu, através da Resolução do Conselho do Governo n.º 219/2020, de 24 de abril (abreviadamente, "RCG n.º 219/2020") "*autorizar a celebração do Contrato de Dotação Financeira - Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19, com o Fundo de Contragarantia Mútuo, no valor de € 16.000.000,00 (dezanove milhões de euros)*" e bem assim, aprovar a minuta do correspondente contrato, que, como expressamente referido na RCG n.º 219/2020, "*faz parte integrante da presente Resolução (...)*".
9. Ao abrigo da mencionada RCG n.º 219/2020, resolveu ainda o Conselho do Governo da RAM mandar o Conselho Diretivo do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP - RAM (abreviadamente, "IDE") para a outorga do Contrato de Dotação Financeira.
10. A instituição da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19 encontra, pois, base legal no n.º 5 do artigo 33.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro, nos termos do qual "*O Governo Regional pode ainda criar linhas de crédito bonificadas, nomeadamente nas áreas da educação, da formação profissional, da agricultura e da pesca, cujas condições são aprovadas por resolução do Conselho de Governo Regional*", e os seus termos e condições foram aprovados pelas RCG n.º 137/2020 e RCG n.º 219/2020, o que é, aliás, reconhecido no Relatório.

² Nos termos do n.º 1 do mencionado artigo 10.º "*As entidades integrantes no universo das administrações públicas, em contextos nacionais, só podem aceder a financiamentos ou concretizar operações de fomento mediante prévia autorização do membro do Conselho Regional responsável pela área das finanças*".

MA

B) Conteúdo do Protocolo e respetivo enquadramento na RCG n.º 219/2020 e no Contrato de Dotação Financeira

11. Refere-se no Relato que *“A 24 de abril de 2020 foi celebrado o Protocolo, outorgado pelo IDE, IP-RAM, pela SPCGM, pelas Instituições de crédito aderentes e pelas Sociedades de Garantia Mútua, protocolo que define as condições da linha de crédito, os requisitos de acesso ao financiamento e, em geral, o respetivo funcionamento”* (cfr. Relato, p. 13, sublinhado nosso).
12. A este respeito, importa esclarecer que *as condições essenciais da linha de crédito foram definidas e aprovadas por resolução do Conselho do Governo Regional - primeiro a RCG n.º 137/2020, e depois a RCG n.º 219/2020, que autoriza “a celebração do Contrato de Dotação Financeira - Linha de Crédito INVESTERAM COVID-19, com o Fundo de Contragarantia Mútua, no valor de € 16.000.000,00 (dezasseis milhões de euros)”*, sendo que o Protocolo a que se alude no Relato, e que constitui anexo ao Contrato de Dotação Financeira cuja minuta foi aprovada pela RCG n.º 219/2020 (abreviadamente, “Protocolo”) - tendo, nessa medida, sido igualmente aprovado por resolução do Conselho do Governo Regional - vem operacionalizar e implementar a Linha de Crédito INVESTERAM COVID-19 na ótica da cooperação entre o IDE e o FCGM, tendo sido igualmente objeto de aprovação pela RCG n.º 219/2020.
13. Com efeito, o Contrato de Dotação Financeira, entre o IDE e o FCGM, define os termos de cooperação entre estas duas entidades, com vista à *“concessão de uma dotação financeira, necessária para o reforço do capital do FCGM, tendo em vista a gestão da Linha de Crédito INVESTERAM COVID-19”*.
14. Esta cooperação passa pela definição de regras contratuais, com efeitos entre as partes, sobre (i) política de investimentos, (ii) regras aplicáveis ao reforço do capital do FCGM e aos pagamentos a efetuar pelo IDE, e (iii) obrigações

¹ Cfr. Contrato de Dotação Financeira. Clausula Primeira.

MA

do FCCN perante o IDE, em particular, no que toca à utilização das dotações de capital objeto do Contrato⁴.

15. Da mesma forma, o Protocolo celebrado entre o IDE, a SPGM, as instituições de crédito e as sociedades de garantia mútua ⁵, que constitui anexo ao Contrato de Dotação Financeira, configura também ele, um instrumento de natureza contratual, que visa estabelecer os termos e condições da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19, e tem como destinatários mais diretos as instituições de crédito, a quem compete conceder os empréstimos bancários, de curto e médio prazo, aos seus clientes, no respeito pelas regras definidas no Protocolo.

16. Como decorre do Protocolo, os empréstimos são concedidos pelas instituições de crédito e beneficiam de condições especiais, nomeadamente da bonificação de taxas de juro e das comissões de garantia, e do recurso aos mecanismos de garantia do sistema de garantia mútua.

II. Do entendimento sustentado no Relato quanto à natureza do Protocolo e consequências daí decorrentes

17. De acordo com o Relato, "o Protocolo reúne as características da generalidade (é dirigido à generalidade do tecido empresarial madeirense) e da abstração (apoio à tesouraria de todas as empresas da RAM que o requerem e cumprem os requisitos determinados)", não sendo dirigido a "uma empresa concreta ou a um conjunto pré-determinado e concreto de empresas" e não se esgota "num único financiamento ou conjunto pré-determinado de financiamentos, estando antes aberta

⁴ Cfr. Contrato de Dotação Financeira Cláusulas Segunda, Terceira e Quarta.

⁵ Nomeadamente a AGROGARANTE - Sociedade de Garantia Mútua, S.A., CARVAL - Sociedade de Garantia Mútua, S.A., LISGARANTE - Sociedade de Garantia Mútua, S.A., NORGARANTE - Sociedade de Garantia Mútua, S.A.



MA

a possibilidade de financiamento a todas as empresas sediadas na RAM” (Cfr. Relato, p. 19).

18. Partindo da qualificação do Protocolo como “regulamento independente”, o Relato considera que o Governo Regional não observou “a legislação aplicável à sua implementação, quando esta exige:

- a) Expressa referência à respetiva lei habilitante no texto do regulamento (...), sob pena de invalidade do mesmo;
- b) A publicação de um regulamento em jornal oficial, em obediência à alínea h) do n.º 1 e ao n.º 2 do artigo 119.º da CRP e nos artigos 139.º e 140.º do CPA, sob pena de ineficácia do mesmo.” (cfr. Relato, p. 22).

19. Como se sintetiza no Relato, “O Protocolo que criou o regime geral da linha de crédito, enquanto regulamento independente, na medida em que não invocou expressamente a respetiva lei habilitante e não foi alvo de publicação nos termos legais, carecendo de validade de eficácia jurídica *ab initio*, conduz a que as despesas genericamente autorizadas pelo Conselho do Governo e concretizadas pelo Conselho Diretivo do IDE sejam ilegais” (cfr. Relato, p. 44).

20. Neste contexto, conclui-se, no Relato, que a alegada inobservância da referida legislação “torna o Protocolo inválido (...) e juridicamente ineficaz” o que teve de “ilegalidade a consequente autorização genérica para a subsequente assunção ilegal das despesas inerentes à linha de crédito” (cfr. Relato, p. 22).

21. No entanto, e salvo o devido respeito, o entendimento vertido no Relato assenta numa apreciação equívoca da factualidade relevante e numa qualificação errónea dos instrumentos jurídicos em apreço, em particular, do Protocolo.

22. Em primeiro lugar, porque a “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19” não foi propriamente criada pelo Protocolo, mas sim pela RCG n.º 137/2020 e

MA

pela RCG n.º 219/2020, que aprovou igualmente a minuta do Contrato de Dotação Financeira ao qual o Protocolo é anexo, sendo que as condições gerais da "Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19" constam, assim, da RCG n.º 219/2020, do Contrato de Dotação Financeira e do Protocolo, que não pode, pois, ser dissociado das primeiras. Em segundo lugar, porque, como se procurará demonstrar, o Protocolo não configura um regulamento, antes tendo natureza contratual.

23. Mas, mesmo acompanhando, por mera hipótese de raciocínio, o entendimento sustentado no Relato segundo o qual o Protocolo configura um regulamento administrativo, sempre seria de concluir pela observância dos requisitos em matéria de dever de *citação da lei habilitante* e de publicitação, como melhor se verá abaixo.

24. Finalmente, independentemente da qualificação jurídica do Protocolo, importa sublinhar que a despesa inerente à negociação da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19, e subsequente implementação, foi validamente autorizada, tal como assinalado na RCG n.º 219/2020, estando prevista "*Relativamente ao ano de 2020, (...) no Orçamento Pricutivo do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, nas Classificações Económicas 04.02.01.00.00 no valor de € 2.000.000,00 e 08.01.02.00.00 no valor de € 16.000.000,00, Projeto 52325, Programa 042, Medida 003, Fonte de Financiamento 387*" e, relativamente ao ano de 2021, determinando-se a sua previsão "*no Orçamento Pricutivo do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, nas Classificações Económicas 04.02.01.00.00 e 08.01.02.00.00, Projeto 52325, Programa 042, Medida 003, Fonte de Financiamento 387*".

III. Natureza jurídica do Protocolo e conformidade com as normas legais aplicáveis

⁶ Cfr. RCG n.º 219/2020.



MA

A. O Protocolo como instrumento de natureza essencialmente contratual

25. Salvo o devido respeito, não se afigura que o Protocolo entre o IDE, a SPGM, as instituições de crédito e as sociedades de garantia mútua tenha natureza regulamentar - no sentido de fonte de normas jurídicas gerais e abstratas emitidas no exercício de poderes jurídico-administrativos - dado que, como facilmente se constata, o referido instrumento tem natureza contratual.
26. Com efeito, o Protocolo estabelece os direitos e obrigações das partes, no âmbito das operações de crédito, compreendendo matérias como a bonificação da taxa de juro, a bonificação da comissão de garantia, a conversão em valor não reembolsável e consequente obrigação do IDE de liquidar aos bancos o valor não reembolsável, entre outras.
27. Noutro plano, o Protocolo estabelece um conjunto de regras contratuais primariamente destinadas às instituições bancárias, incluindo obrigações de reporte, e que estas devem observar no âmbito da concessão de crédito aos eventuais beneficiários.
28. O Protocolo assume-se, assim, como um verdadeiro instrumento contratual, que fornece o quadro jurídico-contratual aplicável aos vários contratos de empréstimo bancário a celebrar ao seu abrigo pelas diversas instituições de crédito abrangidas.
29. Dito isto e para concluir, nem o Contrato de Dotação Financeira, nem o Protocolo que lhe está anexo, traduzem normas jurídicas gerais e abstratas emitidas no exercício de poderes jurídico-administrativos, não tendo, pois, a natureza de regulamento.
30. Não se ignora que o Protocolo integra matérias destinadas a disciplinar a concessão de empréstimos bancários que afetam a posição de terceiros

MA

entidades (i.e., que não são partes no contrato) e, nessa medida, produzem efeitos em relação a terceiros. Será, nomeadamente, o caso das cláusulas que definem os beneficiários da linha de crédito, porquanto delas decorre para terceiros (destinatários ou beneficiários) um direito subjetivo, correspondente ao lado ativo da relação emergente do contrato.

31. A presença de tais cláusulas no Protocolo não tem a virtualidade de lhe conferir uma natureza regulatória, pelo que a sua criação não está submetida a um procedimento regulamentar, nem ao regime jurídico aplicável aos regulamentos⁷.

32. Mas mesmo que assim não fosse, e seguindo agora, como mera hipótese de raciocínio, o entendimento vertido no Relato, segundo o qual o Protocolo configura um regulamento administrativo, sempre seria de concluir pela observância dos requisitos em matéria de *dever de citação da lei habilitante* e de *publicitação*.

Com efeito

B. Da observância dos requisitos em matéria de regulamentos - indicação expressa da lei habilitante e publicitação

33. O Protocolo constitui um anexo ao Contrato de Dotação Financeira que, por sua vez, foi aprovado pela RCG n.º 219/2020, dela constituindo parte integrante. A norma ao abrigo da qual foi criada a "Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19" consta do artigo 33.º, n.º5 do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro (abreviadamente, "ORAM 2020"), nos termos do qual "O Governo Regional pode ainda criar linhas de crédito

⁷ Neste sentido, PEDRO GONÇALVES, "A Concessão de Serviços Públicos", Almedina, Coimbra, 1999, pp. 201 e ss. e o "O Contrato Administrativo - Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo", Almedina, Coimbra, 2003, p. 66, e ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, "Estudos sobre os Regulamentos Administrativos", Almedina, Coimbra, 2013, p.145).



MA

bonificadas (...) cujas condições são aprovadas por resolução do Conselho do Governo Regional”.

34. O Protocolo é, pois, indissociável do Contrato de Dotação Financeira (do qual é anexo) e da RCG n.º 219/2020, que aprova a criação da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19” e as suas respetivas condições, e nesse âmbito, aprova também o Protocolo.
35. Ora, a RCG n.º 219/2020 inclui uma referência expressa ao artigo 33.º, n.º 5 do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro - norma que, de acordo com o Relato configuraria a “lei habilitante” - da qual se retira, sem margem para dúvidas, que a criação da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19”, foi feita ao abrigo do mencionado artigo (vd. RCG n.º 219/2020, ponto 1.).
36. Para que se considere cumprido o dever de indicação da lei habilitante, a indicação deve ser expressa, devendo ser considerada inconstitucional qualquer referência implícita. O Tribunal Constitucional não exige, porém, que a indicação da lei habilitante conste de um local determinado do regulamento⁸.
37. Na verdade, o Tribunal Constitucional já admitiu que a indicação da lei habilitante pode mesmo ter lugar num instrumento exterior ao próprio regulamento, mais concretamente, num edital que determina a publicação de um ato regulamentar. Nas palavras do Tribunal Constitucional “o que, neste ponto, interessará, é que no instrumento em que aquela norma é dada a conhecer ao público seja facultado o conhecimento da lei habilitadora que permitiu a respetiva edição (...)”.⁹ sendo assim, como, no caso, se fez menção - no edital publicador da postura em crise e que a pôs em vigor a partir de determinada data diferida - à lei

⁸ Cf. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 35. 09/ de 15 de junho, in: Diário da República, II Série, n.º 32, 02.03.2000, p. 4256; 80/ 2007, de 0 de Fevereiro, in: Diário da República, II Série, n.º 51, 13.03.2007, pp. 6812 e s.

MA

habilitante, ficaram os seus destinatários - os administrados - a conhecer qual o preceito legal no qual se baseou o poder regulamentar atuado por aquela postura.” Concluindo, que “da circunstância de na deliberação aprovadora da postura se não mencionar a lei habilitante, tendo tal menção tido lugar no edital que a publicitou e pôs em vigor, resulte ofensa do preceituado no n.º 7 do art.º 115.º da Constituição”.

38. Ora, como já se referiu, a RCG n.º 219/2020, que aprova também o Contrato de Dotação Financeira e o Protocolo - que, por isso, constituem realidades dela indissociáveis - inclui uma referência expressa ao artigo 33.º, n.º 5 do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro, norma que segundo o Relato configuraria a “lei habilitante”. Desta forma, conclui-se que, através do texto da RCG n.º 219/2020, foi facultado aos intervenientes na “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19” e aos destinatários desta medida o conhecimento da lei habilitadora que permitiu a aprovação dos instrumentos relativos à “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19”.

39. Significa isto que, mesmo seguindo, como mera hipótese de raciocínio, o entendimento vertido no Relato de que o Protocolo configura um regulamento (o que não se admite), sempre seria de concluir que, a ser assim, o regulamento não se cinge ao Protocolo, compreendendo, também o Contrato de Dotação Financeira e a RCG n.º 219/2020 e que, nessa medida, o dever de citação da lei habilitante foi efetivamente observado, pelo que não merece acolhimento o mencionado no Relato quanto à inobservância de tal dever.

40. Da mesma forma, quanto à publicação do Protocolo em jornal oficial, verifica-se que a RCG n.º 219/2020 foi objeto de publicação no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, Série 1, Número 76, e que só por lapso o Contrato de Dotação Financeira e o Protocolo, seu anexo, igualmente aprovados pela RCG n.º 219/2020, e que dela fazem parte integrante (vd. ponto 2 da RCG n.º 219/2020), não terão sido objeto de publicação no mencionado Jornal Oficial.



MA

41. Neste contexto, permitimo-nos recordar o *contexto excecional de emergência* de saúde pública, decorrente da pandemia COVID-19, em que a Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19” foi instituída, e a sua essencialidade para a sobrevivência de várias empresas - para o que contribuiu decisivamente a celeridade na adoção e implementação desta medida.
42. A par da necessária adaptação ao teletrabalho, verificou-se um aumento significativo da atividade dos decisores políticos na Região Autónoma, dada a urgência em aprovar medidas, primeiro de combate à emergência de saúde pública, e depois de apoio na área da Economia e ao setor produtivo.
43. É por isso compreensível que nesse período excecional tivessem ocorrido falhas no fluxo dos procedimentos internos, nomeadamente, no procedimento de tomada de decisão por parte do Governo Regional, e formalidades subsequentes. Tais falhas ou lapsos não podem, neste contexto, ser objeto de um juízo de censura.
44. No entanto, toda a informação relevante foi objeto de publicação, não só no site oficial do IDE, como se refere a p. 22 do Relato, mas também no site gerido pelo Governo Regional, dedicado às medidas <https://www.madeira.gov.pt/Covid19>, no separador [Principais Medidas de Apoio Regional \(madeira.gov.pt\)](#), sob o título “Apoio à tesouraria e manutenção postos trabalho”.
45. Para além da publicitação realizada nos *sites* institucionais quer do IDE, quer do Governo Regional, a divulgação e publicitação das condições da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19” ocorre também - e principalmente - pelas próprias instituições bancárias, sobre as quais impendem várias obrigações contratuais nesse âmbito.

MA

46. Com efeito, nos termos do Capítulo VIII - Obrigações, do protocolo, constitui obrigação das instituições bancárias promover *“ativamente a utilização desta Linha de Crédito, nomeadamente ao nível do seu website, informando as empresas sobre as oportunidades de crédito e sobre as entidades subscritoras deste protocolo”*.
47. Pode, pois, afirmar-se que as finalidades subjacentes à exigência de publicação foram, no caso das condições da “Linha de Crédito INVESTEMENT COVID - 19”, amplamente alcançadas através da publicação nos sites oficiais quer do Governo Regional, quer do IDE, das campanhas de divulgação levadas a cabo pelos diversos intervenientes, e ainda da promoção concreta feita pelas instituições bancárias junto dos potenciais interessados.
48. Em qualquer caso, importa salientar que a falta de publicidade dos regulamentos com efeitos jurídicos externos determina a sua ineficácia jurídica, o que significa que não são obrigatórios, nem oponíveis a terceiros⁹. Admite-se que a ineficácia de um regulamento possa inquinar os atos praticados ao seu abrigo, tornando-os anuláveis¹⁰. Importa, porém, ter presente que *“quando o conteúdo do ato anulável não possa ser outro, por o ato ser de conteúdo vinculado ou a apreciação do caso concreto permita identificar apenas uma solução como legalmente possível”*¹¹ - ou seja, quando se comprova, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo -, poderá ser aplicado o princípio do aproveitamento do ato administrativo, não se produzindo, pois, o efeito anulatório.
49. Recorde-se, ainda, que de acordo com o regime aplicável aos regulamentos, a falta de publicação sempre seria facilmente ultrapassável, atento o disposto no artigo 141.º do CPA, nos termos do qual a retroatividade dos efeitos dos regulamentos é legalmente admissível *“nos casos em que o seu conteúdo não seja*

⁹ Cfr. artigo 139.º do CPA e artigo 119.º da CRP.

¹⁰ Nomeadamente, com o vício de violação de lei, por erro nos pressupostos de direito, em consonância com a tese defendida no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 19 de maio de 2004, no âmbito do processo nº 0109/03.3.

¹¹ Cfr. alínea c) do n.º 3 do art.º 163.º do CPA.



MA

desfavorável ao administrado”, o que seria claramente o caso do conteúdo dos termos e condições da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19” (a ser qualificável como tendo natureza regulamentar – o que, como vimos, não se adigura ser o caso), que não apresenta no seu conteúdo aspetos *desfavoráveis* aos interessados¹².

50. Assim, mesmo numa hipotética situação de *assunção e autorização de despesas*, assente em normas constantes de regulamento ineficaz, por falta de publicação, sempre seria de concluir, por apelo ao princípio do aproveitamento dos atos administrativos consagrado alínea c) do n.º 5 do artigo 163.º do CPA nos termos acima exposto, pela não produção de qualquer efeito anulatório.

IV. DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS IMPUTADAS NO RELATO

1) DA AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE IMPLTACÃO OBJETIVA DA INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA AOS VISADOS

a) Da não violação das normas de natureza financeira previstas no tipo infracional

51. Ainda antes de entrarmos nas especificidades da infração concretamente imputada aos visados identificados no relato, convém ter presente o próprio conceito de responsabilidade financeira.

52. NUNO A. GONÇALVES, ex - Procurador Geral Adjunto desta Secção Regional e atual juiz Conselheiro da 3.ª Secção (Criminal) do Supremo Tribunal de Justiça, refere a este propósito:

¹² Pelo contrário, estabelece a concessão de empréstimos sujeitos a condições especiais, mais benéficas, nomeadamente em termos de bonificação de taxas de juro e das comissões de garantia, em claro benefício dos interessados.

MA

“O que é então a responsabilidade financeira? É acertado dizer-se que “só existe.. quando alguém possa vir a constituir-se na obrigação de repor fundos públicos ou suportar as sanções legalmente previstas... em virtude da violação de normas disciplinadoras da atividade financeira pública”

(...)

Na sua dimensão prático-jurídica, que factos podem ser constitutivos da obrigação de repor ou indemnizar o erário público e/ou cuja infração pode ser sancionada com multa?

Necessariamente ilícitos.

Mas feridos de uma ilicitude específica. Ofensivos de normas que regem a atividade financeira pública. Isto é, as leis e procedimentos que comandam as receitas, as despesas, a guarda e gestão dos dinheiros e fundos públicos.”¹³

53. Vemos, pois, que só poderá haver imputação de responsabilidade financeira em geral quando a conduta imputável ao responsável se mostre violadora de normas reguladoras da atividade financeira pública, mais precisamente das que regulam *receitas, as despesas, a guarda e gestão dos dinheiros e fundos públicos*.
54. Este pressuposto mostra-se particularmente claro no plano da responsabilidade financeira sancionatória.
55. Como salienta ANTONIO CLUNY *“As infrações financeiras estão definidas no artigo 65.º da L.OPTC. Todavia, em muitos casos as normas do artigo 65.º da L.OPTC que as prevêem não definem diretamente a ação ilegal, a conduta que se pretende punir, antes se recorrem do conteúdo de outras normas substitutivas que impõem deveres e condutas a quem gere e usa dinheiros públicos e cuja violação pode integrar o tipo de*

¹³ Cf. NUNO A. GONÇALVES - Efectivação da responsabilidade financeira: O papel do Ministério Público. Intervenção no Seminário 2 - Relevância e Efectividade da Jurisdição Financeira no Século XXI. disponível em http://seminarios.tcontas.pt/seminario2/textos/seminario2_20171129_ng.pdf



ma

uma das infrações indicadas em qualquer uma das infrações indicadas em qualquer uma das alíneas daquele preceito legal.”¹⁴

56. Vemos, portanto, que, para poderem ser qualificadas como infrações financeiras sancionatórias, as condutas têm de estar tipificadas no artigo 65.º da LOPTC (norma sancionatória primária) e consubstanciar ainda a violação das normas financeiras identificadas nas alíneas daquele preceito (normas sancionatórias secundárias ou remissivas).

57. Ora, como adverte o citado autor, “A utilização legal de fórmulas algo indeterminadas tais como «violação de normas sobre...», «violação de normas legais ou regulamentares relativas a...», impedem, por vezes, também alguma clareza e permitem confusões sobre a própria natureza (financeira) das normas secundárias e, por sua vez, das condutas que hão-de integrar o tipo da infração. Essa confusão tanto pode advir, por isso, da origem e sede das normas (lei ou regulamento), como da própria natureza dos valores por elas prevenidos ou protegidos. Haverá, assim, que verificar, com cuidado, se estamos realmente no âmbito de normas que disciplinem e previnam interesses de natureza financeira ou se nos encontramos em outros âmbitos.”¹⁵

58. Usando do cuidado recomendado pelo ilustre ex Procurador Geral Adjunto junto do Tribunal de Contas, vejamos agora, em concreto, a infração imputada aos responsáveis.

59. De harmonia com o Relato, incorrem os visados na infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC, que determina o seguinte:

Artigo 65.º

Responsabilidades financeiras sancionatórias

1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

¹⁴ Cfr. ANTONIO CLUNY – *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011 p. 119.

¹⁵ Ob. Cit. p. 122.

MA

(...)

b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;

(...)"

60. Aos visados é imputada a violação das normas legais relativas à imperatividade de fazer referência expressa à lei habilitante no conteúdo de regulamentos administrativos independentes, por um lado, e à imperatividade da sua publicação em jornal oficial, por outro.

61. As normas concretamente violadas pelos visados teriam sido as previstas no artigo 112.º, n.º 7 e 119.º, n.º 1, alínea h) e n.º 2 da Constituição 136.º, n.º 2 e 139.º, n.º 2 do CPA e 18.º, n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro.

62. Vejamos, em concreto, o conteúdo de cada uma das disposições cuja violação é imputada aos visados, começando pelas normas constitucionais:

Artigo 112.º

(Actos normativos)

(...)

7. Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão.

Artigo 119.º

(Publicidade dos actos)

1. São publicados no jornal oficial, Diário da República:

(...)

ii) Os decretos regulamentares e os demais decretos e regulamentos do Governo, bem como os decretos dos Representantes da República para as regiões autónomas e os decretos regulamentares regionais;

(...)

2. A falta de publicidade dos actos previstos nas alíneas a) e b) do número anterior e de qualquer acto de conteúdo genérico dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local implica a sua ineficácia jurídica.



MA

63. Em seguida, atentemos nas normas contidas no CPA:

Artigo 136.º

Habilitação legal

- 1 - A emissão de regulamentos depende sempre de lei habilitante.
- 2 - Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou, no caso de regulamentos independentes, as leis que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão.

Artigo 139.º

Publicação

A produção de efeitos do regulamento depende da respetiva publicação, a fazer no Diário da República, sem prejuízo de tal publicação poder ser feita também na publicação oficial da entidade pública, e na Internet, no sítio institucional da entidade em causa.

64. E, por fim, nas normas previstas na Lei n.º 28/92, de 1 de setembro:

Artigo 18.º

Execução do orçamento das despesas

(...)

2 - 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.

3 - Nenhuma despesa deve ainda ser efectuada sem que, além de satisfazer os requisitos referidos no número anterior, seja justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia.

65. Começando por este último diploma, como resulta do que já atrás mencionámos, não está em causa na conduta imputada aos visados a materialização de uma despesa sem discriminação no Orçamento da Região, nem tão pouco sem cabimento ou sem obediência ao princípio da utilização por duodécimos fora das situações autorizadas por lei.

66. Como não esta em causa a imputação aos visados da materialização de uma despesa sem justificação quanto à sua economia, eficiência e eficácia, critérios que, de resto, apontam para juízos de mérito que poderiam ser objeto de

ms

discordância pelo TdC, noutra sede, mas tal discordância não poderia fundamentar a imputação de responsabilidade financeira.

67. De tal modo que a referência ao artigo 18.º da Lei n.º 28/92 no Relato sob pronúncia só pode pretender abranger o segmento do n.º 2 do preceito que faz menção à legalidade da despesa – *“além de ser legal”*- e a referência ao n.º 3 só pode pretender abranger a reiteração da necessidade de satisfação desse requisito presente no n.º 2 - *“além de satisfazer os requisitos referidos no número anterior”*-.

68. Ora, esta referência abstrata à legalidade da despesa é manifestamente inócua. Já que dela resulta apenas uma necessidade genérica de atuação em conformidade com as normas legais e no quadro das competências conferidas aos órgãos administrativos responsáveis pelos procedimentos relativos à despesa pública.

69. Ou seja, as referidas normas não têm conteúdo injuntivo autónomo para que se pudessem considerar normas sancionatórias secundárias ou remissivas para efeitos de preenchimento do tipo de uma infração financeira.

70. Já as normas previstas nos artigos 112.º da Constituição e 136.º do CPA destinam-se a regular e fixar uma formalidade na atividade administrativa consubstanciada na emissão de regulamentos administrativos, impondo aos órgãos competentes para a sua aprovação uma diretiva no sentido de neles incluírem a menção à lei habilitante.

71. E o mesmo se refira relativamente ao artigo 119.º da Constituição e 139.º do CPA, que se destinam, igualmente, a regular e fixar uma formalidade na atividade administrativa consubstanciada na emissão de regulamentos administrativos, impondo aos órgãos competentes para a sua aprovação uma diretiva no sentido de promoverem a sua publicação em jornal oficial.



MA

72. Ora, salvo o devido respeito, as normas legais acima referidas, reguladoras da atividade administrativa de emissão de normas regulamentares não são, na verdade, *normas disciplinadoras da atividade financeira pública*.
73. Mais concretamente não são *normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*, tal como exige o tipo infracional previsto no artigo 65.º, n.º 1. alínea b) da L.OPTC imputado aos visados.
74. É conhecida a interpretação elástica e flexível do conceito de normas disciplinadoras da atividade financeira do Tribunal de Contas, mas no caso concreto, com todo o respeito, tal elasticidade não alcança o conjunto de normas em questão relativas à menção à lei habilitante e à publicação oficial de regulamentos administrativos.
75. Efetivamente, as normas acima mencionadas não *disciplinam ou previnem interesses de natureza financeira*.
76. Não são seguramente *normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos*, essas serão, as que disciplinam efetivamente tais tarefas.
77. Já as normas referentes à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas serão as previstas na Lei do Compromissos e Pagamentos em Atraso, as normas reguladoras das competências e limites para a autorização de despesa pelos órgãos administrativos, etc., mas não, seguramente, normas que regulam a publicidade oficial de regulamentos administrativos, ou a indicação no conteúdo destes da lei habilitante.
78. NUNO A. GONÇALVES refere a este propósito "*Exemplificando: o tipo da al. b), abrange a multiplicidade dos incumprimentos de normas que comamam ou regulam: a elaboração e execução dos orçamentos (máxime: LEO, LEORAM, Leis de execução do orçamento, POC's, DL n. 155/92, regime financeiro das autarquias locais, etc.)*"

MA

bem como a violação de quantas regem a assunção, autorização ou pagamento de despesas (máxime: LCPA, etc.).”

79. Ora, independentemente de se considerar que o protocolo consubstancia etetivamente um regulamento independente e que, portanto, deveria mencionar formalmente a lei habilitante e ser objeto de publicação em jornal oficial, não pode haver dúvidas de que a eventual violação das normas identificadas no relatório, não integra o tipo infracional previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.

80. Razão pela qual se impõe a alteração das conclusões do relato, confirmando-se no relatório a ausência de responsabilidade financeira sancionatória.

b) Da não violação das normas secundárias imputada aos visados

81. Ainda que assim não se entendesse, o que não se admite e apenas a benefício de raciocínio se concebe, não estaria preenchido o tipo de ilícito financeiro imputado aos responsáveis.

82. Como vimos, de acordo com o quadro descritivo das situações, de facto e de direito, integradoras de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias¹⁶, no que respeita aos membros do Conselho do Governo Regional, prevê-se uma imputação por *assunção e autorização das despesas com a “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19”*, com inobservância das normas constantes dos artigos 112.º, n.º 7 e 119.º, h) da CRP, do artigo 139.º do CPA, e do artigo 18.º, n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro.

83. Tal imputação é, contudo, assente no entendimento de que *“O Protocolo que criou o regime geral da linha de crédito, enquanto regulamento independente, na*

¹⁶ Nos termos do artigo 65.º, n.º 1, b) da LOPTC



MA

medida em que não invoca expressamente a respetiva lei habilitante e não foi alvo de publicação nos termos legais, carecendo de validade de eficácia jurídica ab initio, conduz a que as despesas genericamente autorizadas pelo Conselho do Governo e concretizadas pelo Conselho Diretivo do IDE sejam ilegais” (cfr. Relato, p. 44).

84. Sem conceder quanto ao exposto, não existe ilegalidade quanto à autorização para a subsequente assunção de despesas inerentes à “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19”, já que a interpretação sustentada no Relato, assente numa alegada *invalidade e ineficácia* do Protocolo, tem como pressuposto a incorreta qualificação do Protocolo como um regulamento administrativo - pelo que, afastada que foi essa qualificação, caem por terra as alegadas invalidade e ineficácia.
- 85 Não obstante, ainda que o Protocolo configurasse um verdadeiro e próprio regulamento, nem assim existiria ilegalidade passível de inquinar a autorização genérica para a assunção de despesas inerentes à “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19”, porquanto, como se demonstrou, houve observância do dever de citação da lei habilitante e foi feita a divulgação e publicitação das condições da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19”.
- 86 De modo que é inevitável concluir que a conduta dos visados não desrespeitou as normas secundárias invocadas no Relato, sendo, portanto, insuscetível de ser qualificada como infração financeira sancionatória.

V - DA AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE IMPUTAÇÃO SUBJETIVA DA INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

a) Da ausência de culpa

MA

87. A responsabilidade financeira não é uma responsabilidade objetiva, que se basta com a constatação da ocorrência de uma qualquer irregularidade ou ilegalidade.
88. Pelo contrário, mostra-se legalmente imprescindível que a conduta alegadamente irregular haja sido praticada em termos tais que possa recolher um juízo de censura a título de culpa.
89. É o que resulta de forma clara e inequívoca do artigo 61.º, n.º 5, *ex vi* do artigo 67.º, n.º 3 da LOPTC, onde se determina “A responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se a ação for praticada com culpa” e ainda do artigo 67.º, n.º 2 do mesmo diploma, que prescreve “O Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal”.
90. Analisando o Relato, verificamos que se faz menção à necessidade de verificação da existência de culpa na atuação dos visados para que possa ser-lhes imputada responsabilidade financeira.
91. Mas tais afirmações genéricas não encontram qualquer desenvolvimento ou concretização real, já que o Relato se basta com uma alegação conclusiva de que “a materialidade apurada na presente auditoria integra factos constitutivos da culpa (ainda que de forma indiciária), que permite, no mínimo, estabelecer o nexo de imputação subjetiva (dos factos) sustentada na negligência, tal como é requerido pelas normas da LOPTC relativas à colação, evidenciando, à partida, o preenchimento dos elementos subjetivos do tipo da infração financeira sancionatória.”
92. Que “materialidade apurada” será essa? Que “factos constitutivos da culpa” serão esses que permitem, no mínimo, sustentar a imputação de negligência à conduta dos visados?



MA

93. Isso ficamos sem saber, já que em segmento algum do Relato submetido a audiência contraditória se identifica ou descreve tal factualidade.
94. Isto apesar do *Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas* determinar com toda a clareza, em coerência com as disposições legais citadas, que constitui um princípio fundamental aplicável aos relatos o princípio da *Exatidão* segundo o qual *“Relativamente às infrações financeiras deverão ser indicadas com precisão as normas violadas, suas consequências jurídicas, responsáveis pela infração, dano financeiro, descrição das circunstâncias em que ocorreram a infração e elementos que permitam ao Tribunal, aquando da efetivação de responsabilidade financeira, avaliar o grau de culpa.”*¹⁷ (destaque nosso).
95. ANTONIO CLUNY assinala a este propósito que *“nada justifica que nas ações de controlo a cargo do Tribunal ou de um OCI se possa verificar um menor empenho na recolha e avaliação de elementos de facto relativos à culpa dos eventuais infratores. De facto, a simples crítica que decorre da imputação pública de eventuais responsabilidades financeiras em relatórios de ações de controlo a responsáveis de serviços ou atos de gestão pública, pode, aquando da publicitação dos mesmos, provocar consequências graves para a vida e a carreira daqueles. Tais consequências, caso não resulte cuidada a exigência de recolha de prova que fundamente, primeiro a imputação e crítica e, depois, a prática de uma infração, podem, também elas, originar procedimentos conducentes a apurar a responsabilidade de quem as produz.”*¹⁸
96. A ausência de qualquer referência aos factos e circunstâncias imprescindíveis ao juízo de culpa necessário a imputação de responsabilidade financeira aos visados é, no entanto, compreensível, já que não existem quaisquer factos de onde pudesse decorrer um efetivo juízo de censura relativamente à conduta dos visados.

¹⁷ Cfr. *Manual de Auditoria e Procedimentos*, Volume 1, p. 103. disponível em www.tcontas.pt.

¹⁸ Cfr. Ob. cit. pp. 169-170

MA

97. Como salienta NUNO A. GONÇALVES, *“Exige-se que a atividade financeira patológica, ademais da desconformidade com o ordenamento jurídico-financeiro, «possa ser pessoalmente censurada ao agente», por exprimir «uma atitude interna juridicamente desaprovada e pela qual ele tem por isso de responder».*
Querendo realizar o ato ou facto ilícito, age com dolo. Se o facto se realiza porque não foi cuidadoso, diligente ou precavido, atua com negligência.
A doutrina e a jurisprudência, ainda que com precisões, vai no sentido de que o conceito de culpa na responsabilidade sancionatória é o do direito penal.
E tem assim de se entender porque a LOPPC não oferece, diretamente, nem por remissão interna qualquer definição de culpa. O art. 67º n.º 2 fornece os critérios para determinação da medida concreta da multa e o n.º 4 institui como regime subsidiário o Código Penal.”¹⁹
98. Embora de forma meramente conclusiva, o Relato pretende imputar a infração aos visados a título de negligência.
99. Como ensina CAVALEIRO DE FERREIRA, *«o aspecto positivo na definição de negligência [...] – e não mera contraposição ao dolo por forma negativa – é indicado no corpo do art. 15.º [do CP]”, que exige a violação de um dever de cuidado ou diligência. Esse cuidado ou diligência é tomado em um sentido objectivo e em um sentido subjectivo. No primeiro sentido integra a tipicidade do facto ilícito nos crimes culposos (ou negligentes); no segundo sentido procura definir o elemento subjectivo, por forma subjectiva. É a diligência que o agente «deve» ter, e a diligência que o agente “pode” ter²⁰ ou, como diz a lei, «o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz».*
100. Mesmo no âmbito do direito civil, ensina ANTUNES VARELA que *«a culpa exprime um juízo de reprovabilidade da conduta do agente: o lesante, em face das circunstâncias específicas do caso, devia e podia ter agido de outro modo»²¹.*

¹⁹ Ob. cit. p. 23.

²⁰ CAVALEIRO FERREIRA, *Lições de Direito Penal - Parte Geral*, Almedina, Coimbra, 2010, I, p. 303.

²¹ ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em Gral*, Vol. I, p. 559.



MA

101. Finalmente, «[a]coliar a culpa em termos de responsabilidade financeira - e a questão tornar-se-á mais complexa se falarmos de negligência - implica assim, se não em todas pelo menos em muitas circunstâncias, maior os concretos "deveres de cuidado" necessários a uma correcta tomada de decisão»²².
102. Considerando o que atrás referimos, é evidente que mesmo que se perfilhe entendimento diverso, se mostra perfeitamente plausível a atribuição de natureza contratual e não de regulamento administrativo ao protocolo.
103. Aliás, a preparação das deliberações do Conselho de Governo não permitia a qualquer dos visados, muito menos àqueles que têm pastas setoriais que nada tem que ver com ajudas ou incentivos ao tecido empresarial regional identificar a natureza normativa do instrumento aprovado, já que, se assim fosse haveria, naturalmente, uma outra preparação, bem como, naturalmente, as diligências tendentes à publicação, tal como sucede com centenas de atos regulamentares aprovados por aquele órgão.
104. Neste enquadramento, considerando as características concretas do protocolo e ausência dos trâmites habituais para os atos normativos, é possível identificar um qualquer dever objetivo de cuidado que haja sido violado pelos visados quando votaram favoravelmente a aprovação das deliberações no Conselho de Governo?
105. Vistas as coisas com objetividade, a resposta só pode ser negativa.
106. Acresce que nesta sede não pode deixar de se atender ao *contexto excepcional de emergência* de saúde pública, decorrente da pandemia COVID-19, em que os atos de criação e implementação da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19" foram praticados.

²² ANTONIO CLENY, ob. cit., pp. 162.

MA

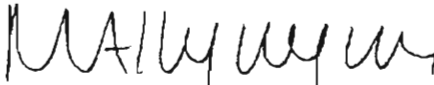
107. Com efeito, o *contexto excecional de emergência de saúde pública* teve consequências a vários níveis, sendo particularmente desafiante para os organismos e serviços públicos, que passaram a ter de ajustar os procedimentos internos ao *regime de teletrabalho*.
108. A par da necessária adaptação ao teletrabalho, verificou-se um aumento significativo da atividade dos decisores políticos na Região Autónoma, dada a urgência em aprovar medidas, primeiro de combate à emergência de saúde pública, e depois de apoio na área da Economia e ao setor produtivo.
109. Assim sendo, nunca poderiam ser objeto de censura as eventuais falhas no fluxo dos procedimentos internos, ocorridas nesse período excecional, nomeadamente, no procedimento de tomada de decisão por parte do Governo Regional, e formalidades subsequentes, tanto mais que sendo o conteúdo das medidas aprovadas claramente favorável para os interessados, sempre seria admissível atribuir eficácia retroativa ao regulamento, nos termos do artigo 141.º do CPA.
110. Importa, pois, concluir, com ANTÓNIO CLUNY, que *"não havendo culpa, não há conduta ilícita, nem, assim, infração financeira, mesmo que possa ser constatada uma objetiva irregularidade (ilicitude)."*²³
111. Em face de todo o exposto, ficou amplamente demonstrada a inexistência dos pressupostos da infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPIC imputada aos visados.
112. Pelo que o relatório final deverá, em conformidade com as regras e princípios que regem a atividade de auditoria do Tribunal de Contas, concluir pela ausência de responsabilidade financeira dos visados.

²³ Ob. cit. p. 162.



113. Caso assim não se entenda, e considerando que estão objetivamente verificados os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPIIC sempre deverá ficar consignada a relevação de qualquer responsabilidade financeira que fosse (e não é) imputável aos visados.

O VISADO,


Miguel Filipe Machado de Albuquerque

Secretário Regional das Finanças



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

*AO D.A.T.
19/12/2022
[Signature]*

TRIBUNAL DE CONTAS - SRTTC

E 2993/2022
2022/12/19



Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro Presidente

Tribunal de Contas - Seção Regional
da Madeira

Palácio da Rua do Esmeraldo - Rua do
Esmeraldo, n.º24

9004-554 Funchal

Secretaria Regional das Finanças
GSRF

N.º : SRF/17498/2022

2022-12-19
SAIDA

Tribunal de Contas - Seção Regional Madeira do Tribunal de Contas

Assunto: Auditoria à linha de crédito "INVESTE RAM COVID -19" - Relato -
Exercício do Contraditório

Exmo. Sr. Juiz Conselheiro,

Rogério de Andrade Gouveia, Secretário Regional das Finanças, notificado para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), sobre as matérias constantes do Relato da Auditoria à "Linha de crédito INVESTE RAM COVID-19" (abreviadamente, "Relato") vem exercer o CONTRADITÓRIO, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:



RG



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

I. Questão prévia

À data dos factos sobre os quais incide a Auditoria à “Linha de crédito INVESTE RAM COVID -19”, objeto do Relato, o SECRETARIO REGIONAL DAS FINANÇAS, Rogério de Andrade Gouveia, ora signatário, não fazia parte do Governo Regional da Madeira, pelo que não teve qualquer intervenção na aprovação das Resoluções do Conselho do Governo n.ºs 137/2020, de 27 de março, e n.º 219/2020, de 24 de abril, nem na elaboração ou aprovação do Contrato de Dotação Financeira - Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19. Com efeito, a Secretaria Regional das Finanças foi criada em agosto de 2021, nos termos do Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2021/M, de 27 de agosto, que aprova a nova organização e funcionamento do XIII Governo Regional da Madeira, vindo a substituir a Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares.

O visado Rogério Andrade Gouveia foi nomeado SECRETARIO REGIONAL DAS FINANÇAS, pelo Decreto do Representante da República para a Região Autónoma da Madeira n.º 1-B/2021, de 16 de agosto, publicado no JORAM, I Série, n.º 146, de 16 de agosto de 2021.

Consubstancia um pressuposto essencial da responsabilidade financeira a imputabilidade da conduta infracional ao visado, por ação ou omissão.

No caso em apreço, de acordo com o relato, a conduta reputada como ilícito financeiro radica na aprovação das Resoluções do Conselho do Governo n.ºs 137/2020, de 27 de março, e n.º 219/2020, de 24 de abril, e do Contrato de Dotação Financeira - Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19.

2



R



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

O visado Rogério Andrade Gouveia não integrava o Conselho do Governo Regional da Madeira aquando da aprovação das referidas Resoluções, já que não tinha sido ainda nomeado Secretário Regional das Finanças.

De resto, embora mencionado nas pp. 22 e 46 do Relato o visado ROGERIO ANDRADE GOUVEIA, não figura no quadro síntese de responsáveis constante do Anexo I ao Relato.

Nestes termos, só por lapso terá sido identificado como “responsável” nos termos e para os efeitos do artigo 13.º da LOPTC e notificado para o exercício do contraditório.

Deverá, pois, o relatório de auditoria corrigir este lapso e evidenciar que inexistem quaisquer factos constitutivos de responsabilidade financeira imputáveis ao visado ROGERIO ANDRADE GOUVEIA.

II. Introdução

A) Enquadramento da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19” no contexto da pandemia

1. A auditoria à “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19”, realizada pelo Tribunal de Contas - Secção Regional da Madeira (abreviadamente “Tribunal de Contas”), enquadra-se no seu Programa Anual de Fiscalização, inserida no eixo prioritário de “*reforço do controlo nas áreas de grandes investimentos públicos e da qualidade da despesa pública*”, no âmbito de um dos objetivos estratégicos

3



flc



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

- estabelecidos no Plano Trienal do Tribunal de Contas para 2020-2022, de “contribuir para a gestão sustentável das finanças públicas” (Cfr. Relato, p. 9).
2. O Relato procede a uma caracterização exaustiva da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19”, e do enquadramento factual subjacente à criação deste mecanismo de apoio ao financiamento das micro, pequenas e médias empresas. Elemento fundamental desse enquadramento – que importa ter sempre presente – é o contexto excecional de emergência de saúde pública, decorrente da pandemia COVID-19 em que tal mecanismo foi instituído, e os benefícios da linha de crédito para o tecido empresarial regional, por ter permitido a sobrevivência de várias empresas, ao permitir fazer face às despesas de tesouraria necessárias à manutenção de postos de trabalho.
 3. Com efeito, em 2020, através da Resolução do Conselho do Governo (RCG) n.º 121/2020, de 19 de março (abreviadamente, “RCG 121/2020”), o Conselho do Governo determinou um conjunto de medidas de prevenção e combate à epidemia de COVID - 19, com impacto significativo no funcionamento do comércio, serviços e empresas, e que, embora essenciais para travar a propagação da pandemia COVID-19, originaram consequências económicas trágicas.
 4. Considerando o referido forte impacto económico que se antevia, o Governo Regional aprovou um conjunto de medidas de carácter excecional para auxílio às famílias e ao tecido empresarial regional, através da Resolução do



4
Rc



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

Conselho do Governo n.º 137/2020, de 27 de março (abreviadamente, “RCG n.º 137/2020”).

5. Como evidenciado no preâmbulo da RCG n.º 137/2020, as medidas de prevenção e combate à epidemia de COVID - 19 representavam “um elevado condicionamento no normal funcionamento das empresas sediadas na Região Autónoma da Madeira e, por consequência, o rendimento das famílias que dependem dessas empresas que se vêm fortemente prejudicadas na sua tesouraria”, daí a extrema relevância das medidas de auxílio às famílias e ao tecido empresarial regional que o Governo Regional entendeu aprovar.
6. Essas medidas incluíam nomeadamente, *medidas de apoio na área da Economia e apoio ao setor produtivo, designadamente,*
“4. Desencadear os procedimentos necessários, envolvendo os departamentos competentes do Governo Regional, com vista à negociação com a Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua - Sociedade de Investimento, S.A. [(abreviadamente “SPGM”)]¹, uma linha de crédito para apoio à tesouraria das empresas da Região Autónoma da Madeira, mandatando o Secretário Regional de Economia para praticar todos os atos exigidos à concretização da presente medida” (cfr. RCG n.º 137/2020, B), n.º4).
7. No seguimento das medidas aprovadas, o Secretário Regional de Economia negociou com a SPGM os termos e condições de uma linha de crédito, denominada “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”, que mereceu o parecer favorável da Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos

¹ Por força do Decreto-Lei n.º 63/2020, de 7 de setembro e, consoante atualmente se encontra no Banco Português de Fomento, S.A..





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

Parlamentares, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 10 do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro ³.

8. Foi neste contexto, e ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 33.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 34.º, ambos do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro, que o Conselho do Governo da RAM resolveu, através da Resolução do Conselho do Governo n.º 219/2020, de 24 de abril (abreviadamente, "RCG n.º 219/2020") "*autorizar a celebração do Contrato de Dotação Financeira - Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19, com o fundo de Contraguarantia Mútuo, no valor de € 16.000.000,00 (dezasseis milhões de euros)*" e bem assim, aprovar a minuta do correspondente contrato, que, como expressamente referido na RCG n.º 219/2020, "*fiz parte integrante da presente Resolução (...)*".
9. Ao abrigo da mencionada RCG n.º 219/2020, resolveu ainda o Conselho do Governo da RAM mandar o Conselho Diretivo do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP - RAM (abreviadamente, "IDF") para a outorga do Contrato de Dotação Financeira.
10. A instituição da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19 encontra, pois, base legal no n.º 5 do artigo 33.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro, nos termos do qual "*O Governo Regional pode ainda criar linhas de crédito bonificadas, nomeadamente nas áreas da educação, da formação profissional, da agricultura e da pesca, cujas condições são aprovadas por*

³ Nos termos do n.º 1 do mencionado artigo 10.º: "*As entidades integradas no âmbito das administrações públicas, em contas nacionais, só podem decidir o financiamento ou concretizar operações de despesas mediante prévia autorização do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças*".





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

resolução do Conselho do Governo Regional”, e os seus termos e condições foram aprovados pelas RCG n.º 137/2020 e RCG n.º 219/2020, o que é, aliás, reconhecido no Relato.

B) Conteúdo do Protocolo e respetivo enquadramento na RCG n.º 219/2020 e no Contrato de Dotação Financeira

11. Refere-se no Relato que “A 24 de abril de 2020 foi celebrado o Protocolo, outorgado pelo IDE, IP-RAM, pela SPGM, pelas Instituições de crédito aderentes e pelas Sociedades de Garantia Mútua, protocolo que define as condições da linha de crédito, os requisitos de acesso ao financiamento e, em geral, o respetivo funcionamento” (cfr. Relato, p. 13, sublinhado nosso).
12. A este respeito, importa esclarecer que as condições essenciais da linha de crédito foram definidas e aprovadas por resolução do Conselho do Governo Regional – primeiro a RCG n.º 137/2020, e depois a RCG n.º 219/2020, que autoriza “a celebração do Contrato de Dotação Financeira - Linha de Crédito INVESTERAM COVID-19, com o Fundo de Contragarantia Mútua, no valor de € 16.000.000,00 (dezasseis milhões de euros)”, sendo que o Protocolo a que se alude no Relato, e que constitui anexo ao Contrato de Dotação Financeira cuja minuta foi aprovada pela RCG n.º 219/2020 (abreviadamente, “Protocolo”) – tendo, nessa medida, sido igualmente aprovado por resolução do Conselho do Governo Regional - vem operacionalizar e implementar a Linha de Crédito INVESTERAM COVID-19 na ótica da cooperação entre o IDE e o FCGM, tendo sido igualmente objeto de aprovação pela RCG n.º 219/2020.



Re



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

13. Com efeito, o Contrato de Dotação Financeira, entre o IDE e o FCCGM, define os termos de cooperação entre estas duas entidades, com vista à *"concessão de uma dotação financeira, necessária para o reforço do capital do FCCGM, tendo em vista a gestão da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19"*³.
14. Esta cooperação passa pela definição de regras contratuais, com efeitos entre as partes, sobre (i) política de investimentos, (ii) regras aplicáveis ao reforço do capital do FCCGM e aos pagamentos a efetuar pelo IDE, e (iii) obrigações do FCCGM perante o IDE, em particular, no que toca à utilização das dotações de capital objeto do Contrato⁴.
15. Da mesma forma, o Protocolo celebrado entre o IDE, a SPGM, as instituições de crédito e as sociedades de garantia mútua⁵, que constitui anexo ao Contrato de Dotação Financeira, configura também ele, um instrumento de natureza contratual, que visa estabelecer os termos e condições da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19, e tem como destinatários mais diretos as instituições de crédito, a quem compete conceder os empréstimos bancários, de curto e médio prazo, aos seus clientes, no respeito pelas regras definidas no Protocolo.
16. Como decorre do Protocolo, os empréstimos são concedidos pelas instituições de crédito e beneficiam de condições especiais, nomeadamente da bonificação

³ Cfr. Contrato de Dotação Financeira, Cláusula Primeira.

⁴ Cfr. Contrato de Dotação Financeira, Cláusulas Segunda, Terceira e Quarta.

⁵ Nomeadamente, a AGROGARANTE - Sociedade de Garantia Mútua, S.A., GARVAL - Sociedade de Garantia Mútua, S.A., LISGARANTE - Sociedade de Garantia Mútua, S.A., NORGARANTE - Sociedade de Garantia Mútua, S.A..



Ne



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

de taxas de juro e das comissões de garantia, e do recurso aos mecanismos de garantia do sistema de garantia mútua.

III. Do entendimento sustentado no Relato quanto à natureza do Protocolo e consequências daí decorrentes

17. De acordo com o Relato, “o Protocolo reúne as características da generalidade (é dirigido à generalidade do tecido empresarial madeirense) e da abstração (apoio à tesouraria de todas as empresas da RAM que o requeiram e cumpram os requisitos determinados)”, não sendo dirigido a “uma empresa concreta ou a um conjunto pré-determinado e conhecido de empresas” e não se esgota “num único financiamento ou conjunto pré-determinado de financiamentos, estando antes aberta a possibilidade de financiamento a todas as empresas sediadas na RAM” (Cfr. Relato, p. 19).
18. Partindo da qualificação do Protocolo como “regulamento independente”, o Relato considera que o Governo Regional não observou “a legislação aplicável à sua implementação, quando esta exige:
- a) Expressa referência à respetiva lei habilitante no texto do regulamento (...), sob pena de invalidade do mesmo;
 - b) A publicação de um regulamento em jornal oficial, em obediência à alínea h) do n.º 1 e ao n.º 2 do artigo 119.º da CRP e aos artigos 139.º e 140.º do CPA, sob pena de ineficácia do mesmo.” (cfr. Relato, p. 22).
19. Como se sintetiza no Relato, “O Protocolo que criou o regime geral da linha de crédito, enquanto regulamento independente, na medida em que não invocou

9



Ne



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

expressamente a respectiva lei habilitante e não foi alvo de publicação nos termos legais, carecendo de validade de eficácia jurídica ab initio, conduz a que as despesas genericamente autorizadas pelo Conselho do Governo e concretizadas pelo Conselho Diretivo do IDF, sejam ilegais” (cfr. Relato, p. 44).

20. Neste contexto, conclui-se, no Relato, que a alegada inobservância da referida legislação “torna o Protocolo inválido (...) e juridicamente ineficaz” o que fere de “ilegalidade a consequente autorização genérica para a subsequente assunção ilegal das despesas inerentes à linha de crédito” (cfr. Relato, p. 22).
21. No entanto, e salvo o devido respeito, o entendimento vertido no Relato assenta numa apreciação equívoca da factualidade relevante e numa qualificação errônea dos instrumentos jurídicos em apreço, em particular, do Protocolo.
22. Em primeiro lugar, porque a “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19” não foi propriamente criada pelo Protocolo, mas sim pela RCG n.º 137/2020 e pela RCG n.º 219/2020, que aprovou igualmente a minuta do Contrato de Dotação Financeira ao qual o Protocolo é anexo, sendo que as condições gerais da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19” constam, assim, da RCG n.º 219/2020, do Contrato de Dotação Financeira e do Protocolo, que não pode, pois, ser dissociado das primeiras. Em segundo lugar, porque, como se procurará demonstrar, o Protocolo não configura um regulamento, antes tendo natureza contratual.
23. Mas, mesmo acompanhando, por mera hipótese de raciocínio, o entendimento sustentado no Relato segundo o qual o Protocolo configura um

10



RLe



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

regulamento administrativo, sempre seria de concluir pela observância dos requisitos em matéria de dever de *citação da lei habilitante* e de publicação, como melhor se verá abaixo.

21. Finalmente, independentemente da qualificação jurídica do Protocolo, importa sublinhar que a despesa inerente à negociação da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19, e subsequente implementação, foi validamente autorizada, tal como assinalado na RCG n.º 219/2020, estando prevista *“Relativamente ao ano de 2020, (...) no Orçamento Primitivo do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, nas Classificações Económicas 04.02.01.00.00 no valor de € 2.000.000,00 e 08.01.02.00.00 no valor de € 16.000.000,00, Projeto 52325, Programa 042, Medida 003, Fonte de Financiamento 387” e, relativamente ao ano de 2021, determinando-se a sua previsão “no Orçamento Primitivo do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, nas Classificações Económicas 04.02.01.00.00 e 08.01.02.00.00, Projeto 52325, Programa 042, Medida 003, Fonte de Financiamento 387”⁶.*

IV. Natureza jurídica do Protocolo e conformidade com as normas legais aplicáveis

A. O Protocolo como instrumento de natureza essencialmente contratual

25. Salvo o devido respeito, não se afigura que o Protocolo entre o IDE, a SIFGM, as instituições de crédito e as sociedades de garantia mútua tenha natureza regulamentar - no sentido de fonte de normas jurídicas gerais e abstratas

⁶ Cfr. RCG n.º 219/2020.



Re



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

emitidas no exercício de poderes jurídico-administrativos - dado que, como facilmente se constata, o referido instrumento tem natureza contratual.

26. Com efeito, o Protocolo estabelece os direitos e obrigações das partes, no âmbito das operações de crédito, compreendendo matérias como a bonificação da taxa de juro, a bonificação da comissão de garantia, a conversão em valor não reembolsável e consequente obrigação do IDE de liquidar aos bancos o valor não reembolsável, entre outras.
27. Noutro plano, o Protocolo estabelece um conjunto de regras contratuais primariamente destinadas às instituições bancárias, incluindo obrigações de reporte, e que estas devem observar no âmbito da concessão de crédito aos eventuais beneficiários.
28. O Protocolo assume-se, assim, como um verdadeiro instrumento contratual, que fornece o quadro jurídico-contratual aplicável aos vários contratos de empréstimo bancário a celebrar ao seu abrigo pelas diversas instituições de crédito abrangidas.
29. Dito isto e para concluir, nem o Contrato de Dotação Financeira, nem o Protocolo que lhe está anexo, traduzem normas jurídicas gerais e abstratas emitidas no exercício de poderes jurídico-administrativos, não tendo, pois, a natureza de regulamento.
30. Não se ignora que o Protocolo integra matérias destinadas a disciplinar a concessão de empréstimos bancários que afetam a posição de terceiros

12



PK



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

entidades (i.e., que não são partes no contrato) e, nessa medida, produzem efeitos em relação a terceiros. Será, nomeadamente, o caso das cláusulas que definem os beneficiários da linha de crédito, porquanto delas decorre para terceiros (destinatários ou beneficiários) um direito subjetivo, correspondente ao lado ativo da relação emergente do contrato.

31. A presença de tais cláusulas no Protocolo não tem a virtualidade de lhe conferir uma natureza regulatória, pelo que a sua criação não está submetida a um procedimento regulamentar, nem ao regime jurídico aplicável aos regulamentos⁷.

32. Mas mesmo que assim não fosse, e seguindo agora, como mera hipótese de raciocínio, o entendimento vertido no Relato, segundo o qual o Protocolo configura um regulamento administrativo, sempre seria de concluir pela observância dos requisitos em matéria de dever de *citação da lei habilitante* e de *publicitação*.

Com efeito

B. Da observância dos requisitos em matéria de regulamentos - indicação expressa da lei habilitante e publicitação

33. O Protocolo constitui um anexo ao Contrato de Dotação Financeira que, por sua vez, foi aprovado pela RCG n.º 219/2020, dela constituindo parte integrante. A norma ao abrigo da qual foi criada a “Linha de Crédito

⁷ Neste sentido, PEDRO GONÇALVES, “A Concessão de Serviços Públicos”, Almedina, Coimbra, 1999, pp. 201 e ss. e o “O Contrato Administrativo - Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo”, Almedina, Coimbra, 2003, p. 66, e ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Estudos sobre os Regulamentos Administrativos”, Almedina, Coimbra, 2013, p.145).



Re



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

INVESTE RAM COVID - 19” consta do artigo 33.º, n.º 5 do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro (abreviadamente, “ORAM 2020”), nos termos do qual “O Governo Regional pode ainda criar linhas de crédito bonificadas (...) cujas condições são aprovadas por resolução do Conselho do Governo Regional”.

34. O Protocolo é, pois, indissociável do Contrato de Dotação Financeira (do qual é anexo) e da RCG n.º 219/2020, que aprova a criação da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19” e as suas respetivas condições, e nesse âmbito, aprova também o Protocolo.
35. Ora, a RCG n.º 219/2020 inclui uma referência expressa ao artigo 33.º, n.º 5 do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro – norma que, de acordo com o Relato configuraria a “lei habilitante” - da qual se retira, sem margem para dúvidas, que a criação da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19”, foi feita ao abrigo do mencionado artigo (vd. RCG n.º 219/2020, ponto 1.).
36. Para que se considere cumprido o dever de indicação da lei habilitante, a indicação deve ser expressa, devendo ser considerada inconstitucional qualquer referência implícita. O Tribunal Constitucional não exige, porém, que a indicação da lei habilitante conste de um local determinado do regulamento⁸.

⁸ Cf. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 357/99, de 15 de Junho, in Diário da República, II Série, n.º 52, 02.03.2000, p. 4256; 80/2007, de 6 de Fevereiro, in Diário da República, II Série, n.º 51, 13.03.2007, pp. 6812 e s..



AKe



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

37. Na verdade, o Tribunal Constitucional já admitiu que a indicação da lei habilitante pode mesmo ter lugar num instrumento exterior ao próprio regulamento, mais concretamente, num edital que determina a publicação de um ato regulamentar. Nas palavras do Tribunal Constitucional “o que, neste ponto, interessará, é que no instrumento em que aquela norma é dada a conhecer ao público seja facultado o conhecimento da lei habilitadora que permitiu a respetiva edição (...).E, sendo assim, como, no caso, se fez menção - no edital publicador da postura em crise e que a pôs em vigor a partir de determinada data diferida - à lei habilitante, ficaram os seus destinatários - os administrados - a conhecer qual o preceito legal no qual se baseou o poder regulamentar atuado por aquela postura.” Concluindo, que “da circunstância de na deliberação aprovadora da postura se não mencionar a lei habilitante, tendo tal menção tido lugar no edital que a publicou e pôs em vigor, resulte ofensa do preceituado no n.º 7 do art.º 115.º da Constituição”.

38. Ora, como já se referia, a RCG n.º 219/2020, que aprova também o Contrato de Dotação Financeira e o Protocolo - que, por isso, constituem realidades dela indissociáveis - inclui uma referência expressa ao artigo 33.º, n.º 5 do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro, norma que segundo o Relato configuraria a “lei habilitante”. Desta forma, conclui-se que, através do texto da RCG n.º 219/2020, foi facultado aos intervenientes na “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19” e aos destinatários desta medida o conhecimento da lei habilitadora que permitiu a aprovação dos instrumentos relativos à “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19”.

39. Significa isto que, mesmo seguindo, como mera hipótese de raciocínio, o entendimento vertido no Relato de que o Protocolo configura um regulamento (o que não se admite), sempre seria de concluir que, a ser assim,

15



FLC



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

o regulamento não se cinge ao Protocolo, compreendendo, também o Contrato de Dotação Financeira e a RCG n.º 219/2020 e que, nessa medida, o dever de citação da lei habilitante foi efetivamente observado, pelo que não merece acolhimento o mencionado no Relato quanto à inobservância de tal dever.

40. Da mesma forma, quanto à publicação do Protocolo em jornal oficial, verifica-se que a RCG n.º 219/2020 foi objeto de publicação no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, Série I, Número 76, e que ao por lapso o Contrato de Dotação Financeira e o Protocolo, seu anexo, igualmente aprovados pela RCG n.º 219/2020, e que dela fazem parte integrante (vd. ponto 2 da RCG n.º 219/2020), não terão sido objeto de publicação no mencionado Jornal Oficial.
41. Neste contexto, permitimo-nos recordar o *contexto excecional de emergência* de saúde pública, decorrente da pandemia COVID-19, em que a Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19" foi instituída, e a sua essencialidade para a sobrevivência de várias empresas - para o que contribuiu decisivamente a celeridade na adoção e implementação desta medida.
42. A par da necessária adaptação ao teletrabalho, verificou-se um aumento significativo da atividade dos decisores políticos na Região Autónoma, dada a urgência em aprovar medidas, primeiro de combate à emergência de saúde pública, e depois de apoio na área da Economia e ao setor produtivo.
43. É por isso compreensível que nesse período excecional tivessem ocorrido falhas no fluxo dos procedimentos internos, nomeadamente, no procedimento de tomada de decisão por parte do Governo Regional, e



flc



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

formalidades subsequentes. Tais falhas ou lapsos não podem, neste contexto, ser objeto de um juízo de censura.

44. No entanto, toda a informação relevante foi objeto de publicação, não só no site oficial do IDE, como se refere a p. 22 do Relato, mas também no site gerido pelo Governo Regional, dedicado às medidas <https://www.madeira.gov.pt/Covid19>, no separador *Principais Medidas de Apoio Regional (madeira.gov.pt)*, sob o título “Apoio à tesouraria e manutenção postos trabalho”.
45. Para além da publicitação realizada nos *sites* institucionais quer do IDE, quer do Governo Regional, a divulgação e publicitação das condições da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19” ocorre também - e principalmente - pelas próprias instituições bancárias, sobre as quais impendem várias obrigações contratuais nesse âmbito.
46. Com efeito, nos termos do Capítulo VIII - Obrigações, do protocolo, constitui obrigação das instituições bancárias promover *“ativamente a utilização desta Linha de Crédito, nomeadamente ao nível do seu website, informando as empresas sobre as oportunidades de crédito e sobre as entidades subscritoras deste protocolo”*.
47. Pode, pois, afirmar-se que as finalidades subjacentes à exigência de publicitação foram, no caso das condições da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19”, amplamente alcançadas através da publicação nos *sites* oficiais quer do Governo Regional, quer do IDE, das campanhas de divulgação levadas a cabo pelos diversos intervenientes, e ainda da promoção concreta feita pelas instituições bancárias junto dos potenciais interessados.

17



RK



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

48. Em qualquer caso, importa salientar que a falta de publicidade dos regulamentos com efeitos jurídicos externos determina a sua ineficácia jurídica, o que significa que não são obrigatórios, nem oponíveis a terceiros⁴. Admite-se que a ineficácia de um regulamento possa inquinar os atos praticados ao seu abrigo, tornando-os anuláveis¹⁰. Importa, porém, ter presente que *“quando o conteúdo do ato anulável não possui ser outro, por o ato ser de conteúdo vinculado ou a apreciação do caso concreto permita identificar apenas uma solução como legalmente possível”*¹¹ - ou seja, quando se comprova, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo -, poderá ser aplicado o princípio do aproveitamento do ato administrativo, não se produzindo, pois, o efeito anulatório.
49. Recorde-se, ainda, que de acordo com o regime aplicável aos regulamentos, a falta de publicação sempre seria facilmente ultrapassável, atento o disposto no artigo 141.º do CPA, nos termos do qual a retroatividade dos efeitos dos regulamentos é legalmente admissível *“nos casos em que o seu conteúdo não seja desfavorável ao administrado”*, o que seria claramente o caso do conteúdo dos termos e condições da “Linha de Crédito INVESTEF RAM COVID - 19” (a ser qualificável como tendo natureza regulamentar - o que, como vimos, não se afigura ser o caso), que não apresenta no seu conteúdo aspetos *desfavoráveis* aos interessados¹².

⁴ Cfr artigo 139.º do CPA e artigo 119.º da CRP.

¹⁰ Nomeadamente, com o vício de violação de lei, por erro nos pressupostos de direito, em consonância com a tese defendida no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 19 de maio de 2004, no âmbito do processo n.º 0109/03. 3.

¹¹ Cfr alínea c) do n.º 5 do art.º 163.º do CPA.

¹² Pelo contrário, estabelece a concessão de empréstimos sujeitos a condições especiais, mais benéficas, nomeadamente em termos de bonificação de taxas de juro e das comissões de garantia, em claro benefício dos interessados.



PK



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

50. Assim, mesmo numa hipotética situação de *assunção e autorização de despesas*, assente em normas constantes de regulamento ineficaz, por falta de publicação, sempre seria de concluir, por apelo ao princípio do aproveitamento dos atos administrativos consagrado alínea c) do n.º 5 do artigo 163.º do CPA nos termos acima exposto, pela não produção de qualquer efeito anulatório.

V. DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS IMPUTADAS NO RELATO

1) DA AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE IMPUTAÇÃO OBJETIVA DA INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA AOS VISADOS

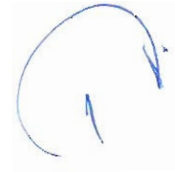
a) Da não violação das normas de natureza financeira previstas no tipo infracional

51. Ainda antes de entrarmos nas especificidades da infração concretamente imputada aos visados identificados no relato, convém ter presente o próprio conceito de responsabilidade financeira.

19



Re



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

52. NUNO A. GONÇALVES, ex - Procurador Geral Adjunto desta Secção Regional e atual juiz Conselheiro da 3ª Secção (Criminal) do Supremo Tribunal de Justiça, refere a este propósito:

“O que é então a responsabilidade financeira? É acertado dizer-se que “só existe... quando alguém possa vir a constituir-se na obrigação de repor fundos públicos ou suportar as sanções legalmente previstas... em virtude da violação de normas disciplinadoras da atividade financeira pública”

(...)

Na sua dimensão prático-jurídica, que factos podem ser constitutivos da obrigação de repor ou indemnizar o erário público e/ou cuja infração pode ser sancionada com multa?

Necessariamente ilícitos.

Mas feridos de uma ilicitude específica. Ofensivos de normas que regem a atividade financeira pública. Isto é, as leis e procedimentos que comandam as receitas, as despesas, a guarda e gestão dos dinheiros e fundos públicos.”¹³

53. Vemos, pois, que só poderá haver imputação de responsabilidade financeira em geral quando a conduta imputável ao responsável se mostre violadora de normas reguladoras da atividade financeira pública, mais precisamente das que regulam *receitas, as despesas, a guarda e gestão dos dinheiros e fundos públicos*.

¹³ Cfr. NUNO A. GONÇALVES – Eletividade da responsabilidade financeira: O papel do Ministério Público. Intervenção no Seminário 2 - Relevância e Eletividade da Jurisdição Financeira no Século XXI, disponível em http://seminarios.tcontas.pt/seminario2/textos/seminario2_20171129_ng.pdf



PK



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

54. Este pressuposto mostra-se particularmente claro no plano da responsabilidade financeira sancionatória.
55. Como salienta ANTÓNIO CLUNY *“As infrações financeiras estão definidas no artigo 65.º da LOPTC. Todavia, em muitos casos as normas do artigo 65.º da LOPTC que as preveem não definem diretamente a ação ilegal, a conduta que se pretende punir, antes se socorrem do conteúdo de outras normas substantivas que impõem deveres e condutas a quem gere e usa dinheiros públicos e cuja violação pode integrar o tipo de uma das infrações indicadas em qualquer uma das infrações indicadas em qualquer uma das alíneas daquele preceito legal.”*¹⁴
56. Vemos, portanto, que, para poderem ser qualificadas como infrações financeiras sancionatórias, as condutas têm de estar tipificadas no artigo 65.º da LOPTC (norma sancionatória primária) e consubstanciar ainda a violação das normas financeiras identificadas nas alíneas daquele preceito (normas sancionatórias secundárias ou remissivas).
57. Ora, como adverte o citado autor, *“A utilização legal de fórmulas algo indeterminadas tais como «violação de normas sobre...», «violação de normas legais ou regulamentares relativas a...», impedem, por vezes, também alguma clareza e permitem confusões sobre a própria natureza (financeira) das normas secundárias e, por sua vez, das condutas que hão-de integrar o tipo da infração. Essa confusão tanto pode advir, por isso, da origem e sede das normas (lei ou regulamento), como da própria natureza dos valores por elas prevenidos ou protegidos. Haverá, assim, que verificar, com cuidado, se estamos realmente no âmbito de normas que*

¹⁴ Cf. ANTÓNIO CLUNY - *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. p. 119.



flc



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

disciplinem e previnam interesses de natureza financeira ou se nos encontramos em outros âmbitos.”¹⁵

58. Usando do cuidado recomendado pelo ilustre ex Procurador Geral Adjunto junto do Tribunal de Contas, vejamos agora, em concreto, a infração imputada aos responsáveis.

59. De harmonia com o Relato, incorrem os visados na infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC, que determina o seguinte:

Artigo 65.º

Responsabilidades financeiras sancionatórias

1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

(...)

b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;

(...)”

60. Aos visados é imputada a violação das normas legais relativas à imperatividade de fazer referência expressa à lei habilitante no conteúdo de regulamentos administrativos independentes, por um lado, e à imperatividade da sua publicação em jornal oficial, por outro.

61. As normas concretamente violadas pelos visados teriam sido as previstas no artigo 112.º, n.º 7 e 119.º, n.º 1, alínea h) e n.º 2 da Constituição 136.º, n.º 2 e 139.º, n.º 2 do CPA e 18.º, n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro.

¹⁵ Ob. Cit. p. 122



PCe



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

62. Vejamos, em concreto, o conteúdo de cada uma das disposições cuja violação é imputada aos visados, começando pelas normas constitucionais:

Artigo 112.º
(Actos normativos)

(...)

7. Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão.

Artigo 119.º
(Publicidade dos actos)

1. São publicados no jornal oficial, Diário da República:

(...)

h) Os decretos regulamentares e os demais decretos e regulamentos do Governo, bem como os decretos dos Representantes da República para as regiões autónomas e os decretos regulamentares regionais;

(...)

2. A falta de publicidade dos actos previstos nas alíneas a) a h) do número anterior e de qualquer acto de conteúdo genérico dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local implica a sua ineficácia jurídica.

63. Em seguida, atentemos nas normas contidas no CPA:

Artigo 136.º
Habilitação legal

1 - A emissão de regulamentos depende sempre de lei habilitante.

2 - Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou, no caso de regulamentos independentes, as leis que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão.

Artigo 139.º
Publicação

23

file



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

A produção de efeitos do regulamento depende da respetiva publicação, a fazer no Diário da República, sem prejuízo de tal publicação poder ser feita também na publicação oficial da entidade pública, e na Internet, no sítio institucional da entidade em causa.

64. E, por fim, nas normas previstas na Lei n.º 28/92, de 1 de setembro:

Artigo 18.º

Execução do orçamento das despesas

(...)

2 - 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 exceções autorizadas por lei.

3 - Nenhuma despesa deve ainda ser efectuada sem que, além de satisfizer os requisitos referidos no número anterior, seja justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia.

65. Começando por este último diploma, como resulta do que já atrás mencionámos, não está em causa na conduta imputada aos visados a materialização de uma despesa sem discriminação no Orçamento da Região, nem tão pouco sem cabimento ou sem obediência ao princípio da utilização por duodécimos fora das situações autorizadas por lei.

66. Como não está em causa a imputação aos visados da materialização de uma despesa sem justificação quanto à sua economia, eficiência e eficácia, critérios que, de resto, apontam para juízos de mérito que poderiam ser objeto de discordância pelo TdC, noutra sede, mas tal discordância não poderia fundamentar a imputação de responsabilidade financeira.



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

67. De tal modo que a referência ao artigo 18.º da Lei n.º 28/92 no Relato sob pronúncia só pode pretender abranger o segmento do n.º 2 do preceito que faz menção à legalidade da despesa - "*além de ser legal*" - e a referência ao n.º 3 só pode pretender abranger a reiteração da necessidade de satisfação desse requisito presente no n.º 2 - "*além de satisfazer os requisitos referidos no número anterior*" -.
68. Ora, esta referência abstrata à legalidade da despesa é manifestamente inócua. Já que dela resulta apenas uma necessidade genérica de atuação em conformidade com as normas legais e no quadro das competências conferidas aos órgãos administrativos responsáveis pelos procedimentos relativos à despesa pública.
69. Ou seja, as referidas normas não têm conteúdo injuntivo autónomo para que se pudessem considerar normas sancionatórias secundárias ou remissivas para efeitos de preenchimento do tipo de uma infração financeira.
70. Já as normas previstas nos artigos 112.º da Constituição e 136.º do CPA destinam-se a regular e fixar uma formalidade na atividade administrativa consubstanciada na emissão de regulamentos administrativos, impondo aos órgãos competentes para a sua aprovação uma diretiva no sentido de neles incluírem a menção à lei habilitante.
71. E o mesmo se refira relativamente ao artigo 119.º da Constituição e 139.º do CPA, que se destinam, igualmente, a regular e fixar uma formalidade na atividade administrativa consubstanciada na emissão de regulamentos



Re



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

administrativos, impondo aos órgãos competentes para a sua aprovação uma diretiva no sentido de promoverem a sua publicação em jornal oficial.

72. Ora, salvo o devido respeito, as normas legais acima referidas, reguladoras da atividade administrativa de emissão de normas regulamentares não são, na verdade, *normas disciplinadoras da atividade financeira pública*.
73. Mais concretamente não são *normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*, tal como exige o tipo infracional previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC imputado aos visados.
74. É conhecida a interpretação elástica e flexível do conceito de normas disciplinadoras da atividade financeira do Tribunal de Contas, mas no caso concreto, com todo o respeito, tal elasticidade não alcança o conjunto de normas em questão relativas à menção à lei habilitante e à publicação oficial de regulamentos administrativos.
75. Efetivamente, as normas acima mencionadas não *disciplinam ou previnem interesses de natureza financeira*.
76. Não são seguramente *normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos*, essas serão, as que disciplinam efetivamente tais tarefas.
77. Já as normas referentes à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas serão as previstas na Lei do Compromissos e Pagamentos em Atraso, as normas reguladoras das competências e limites para a autorização de despesa pelos órgãos administrativos, etc., mas não, seguramente, normas

26



RG



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

que regulam a publicidade oficial de regulamentos administrativos, ou a indicação no conteúdo destes da lei habilitante.

78. NUNO A. GONÇALVES refere a este propósito *“Exemplificando: o tipo da al. b), abrange a multiplicidade dos incumprimentos de normas que comandam ou regulam a elaboração e execução dos orçamentos (máxime: LEO, LEORAM, Leis de execução do orçamento, POC’s, DL n. 155/92, regime financeiro das autarquias locais, etc.) bem como a violação de quantas regem a assunção, autorização ou pagamento de despesas (máxime: LCPA, etc.)”*
79. Ora, independentemente de se considerar que o protocolo consubstancia efetivamente um regulamento independente e que, portanto, deveria mencionar formalmente a lei habilitante e ser objeto de publicação em jornal oficial, não pode haver dúvidas de que a eventual violação das normas identificadas no relatório, não integra o tipo infracional previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.
80. Razão pela qual se impõe a alteração das conclusões do relato, confirmando-se no relatório a ausência de responsabilidade financeira sancionatória.

b) *Da não violação das normas secundárias imputada aos visados*



Ne



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

81. Ainda que assim não se entendesse, o que não se admite e apenas a benefício de raciocínio se concebe, não estaria preenchido o tipo de ilícito financeiro imputado aos responsáveis.
82. Como vimos, de acordo com o quadro descritivo das situações, de facto e de direito, integradoras de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias¹⁶, no que respeita aos membros do Conselho do Governo Regional, prevê-se uma imputação por *assunção e autorização das despesas com a "Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19"*, com inobservância das normas constantes dos artigos 112.º, n.º 7 e 119.º, h) da CRP, do artigo 139.º do CPA, e do artigo 18.º, n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro.
83. Tal imputação é, contudo, assente no entendimento de que *"O Protocolo que criou o regime geral da linha de crédito, enquanto regulamento independente, na medida em que não invoca expressamente a respetiva lei habilitante e não foi alvo de publicação nos termos legais, carecendo de validade de eficácia jurídica ab initio, conduz a que as despesas genericamente autorizadas pelo Conselho do Governo e concretizadas pelo Conselho Diretivo do IDE sejam ilegais"* (cfr. Relato, p. 44).
84. Sem conceder quanto ao exposto, não existe ilegalidade quanto à autorização para a subsequente assunção de despesas inerentes à *"Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19"*, já que a interpretação sustentada no Relato, assente numa alegada *invalidade e ineficácia* do Protocolo, tem como pressuposto a incorreta qualificação do Protocolo como um regulamento

¹⁶ Nos termos do artigo 63.º, n.º 1, b) da LOPTC.



Me



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

administrativo - pelo que, afastada que foi essa qualificação, caem por terra as alegadas invalidade e ineficácia.

85. Não obstante, ainda que o Protocolo configurasse um verdadeiro e próprio regulamento, nem assim existiria ilegalidade passível de inquinar a autorização genérica para a assunção de despesas inerentes à "Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19", porquanto, como se demonstrou, houve observância do dever de citação da lei habilitante e foi feita a divulgação e publicitação das condições da "Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19".
86. De modo que é inevitável concluir que a conduta dos visados não desrespeitou as normas secundárias invocadas no Relato, sendo, portanto, insuscetível de ser qualificada como infração financeira sancionatória.

VI - DA AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE IMPUTAÇÃO SUBJETIVA DA INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

a) Da ausência de culpa

87. A responsabilidade financeira não é uma responsabilidade objetiva, que se baste com a constatação da ocorrência de uma qualquer irregularidade ou ilegalidade.
88. Pelo contrário, mostra-se legalmente imprescindível que a conduta alegadamente irregular haja sido praticada em termos tais que possa recolher um juízo de censura a título de culpa.

29



PCe



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

89. É o que resulta de forma clara e inequívoca do artigo 61.º, n.º 5, ex vi do artigo 67.º, n.º 3 da LOPTC, onde se determina “A responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se a ação for praticada com culpa” e ainda do artigo 67.º, n.º 2 do mesmo diploma, que prescreve “O Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal”.
90. Analisando o Relato, verificamos que se faz menção à necessidade de verificação da existência de culpa na atuação dos visados para que possa ser-lhes imputada responsabilidade financeira.
91. Mas tais afirmações genéricas não encontram qualquer desenvolvimento ou concretização real, já que o Relato se basta com uma alegação conclusiva de que “a materialidade apurada na presente auditoria integrou factos constitutivos da culpa (ainda que de forma indiciária), que permite, no mínimo, estabelecer o nexo de imputação subjetiva (dos factos) sustentada na negligência, tal como é requerido pelas normas da LOPTC chamadas à colação, evidenciando, à partida, o preenchimento dos elementos subjetivos do tipo da infração financeira sancionatória.”
92. Que “materialidade apurada” será essa? Que “factos constitutivos da culpa” serão esses que permitem, no mínimo, sustentar a imputação de negligência à conduta dos visados?
93. Isso ficamos sem saber, já que em segmento algum do Relato submetido a audiência contraditória se identifica ou descreve tal factualidade.



PKC



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

94. Isto apesar do *Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas* determinar com toda a clareza, em coerência com as disposições legais citadas, que constitui um princípio fundamental aplicável aos relatos o princípio da *Exatidão* segundo o qual *“Relativamente às infrações financeiras deverão ser indicadas com precisão as normas violadas, suas consequências jurídicas, responsáveis pela infração, dano financeiro, descrição das circunstâncias em que ocorreram a infração e elementos que permitam ao Tribunal, aquando da efetivação de responsabilidade financeira, avaliar o grau de culpa.”*¹⁷(destaque nosso).

95. ANTONIO CLUNY assinala a este propósito que *“nada justifica que nas ações de controlo a cargo do Tribunal ou de um OCI se possa verificar um menor empenho na recolha e avaliação de elementos de facto relativos à culpa dos eventuais infratores. De facto, a simples crítica que decorre da imputação pública de eventuais responsabilidades financeiras em relatórios de ações de controlo a responsáveis de serviços ou atos de gestão pública, pode, aquando da publicitação dos mesmos, provocar consequências graves para a vida e a carreira daqueles. Tais consequências, caso não resulte cuidada exigência de recolha de prova que fundamente, primeiro a imputação e crítica e, depois, a prática de uma infração, podem, também elas, originar procedimentos conducentes a apurar a responsabilidade de quem as produziu.”*¹⁸

96. A ausência de qualquer referência aos factos e circunstâncias imprescindíveis ao juízo de culpa necessário à imputação de responsabilidade financeira aos visados é, no entanto, compreensível, já que não existem quaisquer factos de

¹⁷ Cfr. *Manual de Auditoria e Procedimentos*, Volume I, p. 103, disponível em www.tcontas.pt.

¹⁸ Cfr. Ob. cit. pp. 169-170.



Re



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

onde pudesse decorrer um efetivo juízo de censura relativamente à conduta dos visados.

97. Como salienta NUNO A. GONÇALVES, *“Exige-se que a atividade financeira patológica, ademais da desconformidade com o ordenamento jurídico-financeiro, possa ser pessoalmente censurada ao agente”, por exprimir «uma atitude interna juridicamente desaprovada e pela qual ele tem por isso de responder».*

Querendo realizar o ato ou facto ilícito, age com dolo. Se o facto se realiza porque não foi cuidadoso, diligente ou precavido, atua com negligência.

A doutrina e a jurisprudência, ainda que com precisões, vai no sentido de que o conceito de culpa na responsabilidade sancionatória é o do direito penal.

F tem assim de se entender porque a LOPTC não oferece, diretamente, nem por remissão interna qualquer definição de culpa. O art. 67º n.º 2 fornece os critérios para determinação da medida concreta da multa e o n.º 4 institui como regime subsidiário o Código Penal.”¹⁹

98. Embora de forma meramente conclusiva, o Relato pretende imputar a infração aos visados a título de negligência

99. Como ensina CAVALHEIRO DE FERREIRA, *«o aspecto positivo na definição de negligência [...] – e não mera contraposição no dolo por formal negativa – é indicado no corpo do art. 15.º [do CP]”, que exige a violação de um dever de cuidado ou diligência. Esse cuidado ou diligência é tomado em um sentido objetivo e em um sentido subjetivo. No primeiro sentido integra a tipicidade do facto ilícito nos crimes culposos (ou negligentes); no segundo sentido procura definir o elemento subjetivo, por forma subjetiva. É a diligência que o agente «deve» ter, e a diligência que o agente*

¹⁹ Ob. cit. p. 23.



PCe



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

“pode” ter»²⁰ ou, como diz a lei, «o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz».

100. Mesmo no âmbito do direito civil, ensina ANTUNES VARELA que «a culpa exprime um juízo de reprovabilidade da conduta do agente: o lesante, em face das circunstâncias específicas do caso, devia e podia ter agido de outro modo»²¹.
101. Finalmente, «[a]valiar a culpa em termos de responsabilidade financeira – e a questão tornar-se-á mais complexa se falarmos de negligência – implica assim, se não em todas pelo menos em muitas circunstâncias, avaliar os concretos “deveres de cuidado” necessários a uma correcta tomada de decisão»²².
102. Considerando o que atrás referimos, é evidente que mesmo que se perfilhe entendimento diverso, se mostra perfeitamente plausível a atribuição de natureza contratual e não de regulamento administrativo ao protocolo.
103. Aliás, a preparação das deliberações do Conselho de Governo não permitia a qualquer dos visados, muito menos àqueles que têm pastas setoriais que nada tem que ver com ajudas ou incentivos ao tecido empresarial regional identificar a natureza normativa do instrumento aprovado, já que, se assim fosse haveria, naturalmente, uma outra preparação, bem como, naturalmente, as diligências tendentes à publicação, tal como sucede com centenas de atos regulamentares aprovados por aquele órgão.
104. Neste enquadramento, considerando as características concretas do protocolo e ausência dos trâmites habituais para os atos normativos, é

²⁰ CAVALHEIRO FERREIRA, *Lições de Direito Penal - Parte Geral*, Almedina, Coimbra, 2010, I, p. 300.

²¹ ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em Geral*, Vol. I, p. 539.

²² ANTÓNIO CLUNY, *ob. cit.*, pp. 162.



Re



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

possível identificar um qualquer dever objetivo de cuidado que haja sido violado pelos visados quando votaram favoravelmente a aprovação das deliberações no Conselho de Governo?

105. Vistas as coisas com objetividade, a resposta só pode ser negativa.
106. Acresce que nesta sede não pode deixar de se atender ao *contexto excecional de emergência* de saúde pública, decorrente da pandemia COVID-19, em que os atos de criação e implementação da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID - 19" foram praticados.
107. Com efeito, o *contexto excecional de emergência de saúde pública* teve consequências a vários níveis, sendo particularmente desafiante para os organismos e serviços públicos, que passaram a ter de ajustar os procedimentos internos ao *regime de teletrabalho*.
108. A par da necessária adaptação ao teletrabalho, verificou-se um aumento significativo da atividade dos decisores políticos na Região Autónoma, dada a urgência em aprovar medidas, primeiro de combate à emergência de saúde pública, e depois de apoio na área da Economia e ao setor produtivo.
109. Assim sendo, nunca poderiam ser objeto de censura as eventuais falhas no fluxo dos procedimentos internos, ocorridas nesse período excecional, nomeadamente, no procedimento de tomada de decisão por parte do Governo Regional, e formalidades subsequentes, tanto mais que sendo o conteúdo das medidas aprovadas claramente favorável para os interessados, sempre seria admissível atribuir eficácia retroativa ao regulamento, nos termos do artigo 141.º do CPA.



Ne



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

110. Importa, pois, concluir, com ANTONIO CLUNY, que *“não havendo culpa, não há conduta ilícita, nem, assim, infração financeira, mesmo que possa ser constatada uma objetiva irregularidade (ilicitude).”*²³
111. Em face de todo o exposto, ficou amplamente demonstrada a inexistência dos pressupostos da infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC imputada aos visados.
112. Pelo que o relatório final deverá, em conformidade com as regras e princípios que regem a atividade de auditoria do Tribunal de Contas, concluir pela ausência de responsabilidade financeira dos visados.
113. Caso assim não se entenda, e considerando que estão objetivamente verificados os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC sempre deverá ficar consignada a relevação de qualquer responsabilidade financeira que fosse (e não é) imputável aos visados.

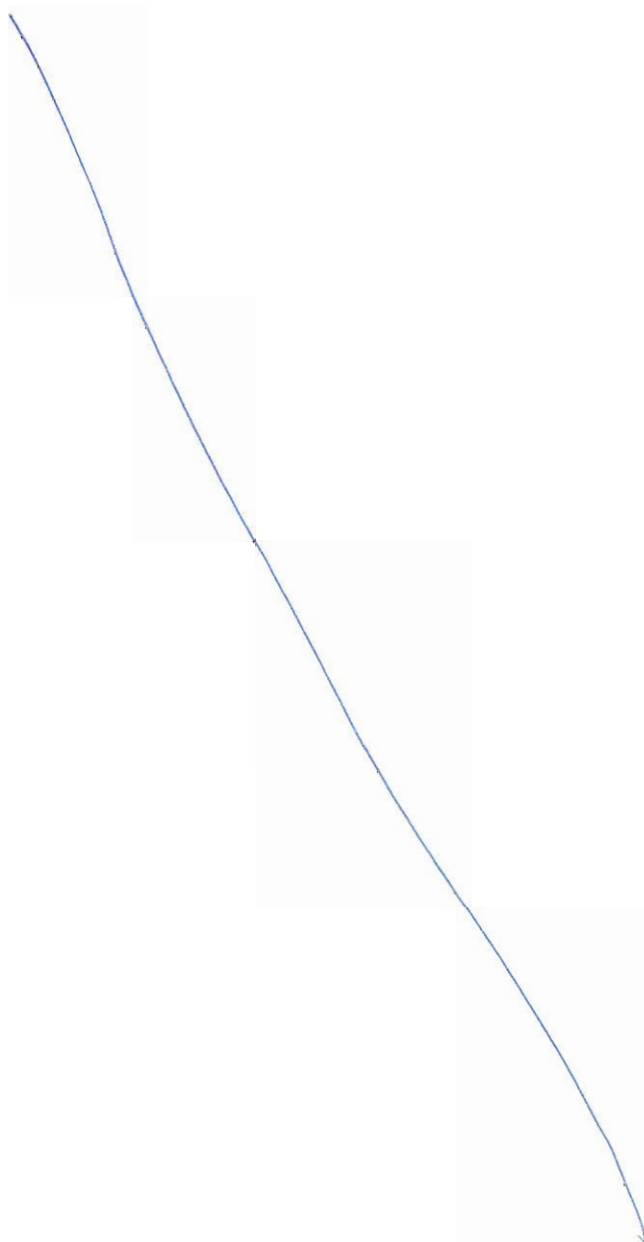
O VISADO,

²³ Ob. cit. p. 162.





Membros do Conselho Diretivo do Instituto de Desenvolvimento Empresarial,
IP-RAM



AVATZ
21/12/2022

Proc. n.º 01/21-AUD/FS

Reverte ao DAT.
21/12/2022
Dourado

TRIBUNAL DE CONTAS - SARTC

3016/2022
2022/12/20



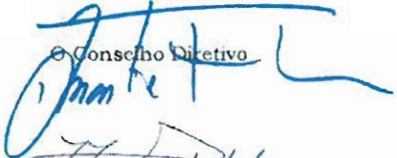
Meritíssimo Juiz Conselheiro
Do Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Assunto: Relato da Auditoria à Linha de Crédito Investe RAM COVID-19 - Princípio do Contraditório

Duarte Nuno Nunes de Freitas, José Jorge Nunes Gouveia e Ana Cristina Baptista Gouveia Fernandes, respetivamente, Presidente e Vogais do Conselho Diretivo do IDE, IP-RAM, notificados dos v/ ofícios S 3944/2022, S 3949/2022, S 3943/2022 emitidos em 25/11/2022 e ofícios S 4138, S 4139 e S 4140, emitidos em 9/12/2022 vêm, por este meio, apresentar o respetivo Contraditório ao Relato emitido no âmbito do processo à margem referenciado, nos termos e fundamentos constantes do documento em anexo ao presente requerimento.

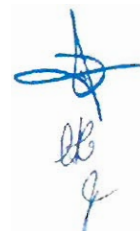
Pede Deferimento,

O Conselho Diretivo


Ana Cristina Baptista Gouveia Fernandes



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Auditoria à Linha de Crédito "INVESTE RAM COVID-19"
Contraditório



Processo nº 01/21-AUD/FS

2.1.2 – A atuação conjunta do Governo Regional, da SREM e do IDE, IP-RAM

"(...) suscitou-se a questão da legalidade da criação do Protocolo por via de Resolução do Conselho do Governo Regional, nomeadamente, se o executivo regional deu cumprimento ao regime jurídico que emana da CRP, do Estatuto e do CPA". (vide página 20)

"Sucede que da documentação analisada não resulta a publicação do Protocolo, quer no JORAM, quer no Diário da República, sendo que a Resolução do Conselho do Governo Regional nº 219/2020 (que aprovou o Protocolo), foi publicada no JORAM, I Série, nº 76, de 24 de abril, mas desacompanhada do texto do Protocolo, situação que aponta para o incumprimento da legislação aplicável, nomeadamente a referente à exigência de publicação oficial do regulamento. (vide página 21)

Antes de mais, importa salientar que a Resolução do Conselho de Governo nº 219/2020, de 24 de abril aprovou a minuta do Contrato de Dotação Financeira a celebrar com o Fundo de Contragarantia Mútuo, no âmbito da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19, constituindo o Protocolo um anexo ao mesmo.

Com efeito, o Protocolo celebrado entre o IDE, IP-RAM, os Bancos aderentes e as SGM permitiu a operacionalização da referida Linha de Crédito, ao definir as suas condições gerais, nomeadamente requisitos de acesso, procedimentos, direitos e obrigações das partes intervenientes, formalização das operações de financiamento, pagamento das bonificações, efeitos do incumprimento contratual, entre outros.

Por conseguinte, e ao contrário do exposto por Vós, entendemos, salvo melhor opinião, que o referido Protocolo reveste a natureza de um instrumento contratual e não regulamentar, pelo que, relativamente ao facto de o mesmo não contemplar no seu conteúdo a referência à norma habilitante e à sobredita Resolução do Conselho do Governo nº 219/2020, de 24 de abril, publicada no JORAM, I Série, nº 76, de 24 de abril, tal não configura um incumprimento do regime jurídico emanado da CRP, do Estatuto Político-Administrativo da RAM nem do CPA, não existindo, por isso, qualquer ilegalidade ou invalidade.

E mesmo admitindo (ainda por mera hipótese teórica, que não se concede), a natureza regulamentar do Protocolo, o dever de indicação da lei habilitante pode encontrar-se em instrumento externo ao próprio regulamento, mais especificadamente, num edital que determina a publicação de um ato regulamentar¹.

De salientar que, no caso em apreço, foi feita expressa referência à respetiva lei habilitante (n.º 5 do artigo 33º e n.º 1 e 2 do artigo 34º, ambos do DL n.º 1-A/2020/M de 31 de janeiro) no número 1 da referida Resolução do Conselho de Governo n.º 219/2020.

Deste modo e tendo em conta o Princípio do Aproveitamento do Ato administrativo enquanto corolário do princípio da economia dos atos públicos previsto no n.º 5 do artigo 163.º do CPA, entende-se que o Protocolo não deverá ser declarado inválido.

Relativamente à outra questão suscitada no Relato referente à eventual necessidade de publicidade do Protocolo em jornal oficial, nomeadamente em Diário da República exigida pela CRP e pelo mencionado Estatuto, sob pena de sua ineficácia jurídica, também consideramos que a mesma não se coloca, pela mesma razão de o Protocolo, no nosso entendimento, revestir a natureza de um instrumento meramente contratual e não regulamentar. No entanto, foi dada a devida publicidade às condições e procedimentos do Protocolo, através da sua divulgação na página eletrónica do IDE, IP-RAM, conforme reconhecido por Vós, bem como na página eletrónica criada pelo Governo Regional (www.madeira.gov.pt), onde se encontravam condensadas todas as medidas para mitigação dos efeitos negativos da pandemia COVID-19.

Constituindo, de facto, o Protocolo um instrumento de natureza meramente contratual válido e eficaz, a decorrente assunção de despesas inerentes à Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19 é perfeitamente legal e, por isso, não geradora de qualquer responsabilidade financeira sancionatória relativamente ao Conselho Diretivo do IDE, IP-RAM, enquanto entidade gestora da Linha bem como ao seu Diretor da Direção de Gestão de Recursos.

2.2.1. Instrumentos de criação da linha de crédito (vide página 25)

“É de referir que o IDE, IP-RAM não disponibilizou à SRMTC cópia de todas as adendas ao Protocolo...”.
(vide página 25)

Constata-se que, apesar das várias insistências do IDE, IP-RAM, não nos foram enviados os documentos originais das adendas ao Protocolo celebradas com as seguintes Instituições de Crédito: Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, ABANCA, Banco BPI. (vide Anexo I)

¹ A este propósito, vide os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 357/99, de 15 de junho, e 80/2007, de 6 de fevereiro



Para as Instituições de Crédito BCP, BANKINTER e CGD, embora as adendas já nos tenham sido remetidas devidamente assinadas pelos bancos, aguardamos a sua subscrição pelo Banco Português de Fomento. (vide Anexo II)



2.3- Execução

A) Pagamentos efetuados (vide páginas 28, 29 e 30)

"O número de operações enquadradas e os respetivos montantes, presentes no Relatório de Atividades de 2021 nas als. a), b) e c) do subponto 2.1 "Instrumentos Financeiros de Capital / Dívida e Garantia", divulgado no site do IDE, IP-RAM, divergem dos valores apresentados neste quadro (cuja elaboração foi realizada através da informação prestada pelo próprio IDE, IP-RAM), situação que evidencia a inconsistência da informação produzida pela entidade." (vide nota de rodapé 91, página 28)

Tendo em conta o acima referido, somos a informar que, se tratou de um lapso de escrita, tendo o IDE, IP-RAM já procedido à atualização do Relatório de Atividades de 2021, de acordo com os dados disponibilizados na comunicação eletrónica nº 100670, de 10 de março de 2022, conforme documento anexo (vide Anexo III), o qual se encontra divulgado na página eletrónica deste Instituto, com o seguinte endereço: (<http://www.ideram.pt/Content/Anexos/Relat%C3%B3rio%20Atividades%202021.pdf>)

Quadro 4 – Encargos globais estimados e pagos por ano e Quadro 5 – Passivos e contas a pagar associadas à INVESTE RAM COVID 19 (vide páginas 28, 29, 32 e 33)

"Por outro lado, da análise ao Mapa dos Pagamentos em Atraso (MPA) e ao Mapa de reporte à Direção Regional de Orçamento e Tesouro da Dívida de 2020 e 2021, constata-se que não foram identificados quaisquer montantes relacionados com a Linha INVESTE RAM COVID 19." (vide página 32)

"A falta de reporte das contas a pagar e das passivos, nos termos anteriormente descritos, violou, ainda o princípio da transparência, do artigo 12.º da LFRA, bem como o princípio da transparência orçamental previsto no artigo 19.º da LEO, sendo que a violação da norma deste último artigo constitui uma circunstância agravante da responsabilidade financeira nos termos do n.º 1 do artigo 31.º da referida LEO." (vide página 33)

Relativamente a este ponto, não concordamos com a vossa interpretação dos valores, por nós, apresentados no Anexo à comunicação eletrónica nº 100670, de 10 de março de 2022 – "Resposta ao Tribunal de Contas", a qual serviu de base à produção pela vossa Instituição da **Quadro 5 – Passivos e contas a pagar associadas à INVESTE RAM COVID 19.**

Desta forma, os valores constantes no Passivo no montante de 366,4 milhares de euros (ano de 2020) e 1 873,2 milhares de euros (ano de 2021), estão incorretos, tendo em conta o conceito de Passivo integrante da Estrutura Conceptual: “— Um passivo é uma obrigação presente originada num evento passado que gera uma saída de recursos.”, bem como nos termos em que é referido na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual:

“«Passivos» as obrigações presentes da entidade provenientes de acontecimentos passados, cuja liquidação se espera que resulte num exfluxo de recursos da entidade que incorporam benefícios económicos. Um acontecimento que cria obrigações é um acontecimento que cria uma obrigação legal ou construtiva que faça com que uma entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação. Uma característica essencial de um passivo é a de que a entidade tenha uma obrigação presente. Uma obrigação é um dever ou responsabilidade para agir ou executar de certa maneira e pode ser legalmente imposta como consequência de:

- i) Um contrato vinculativo (por meio de termos explícitos ou implícitos);*
- ii) Legislação;*
- iii) Requisito estatutário; ou*
- iv) Outra operação da lei;”*

Salienta-se que os valores indicados como “Encargos estimados” foram extraídos do Quadro constante do ponto 5 da sobredita comunicação eletrónica (n.º 100670), a qual contém um lapso de escrita, na medida em que, onde se lê “Obrigações assumidas”, deverá ler-se “Obrigações Estimadas/Previsionais”.

Por conseguinte, uma vez que o pagamento do apoio financeiro no âmbito da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19 está sujeito à verificação prévia do cumprimento, por parte do beneficiário, das condições elencadas no n.º 1 do Capítulo I do respetivo Protocolo (vide Anexo IV) (nomeadamente as constantes das alíneas iii) e v)), só após esta verificação/validação é que o IDE, IP-RAM pode apurar o valor dos encargos/obrigações assumidos que representam apenas um Acréscimo de Gastos.

Adicionalmente, o apoio concedido, pelo IDE, IP-RAM, consubstancia uma assunção de dívida perante as instituições de crédito que só se materializa e reconhece na conta 2211 – Fornecedores c/c no momento da emissão da nota de débito, altura em que é reportado no Mapa dos Valores em Dívida.

Assim, não podendo revestir, pela sua natureza, o conceito de Passivo, também não se poderá materializar nos valores por vós assumidos como “Contas a Pagar”, pelo que, igualmente, se refuta este enquadramento.

Face ao atrás referido, o IDE, IP-RAM não reportou os passivos e as contas a pagar à DROT, por entender que as mesmas não eram, na altura, devidas pelo IDE, IP-RAM, pelo facto de os documentos enviados à cobrança



serem alvo de validação para bom pagamento (ou seja, estarem sujeitos à verificação de existência de dívidas perante as Finanças, Segurança Social e IDE, IP-RAM, no momento do pagamento).

Deste modo o IDE, IP-RAM entende que não violou os normativos invocados no Relato, relacionados com o princípio da transparência e princípio da transparência orçamental, uma vez que não se trata de Passivos.

“O prazo para os primeiros pedidos de conversão dos empréstimos em subsídio não reembolsável teve início em novembro de 2021, assinalando-se que, nesse ano, não se verificou qualquer conversão, apesar de terem sido estimados desembolsos de 24,5 milhões de euros.” (vide página 29)

Relativamente ao ano de 2021, a estimativa do “Montante de conversão de empréstimo” constante do referido Quadro 4 – Encargos globais estimados e pagos por ano, não se concretizou, devido ao atraso da apresentação dos pedidos por parte dos beneficiários e da consequente verificação, durante o prazo de 18 meses, da manutenção dos postos de trabalho (em termos da confirmação do cumprimento da condição de acesso) e da validação da quebra das vendas. Consequentemente, através da Resolução de Conselho de Governo nº 12/2022, 13 de janeiro, veio o Governo Regional da Madeira autorizar a prorrogação, (pelo prazo de 10 dias corridos, a contar da publicação desta Resolução), do prazo máximo de 30 dias corridos após a conclusão do período dos 18 meses de carência, para as empresas (em relação às quais esse prazo estivesse já ultrapassado) apresentarem, mediante pedido expresso ao IDE, IP-RAM (Entidade Gestora da Linha), o respetivo pedido de conversão do empréstimo em subvenção não reembolsável.

“As estimativas realizadas pelo IDE, IP-RAM, quando comparadas com a execução dos dois primeiros anos, evidenciam um enorme desfasamento com a realidade, sendo de realçar no mesmo sentido, a divergência com as estimativas apresentadas pela SPGM (que previu um custo global 4,1 milhões de euros em bonificações e juros e de 1,1 milhões de euros, em comissões de garantia).” (vide página 29)

A este respeito refira-se que para as divergências ocorridas entre os valores estimado e o real, para além dos pressupostos identificados no seu apuramento como referido no ponto 5 da comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM, n.º 100670, de 10 de março de 2022, acrescem as seguintes factuaisidades:

- Revogações em sede de análise das condições de permanência da linha de crédito;
- Desistências por parte das empresas;
- Incidentes junto do banco (incumprimentos junto do Banco de Portugal);
- Situações não regularizadas perante a Segurança Social e Finanças;
- Atrasos no envio de listagens de contratos, desembolsos, bonificações, comissões, garantias por parte dos Bancos e Sociedades de Garantia Mútua;

- Divergências e erros nas listagens referidas anteriormente, os quais originaram a devolução das listagens para sua correção;
- Atrasos no envio das notas de débito por parte dos Bancos;
- Divergências entre os dados reportados pela Lisgarante e pelo Banco, sendo que um erro nas fases iniciais de contratos/garantias/desembolsos impede que seja possível avançar para a fase final de pagamento de bonificações/comissões. Todas estas situações e dado o elevado número de candidaturas levaram a que não fosse possível, à data da solicitação do Tribunal de Contas, apresentar os valores solicitados sem ser por uma estimativa, sendo que estes, na realidade, variaram quer em valor, quer no ano imputado.

“Desconhece-se quais as quotas-partes de responsabilidade pela baixa execução, mas a ela não serão certamente estranhos o otimismo das estimativas (imputável ao IDE, IP-RAM), os atrasos na apresentação das candidaturas para aprovação (imputável aos candidatos e aos bancos aderentes), a dilação na aprovação das candidaturas (imputável ao IDE, IP-RAM) e, ainda, a morosidade dos procedimentos associados ao pagamento de bonificação de juros e à conversão dos empréstimos em subsídios não reembolsáveis (imputável aos bancos e ao IDE, IP-RAM).” (vide página 29)

Em função do apuramento e para efeitos no disposto na parte final da alínea c) do Capítulo IV do referido Protocolo, o IDE, IP-RAM solicita aos Bancos aderentes as respetivas Notas de Débito, com vista ao pagamento do apoio financeiro para qual o IDE, IP-RAM assume a posição contratual dos beneficiários.

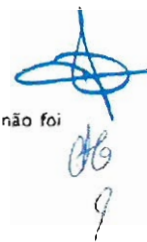
Como mencionado por vós, por vezes, verifica-se uma dilação temporal entre o pedido das Notas de Débito e o respetivo envio pelos Bancos protocolados, podendo resultar, entretanto, no incumprimento contratual dos beneficiários (empresas), decorrente da existência de dívidas à Segurança Social, Finanças e ao IDE, IP-RAM na qualidade de entidade pagadora, conforme previsto no n.º 1 do Capítulo V do Protocolo.

Faço ao atrás exposto, cumpre salientar que o desfasamento entre os valores estimados e os pagos deve-se, essencialmente, a atrasos imputáveis aos beneficiários e aos Bancos, conforme reconhecido neste Relatório, situações imprevisíveis que não estão ao alcance do IDE, IP-RAM.

“Assimile-se que tais dilações (sejam elas atrasos ou, meramente, o tempo necessário para a realização dos controlos e registos administrativos), são particularmente gravosas para os beneficiários da linha de crédito, porque implicam sempre um custo para os beneficiários da Linha, seja pela via da antecipação dos encargos que são da responsabilidade do IDE, IP-RAM, seja sob a forma de juros de mora.” (vide páginas 29 e 30)



O IDE, IP-RAM não reconhece estes constrangimentos, dado que, segundo os Bancos e as SGM, não foi imputado às empresas o pagamento de juros de mora



B) Relevação financeira dos encargos com a linha de crédito (vide páginas 30, 31 pontos 1 a 4)

“Em contabilidade orçamental, o reforço de capital do FCGM e a bonificação do capital foram inscritos na classificação económica da despesa 08.01.02 – Transferências de Capital – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras, enquanto que a bonificação de juros e de comissões de garantia foi registada na classificação orçamental da despesa 04.02.01 – Transferências Correntes – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras; (vide ponto 2, página 30)

Tendo em conta que o FCGM é uma Entidade Pública Reclassificada da Administração Central, a participação no capital deveria ter sido tratada como um ativo financeiro, devendo, consequentemente, o seu registo ter ocorrido na classificação económica da despesa 09.09.06 – Outros ativos financeiros – Administração pública central – Serviços e fundos autónomos;” (vide ponto 2, páginas 31)

Procederemos à respetiva alteração nas classificações respetivas. Não sendo possível corrigir os movimentos orçamentais anteriores (à data do presente Relatório), será efetuada uma alteração orçamental, de forma a enquadrar os futuros pagamentos desta natureza (FCGM) como uma despesa em “Outros Ativos Financeiros” (classificação económica da despesa 09.09.06).

“Durante a execução da INVESTE RAM COVID 19 não foi dado cumprimento ao comando fixado no n.º 2 do artigo 8.º do DL n.º 127/2012, de 21 de junho, segundo o qual “[...] a assunção do compromisso é efetuada aquando da emissão da nota de encomenda se for o caso ou pelo valor estimado de encargos relativos ao período temporal de apuramento dos fundos disponíveis;” (vide ponto 3, página 31)

Assim, em vez de os encargos mensais do contrato serem comprometidos com antecedência de três meses (duração do período temporal fixado), o IDE, IP-RAM registou as autorizações de despesa (AD), os cabimentos e compromissos em data posterior à emissão das correspondentes faturas, conforme espelhado no Anexo III;” (vide ponto 3, página 31)

Na lógica do circuito interno instituído pelo IDE, IP-RAM, de acordo com o Protocolo, os lançamentos eram registados à medida que os Bancos iam emitindo as respetivas Notas de Débito ou documentos equiparados, não respeitando estes a temporalidade da validação das listagens, que é comunicada aos Bancos pelo IDE, IP-RAM.

7

Assim, face à complexidade do procedimento implementado, o qual depende da intervenção de outros parceiros, como sejam os Bancos aderentes, o IDE, IP-RAM não teve outra alternativa senão efetuar o registo das autorizações de despesa, cabimentos e compromissos em datas posterior à da emissão das correspondentes faturas/documentos equiparados.

Não obstante o anterior referido, o IDE, IP-RAM sempre respeitou a dotação financeira autorizada e disponível, assumindo, assim, uma gestão diligente e prudente na afetação dos dinheiros públicos, pelo que o IDE, IP-RAM entende que não violou, com culpa, os normativos invocados no Refato.

No entanto, o procedimento será alterado e, com base na experiência adquirida com a gestão da referida linha de crédito, o compromisso será emitido, pelo IDE, IP-RAM, após a validação das respetivas listagens enviadas pelos Bancos/SGM, de acordo com o referido Protocolo

“Resultado também da análise ao referido Anexo III que alguns dos registos contabilísticos não respeitam a sequência numérico-temporal normal (como sejam Autorização de Despesa n.º 1881, de 11/08/2021, que tem data posterior à Autorização de Despesa n.º 1882, de 27/07/2021 ou o compromisso n.º 4998, de 09/12/2021, que tem data posterior ao compromisso n.º 5000, de 06/12/2021), indiciando-se o incumprimento da al. c) do n.º 3 do artigo 7.º do DL n.º 127/2012, de 21 de junho, que determina que o número de compromisso deve ser válido e sequencial, sob pena da respetiva nulidade.” (vide ponto 4 da página 31)

A sequência numérico-temporal utilizada pelo IDE, IP-RAM resultou da:

- a) necessidade, em alguns casos, de corrigir os registos orçamentais, visto que, por vezes, na emissão do cabimento/compromisso, a “linha orçamental” selecionada não foi a correta. Neste enquadramento, e, não sendo possível efetuar a correção com a mesma numeração, foi necessário criar um novo processo de despesa com a classificação orçamental correta, não respeitando por isso a sequencialidade. Contudo, o IDE, IP-RAM irá proceder à indicação, nestas situações, do número de compromisso anterior para comprovação da sequencialidade temporal;
- b) situação atípica vivenciada com a pandemia do COVID -19 que impôs restrições sanitárias com impacto nos recursos humanos do IDE, IP-RAM; e
- c) da emergência socioeconómica que se materializou num número muito elevado de candidaturas, criando uma pressão ao nível administrativo sobre os serviços do IDE, IP-RAM, nomeadamente, na Direção de Gestão de Recursos, a saber:
 - foram rececionadas 2 286 operações nos primeiros 30 dias a contar da abertura do período de candidaturas da Linha de Crédito, tendo sido tratadas 46% das operações neste período,



- dois meses depois, foram apresentadas 3 169 candidaturas, sendo que a taxa de tratamento destas candidaturas representava 99,4%.



“As contas a pagar à nota de débito nº 30402, de 29/12/2020, emitida pelo Banco Santander Totta, S.A., relativa à bonificação de juros de 35,6 mil euros, que não foi paga em 2020, nem em 2021, encontrando-se (caso não haja nenhuma justificação para o falta de pagamento), na situação de pagamento em atraso, assim contrariando o artigo 7.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro que dispõe que “A execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso.” (Vide página 32)

No que se refere à Nota de Débito nº 30402, de 29/12/2020, emitida pelo Banco Santander Totta, S.A., cumpre esclarecer o seguinte:

- Esta Nota de Débito foi devolvida a 8/1/2021, em virtude de o documento não estar conforme. dado que não possuía a identificação do Banco e nem estava assinada; (Anexo V)
- Após solicitação do IDE, IP-RAM, o Banco enviou a 23/3/2021, a Nota de Débito, mantendo, contudo, a data inicial da sua emissão (29/12/2020); (Anexo V)
- Justifica-se, assim, o seu não pagamento em 2020, pelo que entendemos que o valor do “Passivo” e das “Contas a pagar”, no ano 2020 é zero;
- A instrução do respetivo processo para pagamento ficou concluída em abril de 2022, devido ao volume elevado de trabalho deste Instituto, agravado pelas contingências da crise pandémica COVID 19;
- Com efeito, o pagamento ocorreu em abril de 2022, dado que só durante o mês de dezembro de 2021, se encontravam por verificar cerca de 2 496 entidades/empresas, que correspondiam a 4 992 validações de certidões de Segurança Social e Finanças, conforme se pode comprovar pela informação constante do Anexo VI;
- Neste sentido, apesar do reconhecido atraso, o IDE, IP-RAM declara que utilizou todos os seus recursos disponíveis para que o referido pagamento fosse efetuado o mais breve possível

Acresce referir que, este procedimento de verificação da situação contributiva e fiscal era efetuado de forma manual e empresa a empresa, originando uma morosidade na validação da condição de acesso. Neste momento e desde março de 2022, o IDE, IP-RAM procedeu à elaboração de uma ferramenta informática que permite criar um repositório destas certidões e controlar os respetivos prazos de validade, permitindo de uma forma célere o pagamento às empresas.

2.4.3 Prazos e procedimentos na fase de enquadramento

“Na maioria delas, o IDE, IP-RAM, enviou um e-mail respeitante à confirmação da receção da candidatura dentro do prazo de 5 dias úteis após a submissão pela Instituição de Crédito. Porém, o que o Protocolo expressamente estipula é que o referido prazo se aplica à decisão do enquadramento da operação e à respetiva comunicação ao banco e à SGM;” (vide alínea a) da página 38)

Os prazos de enquadramento indicados no Protocolo (5 dias úteis) são os utilizados numa linha de crédito que não prevê o contexto excecional da pandemia do COVID 19. Com efeito, a LINHA INVESTE RAM COVID-19 excedeu todas as expectativas em número de candidaturas submetidas, sendo impossível cumprir com os referidos prazos. Acresce referir que, esta situação tem como agravante os atrasos decorrentes da estabilização da plataforma SICARMINIMIS gerida pela Agência de Desenvolvimento e Coesão (AD&C), para efeitos de controlo dos apoios atribuídos ao abrigo do regulamento de auxílios de Estado minimis, cuja consulta é obrigatória para efeitos de enquadramento por parte do IDE, IP-RAM, nos termos previsto no n.º 9 do Capítulo I do Protocolo. (vide Anexo IV)

2.4.4 Prazos associados à contratação

“É de referir ainda que, em maio de 2021, 7 meses depois do encerramento formal das candidaturas à Linha Covid I (que encerrou a 15/10/2020), se encontravam por validar 129 dos 2634 contratos (...)” (vide página 40)

Os reportes de contratação são enviados pelos Bancos, conforme consta do Protocolo, pese embora este facto, o IDE, IP-RAM solicita e insiste junto das instituições de crédito para que os mesmos sejam enviados, conforme Anexo VII.

Após a receção por parte dos Bancos da listagem de contratação e desembolsos é produzido o plano de juros. Após o envio da listagem de bonificações pelos Bancos, o IDE, IP-RAM procede à sua validação, relativamente ao spread, Euribor, prazo de início e fim do período e valor a pagar e ainda quanto à situação perante as Finanças e Segurança Social. É a partir desta fase que estão criadas as condições para ser solicitado aos Bancos os documentos, por forma a se proceder ao pagamento das bonificações de juros.

2.4.5 Programa de auditorias

“No entanto, até janeiro de 2022 o IDE, IP-RAM não tinha realizado nenhuma auditoria aos beneficiários da linha contrariando o plano que tinha gizado e anulado o efeito preventivo da “Verificação/validação do cumprimento das condições de acesso por parte das empresas beneficiárias” (...)”. (vide página 42)

No âmbito das ações de acompanhamento, controlo e fiscalização da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19, no decorrer do primeiro semestre de 2021, realizou-se o acompanhamento de 100% das candidaturas enquadradas, por forma a ser verificada a condição de acesso prevista na alínea vii) do n.º 1 do capítulo I do Protocolo (vide Anexo VIII).

Não obstante esta verificação, a Divisão de Planeamento, Acompanhamento e Auditoria já definiu os procedimentos para atuar em conformidade, numa amostra de 5% do universo das operações enquadradas. Refira-se que, em outubro de 2021, o IDE-IP-RAM procedeu à notificação de 100% das empresas que se candidataram à Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19 para enviarem os documentos comprovativos de manutenção dos postos de trabalho desde a data da candidatura até dezembro de 2020, por forma a averiguar a condição de acesso e consequentemente a permanência na linha de crédito com os benefícios da bonificação dos juros e comissão e garantia. (vide Anexo IX)

3. Conclusões

“O Protocolo que criou o regime geral da linha de crédito, enquanto regulamento independente, na medida em que não invoca expressamente a respetiva lei habilitante e não foi alvo de publicação nos termos legais, carecendo de validade e de eficácia jurídica ab initio, conduz a que as despesas genericamente autorizadas pelo Conselho do Governo e concretizadas pelo Conselho Diretivo do IDE sejam ilegais 74 (cfr. ponto 2.1.2.). (vide conclusão n.º 2, página 44)

O Protocolo reveste a natureza de um instrumento contratual e não regulamentar, pelo que, relativamente ao facto de o mesmo não contemplar no seu conteúdo a referência à norma habilitante e à sobredita Resolução do Conselho do Governo n.º 219/2020, de 24 de abril, publicada no JORAM, I Série, n.º 76, de 24 de abril, tal não configura um incumprimento do regime jurídico emanado da CRP, do Estatuto Político-Administrativo da RAM nem do CPA, não existindo, por isso, qualquer ilegalidade ou invalidade

E mesmo admitindo (ainda por mera hipótese teórica, que não se concede), a natureza regulamentar do Protocolo, o dever de indicação da lei habilitante pode encontrar-se em instrumento externo ao próprio regulamento, mais especificadamente, num edital que determina a publicação de um ato regulamentar².

De salientar que, no caso em apreço, foi feita expressa referência à respetiva lei habilitante (n.º 5 do artigo 33º e n.º 1 e 2 do artigo 34º, ambos do DLR n.º 1-A/2020/M de 31 de janeiro) no número 1 da referida Resolução do Conselho de Governo n.º 219/2020.

² A este propósito, vide os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 357/99, de 15 de junho, e 80/2007, de 6 de fevereiro

Acresce referir que tendo em conta a aludida natureza contratual, foi dada a devida publicidade às condições e procedimentos do Protocolo, através da sua divulgação na página eletrónica do IDE, IP-RAM, conforme reconhecido por Vós, bem como na página eletrónica criada pelo Governo Regional (www.madeira.gov.pt), onde se encontravam condensadas todas as medidas para mitigação dos efeitos negativos da pandemia COVID-19.

“O processamento das faturas associadas à execução da linha de crédito (ou seja, as bonificações a pagar às Instituições financeiras) não respeitou o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º e no n.º 2 do artigo 8.º do DL n.º 127/2012, de 21 de junho, uma vez que as despesas foram autorizadas, cabimentadas e comprometidas em data posterior à da emissão das faturas (cfr. o ponto 2.3)” (vide conclusão n.º 4, páginas 44 e 45)

Na lógica do circuito interno instituído pelo IDE, IP-RAM de acordo com o Protocolo, os lançamentos eram registados à medida que os Bancos iam emitindo as respetivas Notas de Débito ou documentos equiparados, não respeitando estes a temporalidade da validação das listagens, que é comunicada aos Bancos pelo IDE, IP-RAM.

Assim, face à complexidade do procedimento implementado, o qual depende da intervenção de outros parceiros, como sejam os Bancos aderentes, o IDE, IP-RAM não teve outra alternativa senão efetuar o registo das autorizações de despesa, cabimentos e compromissos em datas posterior à da emissão das correspondentes faturas/documentos equiparados.

Não obstante o anterior referido, o IDE, IP-RAM sempre respeitou a dotação financeira autorizada e disponível, assumindo assim uma gestão diligente e prudente na afetação dos dinheiros públicos, pelo que o IDE, IP-RAM entende que não violou com culpa os normativos invocados no Relato.

No entanto, o procedimento será alterado e, com base na experiência adquirida com a gestão da referida linha de crédito, o compromisso será emitido, pelo IDE, IP-RAM, após a validação das respetivas listagens enviadas pelos Bancos/SGM, de acordo com o Protocolo.

A sequência numérico-temporal utilizada pelo IDE, IP-RAM resultou da:

- a) necessidade, em alguns casos, de corrigir os registos orçamentais, visto que, por vezes, na emissão do cabimento/compromisso, a “linha orçamental” selecionada não foi a correta. Neste enquadramento, e, não sendo possível efetuar a correção com a mesma numeração, foi necessário criar novo processo de despesa com a classificação orçamental correta, não respeitando por isso a sequencialidade. Contudo, o IDE, IP-RAM irá proceder à indicação, nestas situações, do número de compromisso anterior para comprovação da sequencialidade temporal;



- b) situação atípica vivenciada com a pandemia do COVID-19 que impôs restrições sanitárias com impacto nos recursos humanos do IDE, IP-RAM; e
- c) da emergência socioeconómica que se materializou num número muito elevado de candidaturas, criando uma pressão ao nível administrativo sobre os serviços do IDE, IP-RAM, nomeadamente, na Direção de Gestão de Recursos, a saber:
- foram rececionadas 2 286 operações nos primeiros 30 dias a contar da abertura do período de candidaturas da Linha de Crédito, tendo sido tratadas 46% das operações neste período;
 - dois meses depois, foram apresentadas 3 169 candidaturas, sendo que a taxa de tratamento destas candidaturas representava 99,4%.



“O Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM não reportou à Direção Regional de Orçamento e Tesouro os passivos (366,4 mil euros em 2020 e 1,87 milhões de euros em 2021) e as contas a pagar (35,6 mil euros em 2020 e em 2021), associados à “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID 19” e, consequentemente, o Governo Regional não reportou esses elementos às competentes entidades nacionais (cfr. o ponto 2.3).” (vide conclusão número 5, página 45)

Relativamente a este ponto, não concordamos com a vossa interpretação dos valores, por nós, apresentados no Anexo à comunicação eletrónica nº 100670, de 10 de março de 2022 – “Resposta ao Tribunal de Contas”, a qual serviu de base à produção pela vossa instituição do *Quadro 5 – Passivos e contas a pagar associadas à INVESTE RAM COVID 19*

Desta forma, os valores constantes no Passivo no montante de 366,4 milhares de euros (ano de 2020) e 1 873,2 milhares de euros (ano de 2021), estão incorretos, tendo em conta o conceito de Passivo Integrante da Estrutura Conceptual: “ — Um passivo é uma obrigação presente originada num evento passado que gera uma saída de recursos.”, bem como nos termos em que é referido na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual:

“«Passivos» as obrigações presentes da entidade provenientes de acontecimentos passados, cuja liquidação se espera que resulte num exfluxo de recursos da entidade que incorporam benefícios económicos. Um acontecimento que cria obrigações é um acontecimento que cria uma obrigação legal ou construtiva que faça com que uma entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação. Uma característica essencial de um passivo é a de que a entidade tenha uma obrigação presente. Uma obrigação é um dever ou responsabilidade para agir ou executar de certa maneira e pode ser legalmente imposto como consequência de:

- i) *Um contrato vinculativo (por meio de termos explícitos ou implícitos);*

- ii) *Legislação;*
- iii) *Requisito estatutário; ou*
- iv) *Outra operação da lei;"*

Salienta-se que os valores indicados como "Encargos estimados" foram extraídos do Quadro constante do ponto 5 da sobredita comunicação eletrónica (n.º 10067C), o qual contém um lapso de escrita, na medida em que, onde se lê "Obrigações assumidas", deverá ler-se "Obrigações Estimadas/Previsionais".

Por conseguinte, uma vez que o pagamento do apoio financeiro no âmbito da Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19 está sujeito à verificação prévia do cumprimento, por parte do beneficiário, das condições elencadas no n.º 1 do Capítulo I do respetivo Protocolo (vide Anexo IV) (nomeadamente as constantes das alíneas iii) e v)), só após esta verificação/validação é que o IDE, IP-RAM pode apurar o valor dos encargos/obrigações assumidos que representam um acréscimo de gastos.

Adicionalmente, o apoio concedido, pelo IDE, IP-RAM, consubstancia uma assunção de dívida perante as instituições de crédito que só se materializa e reconhece na conta 2211- Fornecedores c/c no momento da emissão da nota de débito, altura em que é reportado no Mapa dos Valores em Dívida.

Assim, não podendo revestir, pela sua natureza, o concelto de Passivo, também não se poderá materializar nos valores por vós assumidos como "Contas a Pagar", pelo que também se refuta este enquadramento.

Face ao atrás referido, o IDE, IP-RAM não reportou os passivos e as contas a pagar à DROT, por entender que as mesmas não eram, na altura, devidas pelo IDE, IP-RAM, pelo facto de os documentos enviados à cobrança serem alvo de validação para bom pagamento (ou seja, estarem sujeitos à verificação de existência de dívidas perante as Finanças, Segurança Social e IDE, IP-RAM, no momento do pagamento).

Deste modo, o IDE, IP-RAM entende que não violou os normativos invocados no Relato, relacionados com o princípio da transparência e princípio da transparência orçamental, uma vez que não se trata de Passivos.

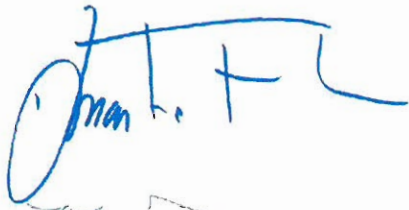
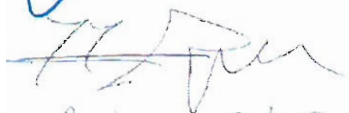
"O sistema de controlo interno associado à "Linha de Crédito INVESTE RAM COVID 19" revela insuficiências ao nível dos controlos e procedimentos implementados, o que levou ao IDE, IP-RAM não procedesse ao pontual pagamento das bonificações devidas, situação geradora de encargos com beneficiários da linha de crédito sob a forma de juros de mora cobrados pelas Instituições financeiras (cfr. os pontos 2.3 e 2.4)."
(vide conclusão número 6, página 45)

Uma vez que não foram imputados juros de mora aos beneficiários, não concordamos com o teor da vossa conclusão.



Em virtude do acima exposto, das melhorias introduzidas, do contexto excecional em que ocorreu o lançamento e gestão desta linha de crédito, pautado por elevadíssimas restrições à vida do país, da região, dos organismos públicos, das instituições de crédito, das empresas e das famílias, nunca observadas e com impactos fortíssimos na circulação e no modo tradicional da prestação do trabalho. Vivemos, desde março de 2020, a maior crise económica deste século, com reflexo na queda do Produto Interno Bruto nacional e regional (aqui ainda mais agravado). Pese embora todo este contexto de dificuldade, o IDE, IP-RAM transformou-o numa oportunidade para chegar a beneficiários que até então nunca tinham tido contacto com os apoios geridos pelo Instituto, mais do que triplicando a sua base de beneficiários.

Acréscce que as observações por Vós emanadas não constituírem atos recorrentes, não ter havido negligência mas, antes um contexto atípico vivenciado decorrente da pandemia COVID-19, solicita-se a V. Ex.ª a relevação da responsabilidade sancionatória que é imputada aos membros do Conselho Diretivo do IDE, IP-RAM, bem como ao Diretor da Direção de Gestão de Recursos, em conformidade com o n.º 9 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, uma vez que se encontram preenchidos os condicionalismos elencados, nomeadamente, a não deteção de juízos de censura ou de recomendação por infração semelhante, aos indiciados responsáveis ou ao organismo auditado.



Ave. Lusitana, 289 - 9100-109 Funchal, Madeira
Ave. Lusitana, 289 - 9100-109 Funchal, Madeira

III. Síntese da análise da integralidade dos documentos e prazos das candidaturas da amostra

N.º candidatura	Instruído com todos os documentos? (S/N)	Cumprer os 5 dias úteis para enquadrar? ²²⁹ (S/N)	Dias úteis para enquadrar	Cumprer os 60 dias úteis para contratar? (S/N)
Covid I				
33	S	S	1	S
272	S	N	9	S
293	S	N	8	S
373	S	N	7	S
410	S	N	9	S
421	S	N	14	S
442	S	N	8	S
462	S	N	7	S
632	N a)	N	8	S
802	S	N	11	S
875	S	N	15	S
951	S	N	23	S
1129	S	N	11	S
1258 b)	S	N	12	Desistência
1277	S	N	17	S
1353	S	N	16	S
1512	S	N	12	S
1517	S	N	12	S
1582	S	N	20	S
1613	S	N	15	S
1623	S	N	12	S
1627	S	N	16	S
1698	S	N	23	S
1750	S	N	13	S
1768	S	N	14	S
1785	S	N	20	S
2084	S	N	100	S
2110	S	N	24	S
2220	S	N	16	S
2331	S	N	12	S
2358	S	N	13	S

²²⁹ Para a contagem dos prazos, foi tido em conta a data do primeiro enquadramento.



N.º candidatura	Instruído com todos os documentos? (S/N)	Cumprir os 5 dias úteis para enquadrar? ²²⁹ (S/N)	Dias úteis para enquadrar	Cumprir os 60 dias úteis para contratar? (S/N)
2389	S	N	16	S
2405	N a)	N	19	N
2419	S	N	27	S
2454	S	N	17	S
2532	S	N	11	S
2608	S	N	6	S
2676	S	N	11	S
2758	S	N	11	S
2818	S	N	23	S
3225	S	N	9	S
3355	S	N	8	S
3460	S	S	2	S
3641	S	N	8	S
3740	S	S	2	S

Covid II

172	S	S	3	S
406	S	S	3	S
620	S	S	3	S
634	S	S	3	S
1070	S	S	2	S
1080	S	N	13	S
1214	S	S	3	S
1489	S	S	4	S
1720	S	N	8	S
1732	S	N	9	S
2076	S	N	11	S
2365	S	N	10	S
2421	S	N	10	S
2653	S	N	11	S
2815	S	N	8	S
2870	S	N	7	c)

Fonte: Elaborado com base na informação anexa à comunicação eletrónica do IDE, IP-RAM n.º 94427, 26/05/2021.

S- Sim; N - Não

a) Documento em falta: certidão permanente atualizada

b) Desistência - a desistência por parte da entidade beneficiária ocorreu antes do contrato de empréstimo

c) Data de contrato anterior à data de enquadramento

IV. Listagem dos documentos de registo da despesa

Autorização de Despesa		Cabimento		Compromisso		Fatura/Nota de Débito		Montante	Finalidade
N.º	Data	N.º	Data	N.º	Data	N.º	Data		
2362	29/12/2020	n.d.		n.c.		Várias	15/12/2020	8 308,81€	Comissões 2020
2363	30/12/2020	2463	30/12/2020	2455	30/12/2020	A000123101	29/12/2020	10 778,26€	Juros 2020
1881	11/08/2021	2007	11/08/2021	1958	11/08/2021	A000127823	16/07/2021	414,90€	Juros 2021
1882	27/07/2021	1818	27/07/2021	1959	27/07/2021	M/558/2021	21/07/2021	3 369,82€	Juros 2021
1883	27/07/2021	1805	27/07/2021	1960	27/07/2021	A000127844	16/07/2021	4 566,54€	Juros 2021
1884	27/07/2021	1806	27/07/2021	1961	27/07/2021	A000127842	16/07/2021	2 070,38€	Juros 2021
1885	27/07/2021	1806	27/07/2021	1961	27/07/2021	A000127846	16/07/2021	982,53€	Juros 2021
1886	27/07/2021	1807	27/07/2021	1963	27/07/2021	A000127847	16/07/2021	2 046,70€	Juros 2021
1887	27/07/2021	1816	27/07/2021	1964	27/07/2021	M/559/2021	21/07/2021	2 094,63€	Juros 2021
1888	27/07/2021	1817	27/07/2021	1965	27/07/2021	M/530/2021	22/07/2021	5 008,11€	Juros 2021
1892	13/08/2021	2028	13/08/2021	1969	13/08/2021	A000128542	10/08/2021	4 804,91€	Juros 2021
2085	18/08/2021	2325	18/08/2021	2265	18/08/2021	A000127824	16/07/2021	808,32€	Juros 2021
2473	13/12/2021	4922	13/12/2021	5226	13/12/2021	450	30/11/2021	15 317,01€	Juros 2021
2673	23/11/2021	4308	23/11/2021	4528	23/11/2021	442	15/11/2021	809,20€	Juros 2020
2699	06/12/2021	4783	06/12/2021	4998	09/12/2021	444	30/11/2021	11 028,95€	Juros 2020
2700	06/12/2021	4784	06/12/2021	4999	09/12/2021	446	30/11/2021	1 937,47€	Juros 2020
2701	06/12/2021	4786	06/12/2021	5000	06/12/2021	443	30/11/2021	88,95€	Juros 2021
2702	06/12/2021	4787	06/12/2021	5001	06/12/2021	448	30/11/2021	12 641,36€	Juros 2021
2723	13/12/2021	4920	13/12/2021	5137	13/12/2021	447	30/11/2021	15 414,08€	Juros 2020
2724	13/12/2021	4921	13/12/2021	5138	13/12/2021	449	30/11/2021	2 153,36€	Juros 2021
2726	13/12/2021	4923	13/12/2021	5140	13/12/2021	452	30/11/2021	2 087,92€	Juros 2021
2727	13/12/2021	4924	13/12/2021	5141	13/12/2021	445	30/11/2021	12 567,02€	Juros 2021
2728	13/12/2021	4925	13/12/2021	5142	13/12/2021	451	30/11/2021	15 656,88€	Juros 2021
2729	13/12/2021	4926	13/12/2021	5143	13/12/2021	453	02/12/2021	2 157,61€	Juros 2021
2730	13/12/2021	4927	13/12/2021	5144	13/12/2021	454	02/12/2021	15 684,70€	Juros 2021
2731	13/12/2021	4928	13/12/2021	5145	13/12/2021	455	02/12/2021	12 043,52€	Juros 2021
2732	13/12/2021	4929	13/12/2021	5146	13/12/2021	456	02/12/2021	12 589,32€	Juros 2021
2733	14/12/2021	4930	14/12/2021	5147	14/12/2021	441	06/07/2021	14 406,84€	Juros 2020 a)
2734	14/12/2021	4931	14/12/2021	5148	14/12/2021	457	09/12/2021	572,77€	Juros 2021
2735	14/12/2021	4932	14/12/2021	5149	14/12/2021	458	09/12/2021	60,90€	Juros 2020
2736	14/12/2021	4933	14/12/2021	5150	14/12/2021	463	09/12/2021	17,16€	Juros 2020
2737	14/12/2021	4934	14/12/2021	5151	14/12/2021	459	09/12/2021	623,72€	Juros 2020
2738	14/12/2021	4935	14/12/2021	5152	14/12/2021	460	09/12/2021	80,22€	Juros 2021
2739	14/12/2021	4936	14/12/2021	5153	14/12/2021	461	09/12/2021	21,62€	Juros 2021
2740	14/12/2021	4937	14/12/2021	5154	14/12/2021	462	09/12/2021	537,72€	Juros 2021
2763	22/12/2021	5036	22/12/2021	5253	22/12/2021	471	13/12/2021	2 147,34€	Juros 2021 a)
2764	22/12/2021	5037	22/12/2021	5254	22/12/2021	464	10/12/2021	78,47€	Juros 2021
2765	22/12/2021	5038	22/12/2021	5255	22/12/2021	465	10/12/2021	20,91€	Juros 2021
2766	22/12/2021	5039	22/12/2021	5256	22/12/2021	468	13/12/2021	21,62€	Juros 2021
2767	22/12/2021	5040	22/12/2021	5257	22/12/2021	467	13/12/2021	79,36€	Juros 2021
2768	22/12/2021	5041	22/12/2021	5258	22/12/2021	470	13/12/2021	80,22€	Juros 2021
2769	22/12/2021	5042	22/12/2021	5259	22/12/2021	466	13/12/2021	650,29€	Juros 2021
2770	22/12/2021	5043	22/12/2021	5260	22/12/2021	469	13/12/2021	622,47€	Juros 2021
2771	22/12/2021	5044	22/12/2021	5261	22/12/2021	476	15/12/2021	3 392,86€	Juros 2021
2772	22/12/2021	5045	22/12/2021	5262	22/12/2021	475	15/12/2021	6 418,67€	Juros 2021
2773	22/12/2021	5046	22/12/2021	5263	22/12/2021	472	15/12/2021	5 301,82€	Juros 2021
2774	22/12/2021	5047	22/12/2021	5264	22/12/2021	477	15/12/2021	3 505,06€	Juros 2021
2775	22/12/2021	5049	22/12/2021	5265	22/12/2021	474	15/12/2021	2 443,79€	Juros 2021
2776	22/12/2021	5050	22/12/2021	5266	22/12/2021	473	15/12/2021	4 596,37€	Juros 2021



Autorização de Despesa		Cabimento		Compromisso		Fatura/Nota de Débito		Montante	Finalidade
N.º	Data	N.º	Data	N.º	Data	N.º	Data		
2805	23/12/2021	5426	23/12/2021	5639	23/12/2021	10000016255	17/12/2021	1 175,86€	Juros 2021
2806	23/12/2021	5427	23/12/2021	5640	23/12/2021	Várias	16/12/2021	9 420,60€	Juros 2021

a) O montante cabimentado e comprometido no âmbito das Autorizações de Despesa n.º 2733 e n.º 2763 (14 406,84€ e 2 147,34€, respetivamente) é inferior ao montante das faturas (14 475,04€ e 2 179,23€, respetivamente). Apesar do pagamento das faturas não ter sido feito na totalidade, por haver certidões de não dívida à Autoridade Tributária e à Segurança Social em falta, os registos deveriam ter sido feitos pelo montante integral do documento que titula a dívida ao banco.



V. Nota de emolumentos e outros encargos

(Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio)²³⁰

AÇÃO:	Auditoria à “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”
ENTIDADE FISCALIZADA:	Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM
SUJEITO PASSIVO:	Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (artigo 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0	-	0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2	-	0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (artigo 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	-	0,00 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	334	29 488,86 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do artigo 9.º e n.º 2 do artigo 10.º):	5 x VR (b)		1 716,40 €
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TdC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale a 3h30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TdC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do artigo 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TdC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		29 488,86 €
	LIMITES	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
	(b)	MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		17 164,00 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º3 DO ARTIGO 10.º)		-
TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:			17 164,00 €

²³⁰ Diploma que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96 de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99 de 28 de agosto e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000 de 4 de abril.