



JORNAL OFICIAL

Sexta-feira, 10 de maio de 2013



Série

Número 90

Sumário

TRIBUNAL DE CONTAS - SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO
TRIBUNAL DE CONTAS

Despacho n.º 85/2013

Auditoria aos encargos assumidos e não pagos pelos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), em 2010.

**TRIBUNAL DE CONTAS - SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO
TRIBUNAL DE CONTAS****Despacho n.º 85/2013**

No exercício da sua competência de fiscalização e controlo, este Tribunal levou a cabo uma *Auditoria aos encargos assumidos e não pagos pelos Serviços e Fundos Autónomos (SFA)*, em 2010, com o objetivo central de validar os montantes dos encargos assumidos e não pagos (EANP) dos Serviços e Fundos Autónomos, registados quer na Conta da Região Autónoma da Madeira de 2010, quer nos mapas de reporte de informação financeira à Direcção-Geral do Orçamento (DGO) e ao Instituto Nacional de Estatística (INE).

Os resultados desta ação fiscalizadora foram explicitados no Relatório n.º 8/2012- FS/SRMTTC, com referência a 31 de dezembro de 2010, e suscitaram as seguintes observações, que sintetizam os principais aspetos da matéria exposta ao longo do relatório:

O VALOR GLOBAL DOS EANP DOS SFA

- a. Os procedimentos de validação, por amostragem, do valor dos EANP dos SFA considerados no Relatório da Conta da RAM de 2010, resultaram na identificação de encargos omissos do Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, 1P-RAM (IASAÚDE) e do Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira, IP (IDRAM) no montante de 169,3 milhões de euros e de 6,9 milhões de euros, respetivamente, levando a que o valor total dos EANP dos SFA deva ser corrigido em alta para cerca de 353,2 milhões de euros (cf. os pontos 3.2.1., 3.3.1.3. e 3.3.2.2. do relatório).
- b. A Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade (DROC), em matéria de fiscalização orçamental e superintendência da contabilidade pública, não exerceu na plenitude as suas atribuições e competências, fazendo com que tivessem sido fornecidos valores incorretos de EANP que puseram em causa a suficiência e credibilidade da informação financeira reportada ao TC, à DGO e ao INE (cf. o ponto 3.2.1. do relatório).

IASAÚDE

- c. A omissão de EANP resultou da não inclusão no reporte de encargos faturados cujas despesas não tinham cabimento no correspondente crédito orçamental, o que violou o art.º 18.º, n.ºs 1, 2 e 4, da Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma da Madeira (LEORAM) (cf. o ponto 3.2.2. do relatório).
- d. As propostas do orçamento para 2010 e 2011, apresentadas pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa da Madeira, não foram elaboradas e aprovadas com as dotações necessárias para o pagamento das despesas obrigatórias decorrentes de contratos em vigor no Sistema Regional de Saúde, contrariando a norma do art.º 16.º, n.º 1, al. a), da LEO, e a do art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM (cf. o ponto 3.2.2. do relatório).
- e. No valor de EANP indicado quer no Relatório da Conta da RAM de 2010 quer na conta de gerência, não foi incluído o montante de 169,3 milhões de euros, sendo: 5,2 milhões de euros relativos ao protocolo APOMEPA e 164,1 milhões de euros de dívidas à SESARAM, E.P.E., relacionadas com a faturação emitida até 31/12/2010 (cf. os pontos 3.3.1.1., 3.3.1.2. e 3.3.1.3. do relatório).

IDRAM

- f. O valor dos EANP do IDRAM indicado no Relatório da Conta da RAM de 2010 e na conta de gerência estava subavaliado em 6,9 milhões de euros relativos aos apoios financeiros à *Competição Desportiva Regional, às Modalidades de Desenvolvimento Específico, à Alta Competição e aos Exames Médicos Desportivos* e a diversos eventos e modalidades desportivas, referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010, que se encontravam pendentes para pagamento, a 31/12/2010 (cf. o ponto 3.3.2.2. do relatório).

- g. Nos encargos com instalações, o IDRAM apenas contabilizou e incluiu no mapa de encargos transitados os relativos a faturas com cabimento orçamental, arquivando e não relevando contabilisticamente as faturas sem crédito orçamental, o que ofendeu os n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 3.º dos DRR n.º 2/2010/M, de 26 de maio, e n.º 3/2011/M, de 18 de Maio, e o art.º 18.º, n.ºs 1, 2 e 4, da LEORAM (cf. o ponto 3.2.3. do relatório).
- h. Os orçamentos de 2010 e 2011 não continham as dotações necessárias para cobrir os encargos com instalações, sendo os EANP de 2009 cobertos apenas em 2,6% pela dotação de 2010 e os EANP de 2010 cobertos em 3,9% pela dotação de 2011, não se cumprindo a disciplina imposta pelo art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM, e pelo art.º 16.º, n.º 1, al. a), da LEO [cf. o ponto 3.2.3. a), do relatório].

Este relatório foi aprovado em sessão ordinária desta Secção Regional do Tribunal de Contas, com a participação, por videoconferência, do Ministério Público, que nada objetou, tendo-lhe de seguida sido remetido o processo, nos termos e para os efeitos dos art.ºs 29.º, n.º 4, 57.º, n.º 1, e 89.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

No entanto, o M.P. devolveu o processo ao Tribunal declarando não exercer ação jurisdicional, na parte referente às responsabilidades financeiras imputadas aos membros do Governo Regional, alegando insuficiência de factos e tirando conclusões em flagrante contradição com o sentido inequívoco da abundante matéria de facto e probatória existente no processo de auditoria.

Ora apresentando-se assim barrado pelo Ministério Público o caminho para o julgamento, cumpre ao Tribunal decidir o destino dos autos.

Embora discordando do alegado défice factual, este Tribunal entendeu dever averiguar se teria havido alguma falha da auditoria. Fê-lo com o propósito de tentar suprir qualquer insuficiência e colher ensinamentos e experiência de eventuais erros que pudessem ter ocorrido. Apesar de se ter afigurado, desde logo, demasiado apressada e desajustada a construção desenvolvida pelo ilustre magistrado do M.P. para se servir do art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC, e afastar a responsabilidade financeira só dos governantes indiciados.

Deste modo, a partir de uma aturada análise do despacho de abstenção, em confronto com a factualidade e os meios de prova reunidos, ponderados e avaliados pela auditoria, chegou-se aos resultados a seguir descritos, relativamente aos dois pontos essenciais em que a dita abstenção se escora: a imunidade relativa dos governantes ao abrigo do art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC (I) e a invocada falta de factos (II).

Antes, porém, importa esclarecer a seguinte afirmação do MP, na sua "Introdução": ... *no relatório, na parte que aqui nos interessa, vêm narrados factos que no entender dos auditores são susceptíveis de constituir infracções financeiras sancionatórias previstas no art.º 65.º, n.º 1, als. b) e d) da LOPTC*....

Em primeiro lugar, cumpre corrigir que não é só no entender dos auditores, é o Tribunal que, por deliberação unânime dos seus membros, entende que os factos narrados integram indiciariamente as mencionadas infracções financeiras. Além, disso, nem a auditoria nem o referido relatório mereceram do M.P. qualquer reparo ou crítica, nomeadamente por insuficiência de factos, nem antes nem no ato de aprovação do relatório, sendo certo que teve oportunidade de se pronunciar. Portanto, sem qualquer objecção do MP, é o Tribunal que entende, e com sólida fundamentação, que foram cometidas as infracções pelas pessoas a quem são imputadas no relatório.

I DA IMUNIDADE DOS MEMBROS DO GOVERNO

Diz o MP: "...posto que se apurou:

- 1) *Que houve incumprimento da obrigação de reporte de encargos (detalhados no quadro constante das páginas 14 e 15 do relatórios em análise e que foram reportados à Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade - doravante DROC), em violação aos artigos art. 12., n.º 1, 13.º, n.º 1, 15.º, n.º 1, 16.º, n.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, republicado com a Lei Orgânica 1/2010, de 29 de Março, 68.º da Lei do Enquadramento Orçamental - LEO (...), sendo responsáveis o Ex.mo Sr. Director Regional do Orçamento e Contabilidade...*
- 2) *Que se assumiram encargos sem cabimento na correspondente dotação orçamental...e não inscrição orçamental de obrigações decorrentes de contratos em vigor do sistema regional de saúde..., imputando-se a responsabilidade aos membros do Governo Regional..*
- 3) *Que o IDRAM (...) assumiu encargos (...sem que as despesas tivessem cabimento no crédito orçamental...*
- 4) *Que houve incumprimento por parte do IDRAM da obrigação de reporte de encargos...*
- 5) *Verificou-se falta de cobertura orçamental para as despesas decorrentes de contratos (...) por parte do IDRAM,...*
- 6) *Ocorreu incumprimento, por parte do IASAÚDE (...) da obrigação de reporte de alguns encargos assumidos (especificados no relatório) à DROC...*
- 7) *Que se verificou a não inscrição orçamental de obrigações decorrentes de contratos em vigor do sistema regional de saúde,...*
- 8) *Que houve incumprimento por parte do IDRAM da obrigação de reporte de encargos (apoios financeiros devidamente especificados no ponto 3.3.2.2. do relatório...*

9) *Não se procedeu à inscrição orçamental das despesas indicadas no mesmo ponto 3.3.2.2...*

Apesar destas infrações, o MP ignorou a responsabilidade financeira dos membros do Governo e mandou notificar apenas os restantes indiciados para, querendo, procederem ao pagamento voluntário da multa de 1.575 euros, cada um, sob pena de contra eles requerer julgamento.

Como justificação para a exclusão daqueles, diz:

No entanto, quanto à responsabilidade financeira dos membros do Governo da RAM, a lei prevê um regime especial no art.º 61º, n.º 2 da LOPTC, ou seja, só se verifica nos termos e condições fixados no art.º 36º do Decreto 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, ou seja ainda, gozam do regime aplicável aos Ministros, única categoria de "membros de governo" ali (no Decreto) expressamente previstos.

Esta conclusão apriorística ignora olímpicamente doutrina contrária e não confronta a norma em causa com a ordem jurídico-constitucional vigente, como adiante melhor se verá.

E prossegue o M.P. com a sua exegese deste decreto de 1933, para afirmar:

Portanto, por força do citado art.º 61º, n.º 2 da LOPTC, a responsabilidade dos "membros do Governo" é regulado no art.º 36º, n.º 1 do Dec. 22.257, ou seja, para a sua responsabilização financeira necessário se mostra que haja factos indicativos de que não seguiram as opiniões ou os pareceres das "estações" ou que as não tenham consultado, decidindo motu próprio, constituindo tal audição ou tomada de decisão sem prévia audição um requisito objetivo da responsabilização financeira de membros de Governo, o que não se verificou no caso em apreço, posto que os dados foram necessariamente fornecidos por entidades com competência específica quanto a esse ponto.

...

...a DROC, superintendendo na elaboração e execução do orçamento da Região, constitui, obviamente, a "estação" que deve (tem de) ser "ouvida" para a apresentação, pelo Governo da Região, do orçamento na Assembleia Legislativa da Madeira.

...

Portanto, é a DROC que tem de ser «ouvida» pelos membros do Governo da RAM sobre os orçamentos dos fundos e serviços autónomos aquando da apresentação pelo Governo do orçamento à Assembleia Legislativa da Madeira

Ora, nada há nos autos que minimamente indique (aliás, nem sequer vêm narrados quaisquer factos nesse sentido) que os membros do Governo (atuais e o anterior da área da Educação e Cultura) não tenham «ouvido» a DROC sobre o orçamento do IDRAM e, quanto ao IASAÚDE, os responsáveis respetivos, maxime o seu Presidente e o responsável pela área financeira (o Vice-Presidente); pelo contrário, tudo indica que obrigatoriamente o fizeram para a obtenção dos dados necessários à elaboração do orçamento, ainda que manifestamente incompletos -, pelo que, atento ao disposto no art.º 61º, n.º 2 da LOPTC, os mesmos não podem ser responsabilizados em termos financeiros.

Não existe na lei nenhuma presunção de que os governantes ouvem e seguem sempre as estações e de que é o Tribunal que tem de provar o contrário.

Ao invés, resulta bem do processo de auditoria e do respetivo relatório que os governantes, apesar de saberem que as verbas que inscreviam no orçamento eram insuficientes, quiseram inscrever só essas, impondo plafonds claramente insuficientes para cobrir a dívida e as despesas de funcionamento. Numa lógica de dissimulação, os governantes ignoraram consciente e voluntariamente os encargos assumidos e não pagos e continuaram a inscrever no orçamento regional verbas irrisórias face à dimensão desses encargos acumulados e "varridos para debaixo do tapete". É isto que se indicia abundantemente nos autos e que o M.P. omite.

...

... não é exigível aos membros do Governo, mesmo ao próprio Secretário Regional das Finanças, que conheça os pormenores das despesas, até porque tal tarefa cumpre à DROC e aos serviços autónomos, que devem manter o registo e controlo das mesmas e reportar as anomalias ao Secretário Regional das Finanças.

Pois, mas é-lhes legalmente exigível que inscrevam as verbas suficientes no orçamento.

...

Além disso, não foram os membros do Governo da RAM que assumiram as despesas da IASAÚDE sem o respetivo cabimento orçamental, mas sim a administração desse instituto, não se podendo imputar àqueles a responsabilidade de assunção de despesas sem o devido cabimento orçamental pelo simples facto de ser o Governo a apresentar o orçamento à aprovação da Assembleia Legislativa da Madeira...

Mas não inscreveram as verbas necessárias no orçamento, que é isso que lhes é imputado, sabendo perfeitamente o que faziam, ou melhor, sabendo que as verbas por eles inscritas no orçamento regional eram confrangedoramente insuficientes em comparação com a despesa e o montante do débito acumulado, não pago nem reportado.

E, concluindo, diz o M.P.:

Portanto, na elaboração do orçamento, bem como no controlo das despesas, a lei atribui a competência à DROC e, nessa medida, não existe qualquer prova de que os membros do Governo da RAM tivessem tido qualquer intervenção, por ação ou ação por omissão (e só os que agem de qualquer dessas formas podem ser financeiramente responsabilizados - art.º 6º, n.º 1 da LOPTC), quer na vertente dolosa, quer na negligente, na violação das normas orçamentais acima indicadas e, nessa medida, o MºPº entende que não pode imputar, também por estes motivos, aos membros do Governo da RAM e ao Exm.º Sr. ex-Secretário Regional da Educação e Cultura qualquer das responsabilidades financeiras indicadas no relatório em referência.

Só por distração ou prefixação noutra solução, mais simples e divorciada da factualidade espelhada no processo de auditoria, se justifica uma conclusão destas.

O que resulta indiciária e fortemente demonstrado nos autos é que os governantes, designadamente o Secretário Regional do Plano e Finanças, não deram ouvidos nem à DROC, nem ao IASAÚDE, nem ao IDRAM, apesar dos alertas destes para a exiguidade das verbas orçamentadas. A imposição dos *plafonds* e a compressão veio, pois, de cima, e as estações tiveram que se calar e acatar as ordens superiores - é isto que está indiciado, não o que o M. P. conjectura ou presume, **sem ter na devida conta o resultado da auditoria***. A matéria de facto é realmente muita, assim como a documentação que a suporta, não dispensando uma análise aturada e persistente, mas o M.P. não se deteve nem se atrapalhou e ficcionou que os governantes seguiram as "estações", pois os dados foram-lhes necessariamente fornecidos por estas. Os dados foram fornecidos, mas não tidos em conta, desde logo pelo Secretário Regional encarregado das Finanças.

Além disso, prossegue o douto magistrado, **tudo indica que obrigatoriamente** os governantes ouviram as "estações" para a obtenção dos dados necessários à elaboração do orçamento. Porém, conforme consta do relatório e adiante melhor se demonstrará, os referidos organismos alertaram o Governo regional, através do Secretário Regional do Plano e Finanças, para o facto de as dotações orçamentais serem claramente insuficientes, factualidade esta que desfaz por completo as asserções conjecturais do M.P..

Portanto, as "certezas" que o Digno Magistrado do M.P. aventa, sobre terem os indiciados governantes seguido as "estações", não passam de rematações discursivas infundadas. **Realmente, salvo melhor opinião, o que se observa no despacho de abstenção é uma suposição adverbial do "tudo indica que obrigatoriamente...", "necessariamente", "obviamente", o que, com todo o devido respeito, contraria a objetividade imposta pelo art.º 2.º, n.º 2, do Estatuto do Ministério Público.***

Por outro lado, nos termos do disposto no n.º 6 do art.º 61.º da LOPTC, preceito que o magistrado do M.P. posterga por completo, incumbe aos indiciados governantes demonstrar que administraram e aplicaram os dinheiros públicos em causa de forma legal e conforme aos princípios da boa gestão. Não se trata de uma inversão do ónus da prova, mas de uma decorrência direta, legal e normal de deverem os responsáveis pela gestão, dos dinheiros ou valores públicos, prestar contas demonstrando a legalidade e a regularidade das despesas¹, como depositários desses dinheiros ou valores, com poder para deles disporem em benefício do interesse público, no respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé (art.º 266.º da CRP). Neste sentido, e com a autoridade esclarecida do seu autor, atente-se na seguinte afirmação: «a prova de que os dinheiros ou valores públicos em causa foram bem geridos deve recair sobre o visado, tendo em conta as obrigações que emergem para todos os que se assumem como fiéis depositários de dinheiros ou valores como é o caso (art.º 61.º, n.º 6)» - Guilherme d'Oliveira Martins, «A Reforma dos Procedimentos Jurisdicionais dos Tribunais de Contas e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem a Experiência Portuguesa», *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 50, julho-dezembro de 2008, p. 33. No mesmo sentido se pronunciou o acórdão n.º 11/2012 (3.ª secção) do Tribunal de Contas, de 2 de julho de 2012, que enunciou o seguinte princípio geral: "(...) uma vez demonstrada a entrega dos dinheiros e outros valores pelo Ministério Público deverá o Demandado justificar que nenhuma responsabilidade lhe pode ser imputada, designadamente, pelo desaparecimento ou a aplicação para fins não legais nem previstos»².

Por conseguinte, uma vez que da auditoria resulta que não deram ouvidos ao que as estações lhes transmitiram, os indiciados governantes é que, para beneficiarem da imunidade instituída pelo então governante António Oliveira Salazar, teriam de alegar e provar que ouviram as ditas "estações" e que decidiram de acordo com o parecer ou conselho que delas receberam.

Por outro lado, incumbe ao Ministério Público, ou outro legitimado legal, no exercício do dever e do direito de ação, apresentar as provas disponíveis, recolhidas pela auditoria, e demonstrativas dos factos geradores de responsabilidade, nos termos do art.º 90.º, n.º 3, da LOPTC. Porém, no caso vertente, bem ao invés, é extraordinário como o M.P. despreza a factualidade e a prova apresentadas pela auditoria e procura suprir, com deduções e conclusões erróneas, a inexistência de factos demonstrativos de que os governantes regionais seguiram as "estações".

* Texto corrigido por despacho de 04/04/2013, do Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.

* Texto corrigido por despacho de 04/04/2013, do Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.

¹ Neste sentido, ac. Do Tribunal de Contas, de 2 de Julho de 2012, Diário da República, 2.ª série, n.º 49, de 11 de Março de 2013, p. 8964.

² Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 49, de 11 de Março de 2013, pp. 895-8965, «8964». Neste mesmo sentido, Guilherme d'Oliveira Martins, *ob. e loc. cit.*. Ainda neste mesmo sentido, Carlos Alberto Morais Antunes, «O Julgamento da Responsabilidade Financeira no Tribunal de Contas», *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano 4, n.º 2, pp. 162-163.

Por outro lado, ao "sentenciar" «que nada há nos autos que minimamente indique (...) que os membros do Governo (...) não tenham "ouvido"» a DROC e o IASAUDE, o M.P. tenta inverter o ónus da prova com uma pretensa presunção de que os governantes ouvem e seguem sempre as estações e que cabe à auditoria alegar e provar o contrário.

Ora nem o n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC, nem o aludido decreto do Dr. Salazar contém ou autorizam sequer tal presunção. É evidente que se a auditoria, dentro da sua competência e limites legais de investigação detetar tal matéria a favor dos governantes considerá-la-á e dela dará documentalente conta no processo e no relatório, em obediência ao dever de rigor e objetividade; mas se, de todo em todo, não se apura que os governantes deram ouvidos e seguiram as estações competentes, antes pelo contrário, não pode o Tribunal ficcionar tal factualidade, como faz o M.P. e, ao que parece, sem remorso. Além de que tal matéria ficta, assim adicionada pelo M.P., não faz parte do objeto do processo sobre o qual lhe é lícito fundamentar a sua decisão de requerer julgamento ou de se abster (art.ºs 57.º, n.º 1, 89.º, n.º 1, da LOPTC).

Ainda sobre este ponto, importa referir que, em obediência ao comando do art.º 117.º, n.º 3 (anterior art.º 120.º), da Constituição da República Portuguesa, a Lei n.º 34/87, de 31 de agosto, regulou todo o instituto dos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos (Ac. Trib. Const. N.º 276/89³), e por consequência, revogou toda a legislação anterior sobre a matéria. Como afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira, o sentido do referido preceito constitucional «não é o de pretender criar um regime especial de responsabilidade para titulares de cargos políticos, mas sim o de afirmar que eles respondem como qualquer cidadão pelos danos praticados nas relações jurídico-privadas e como qualquer titular de um órgão do Estado ou entidade pública pelos danos causados por ações ou omissões produzidos no exercício das suas funções e por causa desse exercício (art.º 271.º)⁴».

Deste modo, e atendendo a que 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 (art.º 9.º, n.º 1, do Código Civil), o referido art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933 (ancestral lei do Tribunal de Contas) encontra-se hoje tacitamente revogado pelo novo regime acabado de identificar. Aliás, sempre a vigência desta antiga norma teria claudicado pela sua desconformidade com o estruturante princípio da responsabilidade dos titulares de cargos políticos e com a nova ordem constitucional democrática, decorrente, entre outros, dos art.ºs 117.º e 290.º, da CRP. Essa responsabilidade pode ser política, civil e criminal e decorre de outros princípios estruturais da democracia constitucional: o Estado de Direito, a soberania popular e a representação política (art.ºs 2.º e 3.º, n.º 1, 147.º, 187.º, 225.º e 231.º, da CRP). O titular de cargo político recebe um mandato do povo e assume perante o titular originário do poder a responsabilidade pelos seus atos, ou seja, para o bem e para o mal toma sobre si as consequências das suas ações ou omissões - neste sentido, Paulo Otero (coord.), Alexandre Sousa Pinheiro e Pedro Lomba, Comentário a Constituição Portuguesa, vol. III, tomo 1.º, Almedina, Coimbra, 2008, p. 448.

Portanto, a remissão do art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC, para o aludido art.º 36.º de tal Decreto do Estado Novo, sendo de natureza dinâmica, encontra-se hoje sem conteúdo, pelo menos, no que à responsabilidade sancionatória diz respeito e, por isso, sem aplicabilidade. Com efeito, as incriminações, as penas e as imunidades ou especialidades, relativamente a titulares de cargos políticos, foram globalmente reguladas pela referida Lei n.º 34/87 e aí se encontram hoje exclusivamente previstas, de modo integrado e completo.

De qualquer modo, o sentido que o M.P. atribui ao art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro, de uma automática isenção de responsabilidade financeira a favor dos governantes não é pacífico, e muito menos unânime. Na verdade, há quem não subscreva tal posição «primeiro, porque a mesma não tem qualquer acolhimento quer na letra da lei, quer numa interpretação sistemática. Em segundo lugar porque entendemos a responsabilidade financeira dos funcionários por propostas no processo de tomada de decisão como uma responsabilidade direta (por extensão da noção de responsabilidade do autor material), mas solidária, o que não afasta a responsabilidade do gestor ou do membro do Governo mal informados» - Lia Olema F. V. J. Correia, «O Dever de Boa Gestão e a Responsabilidade Financeira», *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, vol. II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006, p. 810.

E segundo esta mesma autora, Juíza Conselheira do Tribunal de Contas: «Outro entendimento tornaria o regime de responsabilidade financeira, no que concerne à imputação subjetiva, desresponsabilizante: - uns não seriam responsáveis porque foram mal informados; e os outros não seriam responsabilizados pela ausência de qualquer "nexo de causalidade necessária" entre a proposta e a decisão final, termos em que a culpa acabaria, como sistematicamente tem acontecido, por morrer solteira», ob. cit., pp. 810-811.

Assim, além do mais, também por esta razão, mandava o interesse público, constitucional e legalmente tutelado, bem como o bom senso e a objetividade, que o Exmo. Magistrado do M.P. não se abstivesse de requerer o julgamento das graves responsabilidades financeiras dos membros do Governo Regional da Madeira, neste processo, pois divergindo a doutrina sobre este aspeto, deveria ser o Tribunal a decidir em processo equitativo, público e transparente, formando legitimamente jurisprudência, inclusive com inquirição de testemunhas.

II

DAS INFRAÇÕES COMETIDAS PELOS MEMBROS DO GOVERNO REGIONAL, DOS FACTOS E DAS RESPETIVAS PROVAS

O M.P. concluiu que *não existe qualquer prova de que os membros do Governo da RAM tivessem tido qualquer intervenção, por ação ou ação por omissão (...), quer na vertente dolosa, quer na negligente, na violação das normas orçamentais acima indicadas. Todavia, salvo melhor entendimento, do despacho de abstenção não consta uma análise crítica dos factos descritos e*

³ <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19890276.html>

⁴ *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 119.

demonstrados indiciariamente pela auditoria, com base na abundante documentação junta ao respetivo processo.*

Por isso, mais uma vez, cumpre aqui apresentar e chamar a atenção para esses factos principais, que fundamentam as imputações constantes do relatório e que são idóneos para justificar o julgamento das responsabilidades:

INFRAÇÃO

1. Assunção de encargos sem cabimento na correspondente dotação orçamental, p. e p. pelos art.ºs 18.º, n.ºs 1, 2 e 4, da LEORAM, e 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

FACTOS

O Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP - RAM (IASAÚDE), assumiu, em resultado da execução de protocolos em vigor no Sistema Regional de Saúde, despesas sem cabimento orçamental, emergentes da faturação do fornecimento de bens e serviços pelas farmácias, pela Associação Portuguesa dos Médicos Patologistas (APOMEPA), pelas Casas de Psiquiatria, e de orteses e próteses, oxigénio, etc., as quais totalizavam, em 31/12/2010, cerca de 98,8 milhões de euros.

Os responsáveis pelo IASAÚDE evidenciaram, na documentação então produzida, que a informação incluída nos mapas de reporte de encargos assumidos e não pagos incidia apenas sobre a faturação com cabimento orçamental, indicando em nota os montantes de faturação mensalmente receionada nos serviços daquele Instituto, mas que, por insuficiência de dotação orçamental, não era possível proceder ao respetivo cabimento. Não obstante os alertas consecutivos dos mesmos responsáveis à Secretaria Regional do Plano e Finanças, as dotações orçamentais atribuídas pelo Governo Regional, em outras despesas correntes, nos anos de 2010 e 2011, foram manifestamente insuficientes para assumir as despesas certas, permanentes e inadiáveis decorrentes desses protocolos e fornecimentos, remetendo o IASAÚDE para a assunção automática de encargos sem cabimento orçamental, na ordem dos 5 milhões/mês.

ELEMENTOS DE PROVA

Pastas de documentação de suporte: Vol. II/VI, Separador 5

- Memorando do IASAÚDE entregue, em 20/12/2011, no âmbito da auditoria, chamando à atenção para a faturação sem cabimento orçamental com identificação dos documentos onde esta situação foi dada a conhecer à SRPF e à SRMTC (fls. 5 a 8);
- Ofício do IASAÚDE, dirigido à SRMTC (n.º 9919, de 22-12-2011), com explicações sobre os documentos em anexo (*correspondência evidenciando a insuficiente dotação orçamental, proposta de orçamento de 2010 vs. orçamento definitivo, primeiro reporte à DROC onde se inclui o valor da faturação sem cabimento*), e com o alerta de que os mapas de reporte referiam sempre, em nota de rodapé, a faturação sem cabimento (fls. 49 a 50);
- Mapas de reporte dos EANP, enviados pelo IASAÚDE à SRPF, onde constam, em nota de rodapé, os valores correspondentes à faturação sem cabimento orçamental (fls. 51 a 62);
- Extratos do Relatório de gestão e mapas orçamentais da conta de gerência de 2010, onde é explicitada a assunção de encargos sem cabimento orçamental (fls. 30 a 42);
- Cópia do e-mail do IASAÚDE à SRMTC, de 28/10/2011, que remete, como Quadro 2, a listagem detalhada dos EANP a 31/12/2010 (no valor de 150.746.559,36 €) e explica que a diferença deste em relação ao Mapa de *Controlo Orçamental da Despesa* da Conta de Gerência de 2010 (compromissos por pagar de 51.983.585,53 €), resulta do facto de *este ultimo mapa não refletir a faturação sem cabimento orçamental*" (fls. 68);
- Mapa síntese dos EANP, anuais desde 2004 a 2011, nas rubricas em questão, elaborado com base na listagem do Quadro 2, do e-mail do IASAÚDE de 28/10/2011 (fls. 20) e ficheiro informático da auditoria (CD na Pasta VI/VI da DOC. Suporte, separador 14, fls. 419, Pasta - Trabalho Campo, Ponto 3.2.2 e 3.3.1-IASAÚDE, Quadro-EANP-IASAÚDE-real);
- Extratos do Relatório de gestão da conta de gerência de 2009, onde já era mencionada a assunção de encargos sem cabimento orçamental (fls. 26 a 27);
- Propostas de orçamento do IASAÚDE de 2010 e 2011 (ofícios do SRAS n.ºs 3876 e 4115, de, respetivamente, 15/9/2009, e 1/10/2010), refletidas no Quadro 4 do Relatório, que salvaguardam a necessária cobertura orçamental (fls. 139 a 172 e 254 a 285);
- Limitações impostas ao orçamento de funcionamento de 2010 e de 2011 que não deixaram dotação suficiente em outras despesas correntes (fls. 173 a 176 e 291 a 292);
- Alertas consecutivos dos responsáveis pelo IASAÚDE e do gabinete do SRAS sobre a dotação orçamental insuficiente e a faturação sem cabimento, e para as consequências supervenientes (fls. 73 a 94; 130 a 135; 173; 250 a 253; 346 a 356);
- Resposta negativa da SRPF, aos alertas dos responsáveis pelo IASAÚDE e SRAS (fls. 136);
- Orçamentos do IASAÚDE, para 2010 e 2011, assinados pelos Secretários Regionais do Plano e Finanças e dos Assuntos Sociais, sem cobertura para os encargos transitados (fls. 177 a 249 e 293 a 345).

Pastas de documentação de suporte: Vol. I/VI, Separador 2

Resoluções do GR que aprovam as propostas de orçamento da RAM para 2010 (n.º 1383/2009, de 19/11, JORAM n.º 120, I S, de 27/11/2009) e 2011 (n.º 1370/2010, de 10/11, JORAM n.º 105, I S, de 15/11/2010), (fls. 74 e 75).

INFRAÇÃO

2. Não inscrição orçamental de obrigações decorrentes de contratos em vigor no Sistema Regional de Saúde, p. e p. pelos art.ºs 16.º, n.º 1, al. a), da LEO, e art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM, e 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

* Texto corrigido por despacho de 04/04/2013, do Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.

FACTOS

As limitações impostas ao orçamento de funcionamento de 2010 e de 2011 do IASAÚDE, em termos do envelope financeiro definido para a Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, não asseguraram a dotação suficiente (em outras despesas correntes) para fazer face às obrigações financeiras decorrentes de protocolos (contratos) celebrados com entidades fornecedoras de bens e serviços ao Sistema Regional de Saúde (com maior expressão financeira: Associação Nacional de Farmácias, APOMEPA e Casas de Psiquiatria).

O IASAÚDE, pelo seu lado, sempre tentou salvaguardar, nas suas propostas de orçamento para 2010 e 2011, a necessária inscrição orçamental de tais obrigações, conforme evidencia a prova recolhida na auditoria.

ELEMENTOS DE PROVA

Pastas de documentação de suporte: Vol. II/VI, Separador 5

- Mapa síntese dos EANP, anuais desde 2004 a 2011 (valores reais) nas rubricas em questão, elaborado com base na listagem do Quadro 2, do e-mail do IASAÚDE de 28/10/2011, que permite visualizar os valores reais dos EANP a 31/12/2009 (89.336.999,35 €) e a 31/12/2010 (150.746.559,36 E)(*fls. 20*);
- Resumo dos EANP desde 2005 a 2010, com base nas comunicações à SRMTC, no âmbito dos relatórios e pareceres sobre a conta da RAM, vs. os valores reais daqueles encargos, apurados na listagem anual dos EANP enviada à SRMTC, na auditoria (*fls. 20 e 21*);
- Quadro refletindo a não inscrição orçamental dos EANP de 2009 e 2010, nos orçamentos de 2010 e 2011, bem como os valores que constavam das propostas de orçamento do IASAÚDE e os valores aprovados pela SRPF, discriminando os montantes respeitantes ao orçamento de funcionamento (*fls. 47*);
- Propostas de orçamento do IASAÚDE de 2010 e 2011 (ofícios do SRAS n.ºs 3876 e 4115, de, respetivamente, 15/9/2009 e 1/10/2010), refletidas no Quadro 4 do Relatório, que salvaguardam a necessária cobertura orçamental (*fls. 139 a 172 e 254 a 285*);
- Limitações impostas ao orçamento de funcionamento de 2010 e de 2011 que não deixaram dotação suficiente em outras despesas correntes (*fls. 173 a 176 e 291 a 292*);
- Alertas consecutivos do IASAÚDE e do gabinete do SRAS sobre a dotação orçamental insuficiente e a faturação sem cabimento, e para as consequências supervenientes (*fls. 73 a 94; 130 a 135; 173; 250 a 253; 346 a 356*);
- Resposta negativa da SRPF, aos alertas dos responsáveis pelo IASAÚDE e SRAS (*fls. 136*);
- Orçamentos do IASAÚDE, para 2010 e 2011, assinados pelos Secretários Regionais do Plano e Finanças e dos Assuntos Sociais, sem cobertura para os encargos transitados (*fls. 177 a 249 e 293 a 345*).

Pastas de documentação de suporte: Vol. I/VI, Separador 2

- Resoluções do GR que aprovam as propostas de orçamento da RAM para 2010 (n.º 1383/2009, de 19/11, JORAM n.º 120, I S, de 27/11/2009) e 2011 (n.º 1370/2010, de 10/11, JORAM n.º 105, I S, de 15/11/2010), (*folhas 74 e 75*).

Pasta do processo: Vol. II/IV

- Alegações do SRPF em contraditório, que mostram ser conhecedor da situação financeira do sector da saúde (*folha 373-374*).

INFRAÇÃO

3. **Não inscrição orçamental de despesas obrigatórias decorrentes de contrato, p. e p. pelos art.ºs 16.º, n.º 1, al. a), da LEO, e art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM, 3.º, n.ºs 2, 3 e 4, do DRR n.º 2/2010/M, de 26 de maio, e do DRR n.º 3/2011/M, de 18 de maio, e 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.**

FACTOS

A factualidade subjacente à infração remete para as atribuições do IASAÚDE, no âmbito do Sistema Regional de Saúde, enquanto entidade responsável por contratualizar a aquisição das prestações de cuidados de saúde primários e hospitalares à SESARAM, Serviço de Saúde da RAM, E.P.E., e para a execução dos contratos-programa celebrados com essa empresa.

O valor não reconhecido contabilisticamente por falta de dotação disponível (não inscrição orçamental de despesas obrigatórias) era, no final de 2010, de € 164.185.760,49, correspondente à faturação de 2009 e 2010, emitida pela SESARAM e reconhecida pelo IASAÚDE como estando em dívida.

Face à suborçamentação da dotação destinada aos contratos-programa, os orçamentos do IASAÚDE de 2009 e 2010 apenas incluíam verbas para fazer face aos pagamentos previstos no contrato de cada exercício, de serviços prestados e faturados pela SESARAM em anos anteriores, sem atender aos níveis de produção do ano, nem à totalidade dos encargos transitados.

O IASAÚDE não reconhecia a faturação que ultrapassava o limite da dotação disponível, fosse ela referente a encargos transitados, fosse ela referente à produção do ano. O que levou, com crescente frequência, à acumulação de encargos assumidos e não pagos, e a um acentuado desfazamento temporal entre a prestação dos serviços e o respetivo pagamento.

ELEMENTOS DE PROVA

- Os projetos de orçamento apresentados pelo IASAÚDE, as propostas finais acordadas com o Secretário Regional do Plano e Finanças e aprovadas em Conselho de Governo - *Pasta de documentação de suporte, Vol. IV/VI, Separador 5, fls. 95-249*;
- Os valores dos contratos-programa de 2009 e 2010 - *Pasta Documentação de Suporte, Volume IV/VI, Separador 9, fls. 109-146*;
- Faturação em dívida (elementos remetidos pelo IASAÚDE e pela SESARAM) – *Pasta Documentação de Suporte, Volume IV/VI, Separador 8, fls. 100 e Separador 9, fls. 147-154*;
- Faturação em dívida - respostas ao 1.º contraditório e 2.º contraditório - ver, por todos, o vice-presidente do CA do IASAÚDE - *Pasta do Processo, Volume II/IV, fls. 449-452 e Vol. IV/IV, fls. 2-4*.

Em conclusão,

- A. O M.P. coibiu-se de acusar os governantes regionais indiciados pelas infrações financeiras que lhes são imputadas, não porque não haja factos e provas em abundância, que tornam os indícios fortes, indelévels e não escamoteáveis, mas porque optou por uma linha de raciocínio divergente da realidade plasmada na auditoria e no respetivo relatório, raciocínio esse eivado de conjeturas e ficções desarmónicas com o dever de objetividade e de legalidade por que se deve pautar a conduta processual do agente do M.P.
- B. Ninguém põe em causa que o digno do Magistrado do M.P. tem legitimidade formal para requerer ou não requerer o julgamento de responsabilidades financeiras, mas deve fundamentar a sua abstenção de forma objetiva, em função dos factos e da prova constantes do processo de auditoria; o Tribunal não pode obrigar o M.P. a requerer julgamento, nem tão-pouco pode, ele próprio, remeter o processo para julgamento, como de *iure condendo* deveria poder fazer, para contornar abstenções clamorosas como esta.
- C. No entanto, o juiz signatário do presente despacho tem o direito e o dever de justiça (art.º 202.º da CRP) de manifestar aqui a sua firme e frontal discordância perante a insustentável leveza com que o M.P. desconsidera e afasta, neste processo, o resultado factual e probatório da auditoria, além de ignorar a obrigação que recai sobre os responsáveis de demonstrarem que geriram e aplicaram bem os dinheiros públicos em causa (art.º 61.º, n.º 6, da LOPTC).
- D. Com efeito, embora reconfortado no facto de a sua decisão não ser efetivamente sindicada por ninguém, não deve o M.P. abster-se de instaurar a ação jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras fazendo tábua rasa do direito pertinente com negações genéricas e abstratas, de factos evidentes, e sem a objetividade requerida pela relevância e pelo sentido do resultado da auditoria.
- E. A abstenção do M.P. impede o Tribunal de Contas de julgar os membros do Governo Regional da Madeira, por diversas infrações financeiras, previstas e punidas pelo art.º 65.º, n.º 1, al.s b) e d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e viola, assim, ostensivamente os princípios constitucionais do Estado de direito democrático (art.º 3.º, n.º 2, da CRP)⁵, da igualdade perante a lei e a justiça (art.º 13.º da CRP), do acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva (art.º 20.º da CRP) e o da defesa dos interesses do Estado (contribuintes) pelo M.P. (art.ºs 219.º, n.º 1, da CRP, e 1.º do Estatuto do Ministério Público).
- F. Existem nos autos muitos e fortes indícios de infrações financeiras sancionatórias graves que justificam amplamente a submissão a julgamento das correspondentes responsabilidades.
- G. Além disso, a conclusão interpretativa que o M.P. retira da remissão do art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC, para o art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de Fevereiro de 1933, não corresponde a uma correta interpretação literal e sistemática do referido segmento normativo, razão por que deveria o Digno Magistrado, pelo menos, ter atentado em que a sua referida interpretação não é única nem pacífica e, por consequência, não lhe cabendo julgar, impunha-se-lhe que deixasse o Tribunal decidir, condenando ou absolvendo, mas formando jurisprudência.
- H. Deste modo, apesar da incompreensível recusa do Ministério Público em acusar os governantes regionais, pelas referidas infrações financeiras, não está ainda precludida a possibilidade de o julgamento vir a ser requerido, pois, a abstenção não tem efeito nem autoridade de caso julgado.
- I. O Sr. Procurador-Geral Adjunto junto da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, usando da objetividade que o seu estatuto de autonomia lhe impõe, para defender a legalidade (art.ºs 219.º da CRP e 2.º, n.º 2, do Estatuto do M.P.), pode ainda reconsiderar e intentar a ação de defesa dos interesses do Estado, *rectius* dos contribuintes, tendo na devida conta esclarecimentos adicionais que o Tribunal aqui lhe proporciona - e que neutralizam totalmente a sua tese da falta de indícios e do faccionado seguimento das "estações".
- J. O facto de a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas não estar ainda processualmente apetrechada com normas necessárias para tornar exequíveis os comandos constitucionais que impõem a ação popular transversalmente a toda a ordem judiciária portuguesa (art.º 52.º, n.º 3, da CRP), constitui uma inconstitucionalidade por omissão, atento o disposto no art.º 283.º, da CRP, mas não impede os cidadãos ou as competentes associações de recorrerem a tal ação para efetivação desta responsabilidade financeira, pois trata-se de um direito fundamental que a Constituição consagra logo na parte I, "Direitos e Deveres Fundamentais", e no Título II, "Direitos, Liberdades e Garantias".
- K. Tal inconstitucionalidade reprova a falta, na LOPTC, de meios legais processuais que assegurem a efetivação de direitos fundamentais, como a ação popular. Portanto, o próprio legislador pode ser demandado por responsabilidade civil

⁵ Sobre este conceito, V. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, ob. cit., pp. 204 e ss.

extracontratual, ao abrigo do n.º 5 do art.º 15.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro⁶. E os cidadãos ou as associações de defesa podem recorrer à ação popular civil (Lei 83/95) ou à ação popular administrativa para fazerem cumprir o art.º 52.º, n.º 3, al. b), da CRP.

- L. Com efeito, sendo certo que a cada direito corresponde uma ação, exercível em tempo útil, segundo o princípio da instrumentalidade do direito processual em relação ao direito substantivo, ordinário e, por maioria de razão, constitucional, os cidadãos não podem ver os seus direitos coarctados ou impedidos de efetivar por causa ou por falta de normas adjetivas que complementem e tornem exequíveis os comandos constitucionais.
- M. Sendo até possível requerer julgamento por responsabilidade financeira sancionatória, neste processo, com base na aplicação direta do referido comando do art.º 52.º, n.º 3, al. b), da CRP, uma vez que «Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas (art.º 18.º, n.º 1, da CRP) e que «O direito de ação popular é, desde logo, um verdadeiro direito de ação judicial com as inerentes características»⁷.
- N. Em todo o caso, não deixa de ser chocante, numa sociedade democrática, com o elevado nível de desenvolvimento humano já atingido, que uma só pessoa, agente do M.P., possa impedir um supremo órgão de soberania - o Tribunal de Contas - de cumprir o seu dever de fazer Justiça, bastando-lhe para o efeito proceder a uma superficial e desfocada apreciação da matéria de facto, sem qualquer heterocontrolo ou heteroavaliação, sendo certo que tal matéria de facto foi séria e metodicamente coligida, analisada, avaliada e aprovada por toda uma equipa especializada e interdisciplinar de recursos humanos do mesmo Tribunal.
- O. E isto revela-se tanto mais repugnante à razão e aos referidos princípios quanto é certo que, em regra, os juízes deste Tribunal, que são independentes, não decidem sozinhos, a não ser quando julgam em tribunal singular ou aplicam multas por falta de colaboração com o Tribunal, mas as suas decisões são recorríveis, e ainda bem.
- P. Moral desta solução legal: na jurisdição financeira os juízes integram a condição humana, mas os magistrados do Ministério Público gozam de uma presunção de infalibilidade e por isso proferem decisões, a absterem-se de requerer a efetivação de responsabilidades financeiras, sem qualquer sindicância efetiva, nem técnico-jurídica, nem democrática. Isto também porque, se bem que a lei mande publicar o despacho do M.P. em que este declare não requerer procedimento jurisdicional (art.º 89.º, n.º 2, da LOPTC), na prática, tal não é cumprido, pois, na segunda série do Diário da República é publicado apenas um simples e telegráfico aviso ou notícia, sem a mínima fundamentação de tal abstenção.

III

DECISÃO

Pelo exposto, ante a recusa do M.P. em requerer julgamento dos indiciados por infrações financeiras e o facto de as inerentes responsabilidades ainda poderem ser acionadas em juízo, os autos não estão em condições de serem já arquivados, razão por que determino que:

- a) O processo fique a aguardar:
- i) O acatamento das recomendações;
 - ii) O pagamento em prestações em curso;
 - iii) Em qualquer caso, até que seja requerida ou acionada a efetivação judicial das responsabilidades financeiras dos indiciados em relação aos quais o M.P. se absteve; ou, ainda,
 - iv) Até que estas indiciadas responsabilidades prescrevam, e assim se perca, para sempre, a possibilidade de se fazer Justiça neste caso.
- b) Notifique e, após comunicação aos interessados, remeta o presente despacho acompanhado, como Anexo Único, do relatório de auditoria e respetivos anexos, tudo para publicação no Diário da República e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, nos termos do art.º 9.º, n.º 2, al. f), e n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Funchal, 19-3-2013.

O JUIZ CONSELHEIRO, João Aveiro Pereira

⁶ Muito embora a instauração desta ação esteja de tal modo dificultada, pela necessidade precípua da declaração pelo Tribunal Constituição da inconstitucionalidade da referida omissão legislativa, que é praticamente impossível exercer tal direito. Para maior desenvolvimento, sobre esta matéria, v. Miguel Bettencourt Câmara, *Acção de Responsabilidade Civil por Omissão Legislativa e a Norma do n.º 5 do art.º 15.º da Lei n.º 67/2007*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, pp. 30 e ss., 131 e ss..

⁷ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 496.

Anexo Único**Relatório n.º 8/2012 – FS/SRMTC****Auditoria aos encargos assumidos e não pagos pelos Serviços e Fundos Autónomos – 2010****Processo n.º 13/11 – Aud/FS****FICHA TÉCNICA**

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Fernando Fraga	Auditor-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Luísa Sousa	Téc. Superior
Rui Rodrigues	Téc. Verificador Superior
<i>Apoio Jurídico</i>	
Paula Câmara	Consultora

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
AARAM	Associação de Andebol da Região Autónoma da Madeira
AFM	Associação de Futebol da Madeira
Al.	Alínea
ALM	Assembleia Legislativa da Madeira
ANF	Associação Nacional de Farmácias
APM	Associação de Patinagem da Madeira
APOMEPA	Associação Portuguesa dos Médicos Patologistas
Art.º(s)	Artigo(s)
BANIF	Banco Internacional do Funchal, S.A.
BCP	Banco Comercial Português
C.E.	Classificação Económica
CF	Clube de Futebol
Cfr.	Confrontar
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGR	Conselho do Governo Regional
CP	Contrato-programa
CPDD	Contratos Programa de Desenvolvimento Desportivo
Desp.	Desportivo
DFA	Direção de Serviços dos Serviços e Fundos Autónomos
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DRE	Direção Regional de Estatística
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DROC	Direção Regional de Orçamento e Contabilidade
DSAFJR	Direção de Serviços de Apoio Financeiro, Jurídico e de Recursos
DSOC	Direção de Serviços de Orçamento e Conta
EANP	Encargos Assumidos e Não Pagos
FMSC	Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas
GR	Governo Regional
IASAÚDE	Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP - RAM

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
IDRAM	Instituto do Desporto da RAM, IP - RAM
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IEM	Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM
INE	Instituto Nacional de Estatística
JC/SRMTC	Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LEO	Lei de Enquadramento do Orçamento
LEORAM	Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira
LFRA	Lei de Finanças das Regiões Autónomas
LO	Lei Orgânica
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LREC	Laboratório regional de Engenharia Civil, IP-RAM
OE	Orçamento do Estado
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PG	Plenário Geral
PGA	Plano Global de Auditoria
PGR	Presidência do Governo Regional
PIDDAR	Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução(ções) do Conselho do Governo
SAD	Sociedade Anónima Desportiva
SESARAM	Serviço de Saúde da RAM, EPE
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SIAG	Sistema Integrado de Apoio à Gestão
SRARN	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais
SRAS	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
SREC	Secretário ou Secretaria Regional da Educação e Cultura
SRES	Secretário ou Secretaria Regional do Equipamento Social
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPC	Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM
SRPF	Secretário ou Secretaria Regional do Plano e Finanças
SRRH	Secretaria Regional dos Recursos Humanos
SRS	Serviço Regional de Saúde
SRTT	Secretaria Regional do Turismo e Transportes
TC	Tribunal de Contas
UAT II	Unidade de Apoio Técnico II
UC	Unidade de Conta
V.	Variação
VPGR	Vice-Presidência do Governo Regional

1. SUMÁRIO

1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

Este relatório contém os resultados da “Auditoria aos encargos assumidos e não pagos pelos SFA” em 2010, realizada com o objetivo central de validar os montantes dos encargos assumidos e não pagos (EANP) dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), registados quer na Conta da RAM de 2010 quer nos mapas de reporte de informação financeira à Direção-Geral do Orçamento (DGO) e ao Instituto Nacional de Estatística (INE).

1.2. OBSERVAÇÕES

Tendo por base os resultados desta ação de fiscalização, **com referência a 31 de dezembro de 2010**, apresentam-se as seguintes observações, que sintetizam os principais aspetos da matéria exposta ao longo do presente documento:

O VALOR GLOBAL DOS EANP DOS SFA

- a. Os procedimentos de validação, por amostragem, do valor dos EANP dos SFA considerados no Relatório da Conta da RAM de 2010, resultaram na identificação de encargos omissos do IASAÚDE e do IDRAM no montante de 169,3 milhões de euros e de 6,9 milhões de euros, respetivamente, levando a que o valor total dos EANP dos SFA deva ser corrigido em alta para cerca de 353,2 milhões de euros (cfr. os pontos 3.2.1., 3.3.1.3. e 3.3.2.2.).
- b. A DROC, em matéria de fiscalização orçamental e superintendência da contabilidade pública, não exerceu na plenitude as suas atribuições e competências, fazendo com que tivessem sido fornecidos valores incorretos de EANP que puseram em causa a suficiência e credibilidade da informação financeira reportada ao TC, à DGO e ao INE (cfr. o ponto 3.2.1.).

IASAÚDE

- c. A omissão de EANP resultou da não inclusão no reporte de encargos faturados cujas despesas não tinham cabimento no correspondente crédito orçamental, o que violou o art.º 18.º, n.ºs 1, 2 e 4, da LEORAM (cfr. o ponto 3.2.2.).
- d. As propostas do orçamento para 2010 e 2011, apresentadas pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa da Madeira, não foram elaboradas e aprovadas com as dotações necessárias para o pagamento das despesas obrigatórias decorrentes de contratos em vigor no Sistema Regional de Saúde, contrariando a norma do art.º 16.º, n.º 1, al. a), da LEO, e a do art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM (cfr. o ponto 3.2.2.).
- e. No valor de EANP indicado quer no Relatório da Conta da RAM de 2010 quer na conta de gerência, não foi incluído o montante de 169,3 milhões de euros, sendo: 5,2 milhões de euros relativos ao protocolo APÓMEPA e 164,1 milhões de euros de dívidas à SESARAM, E.P.E., relacionadas com a faturação emitida até 31/12/2010 (cfr. os pontos 3.3.1.1., 3.3.1.2. e 3.3.1.3.).

IDRAM

- f. O valor dos EANP do IDRAM indicado no Relatório da Conta da RAM de 2010 e na conta de gerência estava subavaliado em 6,9 milhões de euros relativos aos apoios financeiros à *Competição Desportiva Regional, às Modalidades de Desenvolvimento Específico, à Alta Competição* e aos *Exames Médicos Desportivos* e a diversos eventos e modalidades desportivas, referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010, que se encontravam pendentes para pagamento, a 31/12/2010 (cfr. o ponto 3.3.2.2.).
- g. Nos encargos com instalações, o IDRAM apenas contabilizou e incluiu no mapa de encargos transitados os relativos a faturas com cabimento orçamental, arquivando e não relevando contabilisticamente as faturas sem crédito orçamental, o que ofendeu os n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 3.º dos DRR n.º 2/2010/M, de 26 de maio, e n.º 3/2011/M, de 18 de maio, e o art.º 18.º, n.ºs 1, 2 e 4, da LEORAM (cfr. o ponto 3.2.3.).
- h. Os orçamentos de 2010 e 2011 não continham as dotações necessárias para cobrir os encargos com instalações, sendo os EANP de 2009 cobertos apenas em 2,6% pela dotação de 2010 e os EANP de 2010 cobertos em 3,9% pela dotação de 2011, não se cumprindo a disciplina imposta pelo art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM, e pelo art.º 16.º, n.º 1, al. a), da LEO [cfr. o ponto 3.2.3. a)].

1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Os factos referenciados e sintetizados em 1.2., alíneas b), c), d), e), f), g) e h), consubstanciam infrações financeiras geradoras de responsabilidade sancionatória punível com multa [cfr. o n.º 1, alíneas b) e d), e o n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC⁸, os pontos acima indicados do relatório e o Anexo I].

No caso das infrações financeiras, as multas têm como limite mínimo o montante de 15 UC e como limite máximo 150 UC, tal como dispõe o n.º 2 do art.º 65.º da mesma LOPTC. E, se a multa for paga pelo seu montante mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efetivação da responsabilidade financeira, nos termos do art.º 65.º, n.º 3, e do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ambos ainda da citada Lei.

1.4. RECOMENDAÇÕES

Atentas as observações enunciadas no presente relatório, o Tribunal de Contas formula as seguintes recomendações ao Governo Regional da Madeira através da Secretaria Regional do Plano e Finanças:

1. Faça constar das propostas de orçamento a submeter à Assembleia Legislativa as dotações necessárias para o pagamento das despesas obrigatórias a que se refere o art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM, e o art.º 17.º, alínea a), da LEO.
2. Assegure o máximo rigor na recolha e tratamento dos dados relativos aos EANP, garantido a credibilidade da informação prestada neste domínio e o seu reporte atempado, o que passa também pela aproximação entre os serviços da Região responsáveis pela elaboração dos orçamentos públicos, pelo controlo da sua execução e pelos serviços de estatística responsáveis por assegurar a convergência entre a contabilidade orçamental e a contabilidade nacional.
3. A DROC deve uniformizar, reforçar e melhorar os mecanismos de recolha e tratamento da informação de natureza financeira respeitante aos SFA, a fim de cumprir o disposto no art.º 2.º, n.º 3, do DRR n.º 19/2003/M, de 18 de agosto.

⁸ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87 -B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55 -B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3 -B/2010, de 28 de abril, e 61/2011, de 7 de dezembro, e Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro.

4. Garanta a clareza e a transparência dos sistemas contabilísticos do setor público regional, por forma a permitir o conhecimento atempado da totalidade dos compromissos assumidos e a obtenção de informação consolidada sobre a situação financeira do mesmo setor.

2. INTRODUÇÃO

2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

Por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 19/10/2011⁹, foi determinada a inclusão no Programa Anual de Fiscalização para o ano de 2011 da “Auditoria aos encargos assumidos e não pagos pelos Serviços e Fundos Autónomos”.

Aquela integra-se no controlo sucessivo do Setor Público Administrativo Regional, e visou validar, por amostragem, os montantes dos EANP dos SFA, reportados a 31/12/2010, mediante a concretização dos seguintes objetivos operacionais:

- Confirmação dos valores dos EANP dos SFA, constantes do Relatório da Conta da RAM de 2010;
- Verificação da conformidade da informação financeira prestada pelos SFA à Direção Regional do Orçamento e Contabilidade (DROC) e o cumprimento das obrigações de reporte de informação à DGO e ao INE.

A auditoria foi ainda perspetivada no sentido de os respetivos resultados poderem vir a integrar o relatório e parecer sobre a conta da RAM de 2010.

2.2. METODOLOGIA

Os trabalhos da auditoria foram executados de acordo com os métodos e os procedimentos do *Manual de Auditoria e de Procedimentos* do Tribunal de Contas (TC), com as adaptações tidas por necessárias em função das especificidades inerentes a esta ação, tal como se deu conta no respetivo programa¹⁰.

Por forma a permitir a realização da auditoria em tempo oportuno, o universo abrangido foi delimitado a 19 entidades¹¹, cujo peso financeiro representa 98,2% do total dos EANP da Administração Indireta da RAM, aos quais correspondiam, em 31/12/2010, responsabilidades orçamentais futuras calculadas em 174.944.387,93 € (ver ponto 3.1.).

Nesse universo, tendo por base o critério do maior volume de EANP, selecionou-se um conjunto representativo dos SFA constituído pelo IASAÚDE – Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM, e pelo IDRAM – Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira, IP-RAM, com, respetivamente, 150.746.559,36 € (86,2%) e 19.200.889,78 (11%).

No que respeita a estas entidades, procedeu-se ainda à circularização de uma amostra dos seus prestadores/fornecedores de bens e serviços/credores mais representativos (Anexo II), tendo em conta as rubricas da classificação económica da despesa com maior expressão financeira nos EANP¹².

2.3. ENTIDADES AUDITADAS

Ao nível dos FSA a auditoria teve uma incidência preponderante sobre o IASAÚDE, IP-RAM e o IDRAM, IP-RAM.

Por outro lado, no âmbito do controlo exercido pela Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF), na elaboração e execução dos orçamentos e na prestação de contas pelos SFA, assume importância o papel da DROC na recolha atempada de informação credível sobre a totalidade dos compromissos assumidos e na sua transmissão à DGO e, através da Direção Regional de Estatística (DRE), ao INE.

2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Não obstante os SFA contactados tenham remetido¹³, de uma maneira geral, os elementos solicitados dentro dos prazos estabelecidos para o efeito, a informação fornecida revelou-se, em parte, incompleta ou incongruente, o que obrigou à realização de diligências complementares visando esclarecer dúvidas e divergências no apuramento dos montantes referentes aos encargos assumidos e não pagos.

2.5. BREVE ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZACIONAL

A Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA) estipula que as autoridades regionais têm o dever de prestação de contas ao INE e ao Ministério das Finanças, encontrando-se essa obrigação fixada, respetivamente, nos art.ºs 12.º e 13.º da Lei Orgânica (LO) n.º 1/2007 (art.ºs 15.º e 16.º, na redação dada pela Lei Orgânica n.º 1/2010).

⁹ Exarado na Informação n.º 59/2011 – UAT II, de 14/10.

¹⁰ Aprovado pelo Despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 24/11/2011, exarado na Informação n.º 72/11-UAT II, de 23/11/2011.

¹¹ De fora ficam os Fundos Escolares, em número de 29, com 3.213.779,23 € (1,8% do total)

¹² Aprovada pelo Despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 15/12/2011, aposto na Informação n.º 81/11 – UAT II, de 13/12/2011.

¹³ Todos os SFA, com exceção dos Fundos Escolares.

O art.º 68.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto¹⁴ - Lei de Enquadramento Orçamental do Estado (LEO) -, impõe também que as regiões autónomas, com o objetivo de permitir uma informação consolidada do conjunto do sector público administrativo, remetam ao Ministério das Finanças, nos termos e com a periodicidade a definir no decreto-lei de execução orçamental, os seguintes elementos: a) orçamentos, contas trimestrais e contas anuais; b) informação sobre a dívida contraída e sobre os ativos expressos em títulos da dívida pública.

Assim, os termos da informação a prestar pelas regiões autónomas são definidos anualmente no diploma que põe em execução o Orçamento do Estado, sendo ainda essa matéria habitualmente desenvolvida por meio de circulares emitidas pela DGO, transpondo a DROC o respetivo conteúdo para o ordenamento administrativo regional, através das circulares por si emitidas.

Em 2007, o art.º 50.º do DL n.º 50/2007, de 6 de março, preceituava que *“As Regiões Autónomas devem enviar informação sobre a dívida por elas contraída e sobre os ativos expressos em títulos de dívida emitidos pelas administrações públicas, até 31 de Janeiro e 31 de Julho”*.

Mais desenvolvidamente, a partir de 2008, por força do disposto no art.º 61.º do DL n.º 41/2008, de 10 de março, as regiões autónomas passaram a prestar à DGO informação sobre a *“estimativa das contas não financeiras e da dívida pública das administrações públicas regionais para os anos anteriores e corrente”*, a *“estimativa da execução orçamental e da dívida pública do Governo Regional, incluindo os serviços e fundos autónomos”* e ainda a informação *“decorrente do registo trimestral dos encargos assumidos e não pagos, incluindo o saldo da dívida inicial, o movimento no trimestre e o saldo da dívida a transitar para o trimestre seguinte”* e devendo esta informação incluir as *“entidades que integram o sector empresarial regional, incluídas no perímetro das administrações públicas”*.

Na sequência a DGO elaborou a Circular Série A, n.º 1339, a estabelecer as instruções sobre a forma de prestação da informação relativa ao EANP. Esta circular definia também o conceito de EANP, as datas relevantes para o apuramento dos mesmos, a periodicidade de reporte à DGO (trimestral) e a forma de reporte (de acordo com uma classificação económica específica). A DROC adaptou aquela circular da DGO à Região através da Circular da DROC n.º 4/ORÇ/2008.

Em 2009, a norma do art.º 69.º do DL n.º 69-A/2009, de 24 de março, seguiu a mesma linha que a do ano anterior, pelo que, consequentemente, também não houve a emissão de circulares quer pela DGO, quer pela DROC.

Em 2010, as regras de informação que as regiões autónomas estavam obrigadas a cumprir constavam do art.º 74.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho, que integrou no n.º 1 uma nova alínea [d)] referente à aplicação dos empréstimos excecionados. Relativamente a circulares da DGO e DROC, não houve qualquer alteração.

No início de 2011, foi aprovado o DL n.º 29-A/2011, de 1 de Março, cujo art.º 63.º inovou relativamente aos anos anteriores em matéria de reporte, que passou a ser mensal e com maior exigência de quantidade de informação. Logo após a publicação daquele diploma legal, a DGO fez sair a Circular Série A n.º 1364, a especificar novos moldes de prestação da informação relativa aos EANP, revogando a Circular Série A n.º 1339.

Na Região, a DROC emitiu a Circular n.º 4/ORÇ/2011 para acolher a Circular Série A n.º 1364 da DGO, e aproveitou para consagrar a orientação de que cada Secretaria Regional tem de remeter apenas um mapa, com a informação integrada de todos os serviços dependentes, e, no caso dos SFA, estes devem preencher a informação on-line no portal do funcionário público, por forma a, posteriormente, aquela Direção Regional poder remeter atempadamente toda a informação à DGO.

Ainda no decurso de 2011, o DL n.º 65-A/2011, de 17 de Maio, com produção de efeitos a partir de 1 de julho desse ano, revê a informação a reportar e densifica os conceitos de *“atraso no pagamento”* e *“compromisso financeiro”*. Subsequentemente a DGO emitiu a Circular Série A n.º 1368, contendo instruções sobre cabimentos, compromissos e pagamentos em atraso, tendo a DROC emanado a Circular n.º 6/ORÇ/2011 sobre a mesma matéria, de modo a complementar a informação constante da Circular n.º 4/ORÇ/2011.

Por último, acrescentar que o tratamento e divulgação da informação sobre EANP na Administração Regional é competência da DROC, que coordena e prepara a informação e os mapas (incluindo dos SFA), em conformidade com a respetiva orgânica, aprovada pelo DRR n.º 19/2003/M, de 18/08.

Em concreto, a elaboração dos mapas dos SFA é efetuada pela Direção de Serviços dos Serviços e Fundos Autónomos (DFA)¹⁵, com base na informação recolhida junto desses serviços, à qual compete, coordenar e prestar apoio na elaboração dos orçamentos privativos dos SFA, elaborar as instruções necessárias à boa execução dos mesmos, pronunciar-se sobre esses orçamentos propondo as adequadas medidas de gestão, disciplina e rigor orçamental e submetê-los a apreciação superior e acompanhar a respetiva execução orçamental, nos termos do art.º 28.º do DRR n.º 19/2003/M, de 18 de agosto.

2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Em observância do preceituado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se, relativamente ao conteúdo do relato da auditoria, à audição das seguintes entidades em exercício de funções em 2010: todos os membros do Governo Regional, o Diretor Regional do Orçamento e Contabilidade, a Diretora de Serviço dos Serviços e Fundos Autónomos, os membros do Conselho

¹⁴ Alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, e 52/2011, de 13 de outubro.

¹⁵ Órgão de estudo, coordenação e apoio à DROC, em todas as matérias relacionadas com os organismos dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Administrativo do IASAÚDE – IP RAM, os membros da Comissão de Gestão do Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas, os membros do Conselho Diretivo do IDRAM – IP RAM, e a responsável pela DSAFJR deste Instituto¹⁶.

Foram ainda ouvidos, na qualidade de interessados, os atuais presidentes do Conselho Administrativo do IASAÚDE e da SESARAM, EPE.

Tanto os responsáveis – os membros do Governo Regional¹⁷, os dirigentes da DROC¹⁸, os membros dos órgãos executivos do IASAÚDE¹⁹, do FMSC²⁰ e do IDRAM e a diretora deste último instituto²¹ – como os interessados²², fizeram chegar as suas alegações dentro dos prazos determinados para o efeito, as quais foram levadas em conta na elaboração do presente relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

Das alegações dos membros do Governo sem atribuições nas áreas auditadas (com a exceção do Presidente do Governo), sobressai a posição comum de repudiarem uma eventual imputação de infrações financeiras, por participação nas deliberações de aprovação dos projetos de orçamento (designadamente o de 2010), que não acomodaram as dotações necessárias para o pagamento das obrigações decorrentes de contratos em vigor no Sistema Regional de Saúde, e por violação do limite legal fixado para o endividamento líquido da Região, decorrente da aprovação dos CPDD para a construção de infra estruturas desportivas.

A argumentação esgrimida²³, além de delimitar a atuação de cada Secretário Regional aos assuntos que respeitam às áreas que tutela (não sendo, na sua opinião, exigível aos membros do Governo que estejam completamente inteirados sobre todos os assuntos que são submetidos à aprovação daquele órgão colegial), assenta ainda na ideia que cada membro delibera agindo em arreigados pressupostos de boa-fé técnica, legal e financeira, com base na confiança e inerente respeito pelas competências técnicas de cada Secretário Regional.

Nesse sentido, entendem que o trabalho técnico e administrativo anterior à aprovação das Resoluções não é, nem pode ser, objeto de análise por parte dos membros do Governo. Entendem ainda que o Conselho de Governo define a orientação geral da sua atividade política, pelo que os seus membros não podem ser responsabilizados por questões eminentemente técnicas ou administrativas fora da sua área de competência que subjazem àquelas deliberações.

O Presidente do GR e o Secretário Regional dos Assuntos Sociais remeteram para as alegações do Secretário Regional do Plano e Finanças, das quais se extrai os seguintes argumentos relativamente aos atos imputados ao Conselho de Governo.

“[O] Presidente do Governo Regional não tem, nem nunca teve, intervenção, direta ou indireta, na elaboração e tramitação administrativa dos processos que são da alçada dos respetivos Secretários Regionais, em função das áreas em que os mesmos se inserem”, pelo que, adianta, a sua responsabilidade é única e exclusivamente política.

“[No] que se refere aos Secretários Regionais cujas Secretarias não acompanharam, em razão da matéria, o processo em causa, há a dizer que apenas tiveram uma intervenção ao nível do plenário do Governo, com inteira confiança no que era veiculado pelos Secretários Regionais das áreas respetivas (...) relativamente a quem e, por maioria de razão, a todos os demais, aqui se reafirma não ocorrerem quaisquer irregularidades e, menos ainda, infrações, que envolvam responsabilidade financeira ou de qualquer outra natureza.”

O aspeto mais relevante dos comentários acima transcritos é a explicitação por parte do SRPF da responsabilidade que detém em matéria de definição e controlo da execução da política financeira, em especial no que respeita à orientação e definição das medidas necessárias à elaboração e execução do Orçamento da RAM²⁴. Neste âmbito, corrobora as declarações prestadas pelos outros membros do Governo, quando afirmam que a definição das dotações orçamentais resultou da articulação entre o Secretário Regional do Plano e Finanças e os Secretários das áreas setoriais envolvidas.

¹⁶ Cfr. os ofícios n.ºs 973 e 972, de 13/05/2011.

¹⁷ O Presidente do GR, através do ofício com a ref.ª n.º 1045, de 08/05/2012; o Vice-Presidente do GR, através do ofício com a ref.ª n.º 661, de 10/05/2012; o Secretário Regional do Plano e Finanças, através do ofício com a ref.ª n.º SAI02909/12/SRF, 11/05/2012; o Secretário Regional dos Assuntos Sociais, através do ofício com a ref.ª n.º 103, de 07/05/2012; o ex-Secretário Regional da Educação, através do ofício com o registo de entrada na SRMTC n.º 1214, de 07/05/2012; o Secretário Regional do Ambiente e Recursos Naturais, através do ofício com a ref.ª n.º 8331, de 10/05/2012; a Secretária Regional do Turismo e Transporte, através do ofício com a referência n.º 1127, de 14/05/2012; o ex-Secretário do Equipamento Social, através do ofício com a referência n.º 04/12, de 07/05/2012; e o ex-Secretário Regional dos Recursos Humanos, através de documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 1320, de 14/05/2012.

¹⁸ O Diretor Regional, através do ofício com a ref.ª n.º SAI01804/12, de 10/05/2012, e a Diretora de Serviços, através do ofício com a ref.ª n.º SAI01805/12, de 10/05/2012.

¹⁹ O ex-Presidente, através do documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 918, de 24/04/2012; e o Vice-Presidente, através do ofício com a ref.ª n.º S 2718, de 24/04/2012.

²⁰ O Presidente da Comissão de Gestão, através do ofício com a ref.ª n.º 53/FMSC, de 04/05/2012; o representante da SRPF na Comissão de Gestão, através do ofício com a ref.ª 55/FMSC, de 04/05/2012; e outro membro da Comissão de Gestão, através do ofício com a ref.ª n.º 54/FMSC, de 04/05/2012.

²¹ Os membros do Conselho Diretivo e a Diretora de Serviço responderam conjuntamente, através do ofício com a ref.ª n.º 761, de 10/05/2012.

²² O Presidente do CA do SESARAM, através do ofício com a ref.ª n.º S.1206842, de 02/05/2012 e a Presidente do CA do IASAÚDE, através do ofício com a ref.ª n.º S 2728, de 26/04/2012.

²³ Por todos, ver o contraditório do Vice-Presidente e da Secretária Regional do Turismo e Transportes.

²⁴ O que se compagina com o disposto nos art.º 2.º, alíneas a) e h) do n.º 1 do art.º 3.º, ambos da Orgânica da SRPF, publicada em anexo ao DRR n.º 2/2008/M, de 15 de fevereiro.

O envolvimento dos membros do Governo associado a este *modus operandi* enquadra-se nos trabalhos de elaboração da proposta de orçamento regional da competência do Governo Regional, em sintonia com o disposto no art.º 69.º, alínea n), do EPARAM²⁵, e no art.º 9.º, n.º 1, da LEORAM, daí resultando que a participação mais tarde na decisão de aprovação da proposta a remeter à Assembleia Legislativa pressupõe que foram respeitados todos os normativos técnicos e financeiros aplicáveis à elaboração da proposta.

Assim, nada do que foi dito invalida a responsabilidade individual dos governantes, advinda da participação na elaboração da proposta de orçamento e na decisão consubstanciada na sua aprovação pelo plenário do Conselho do Governo Regional.

Em 2.º contraditório, procedeu-se ainda à validação da factualidade indicada no ponto 3.3.1.1. do relato, junto do Secretário Regional do Plano e Finanças²⁶, do Presidente²⁷ e Vice-Presidente do Conselho Administrativo do IASAÚDE²⁸ e do Presidente do mesmo Instituto à data dos factos²⁹ cujas alegações foram tidas em conta na fixação do texto do presente relatório.

3. RESULTADOS DA ANÁLISE

A presente auditoria foi direcionada para a análise e validação dos EANP dos SFA registados na Conta da RAM de 2010, incluindo a apreciação da sua consistência com os valores indicados nos documentos de prestação de contas. Paralelamente foi analisada a fiabilidade da informação financeira transmitida pela DROC no cumprimento das obrigações de reporte à DGO e ao INE.

3.1. ANÁLISE GLOBAL DOS EANP PELOS SFA

De acordo com os elementos disponibilizados pela DROC, e considerados na Conta da RAM de 2010³⁰, o valor dos EANP dos SFA era de € 174.944.387,93, assim distribuídos

Quadro 1 – Distribuição dos EANP a 31/12/2010 por SFA e Departamento Governamental

(em euros)		
Departamentos/SFA	Valor	%
ALM – Assembleia Legislativa da Madeira	107.139,75	0,1
VPGR		
GGLC - Gabinete de Gestão da Loja do Cidadão da Madeira	37.045,19	0,0
IDE – Instituto de Desenvolvimento Empresarial	54.110,96	0,0
SRRH		
IEM - Instituto de Emprego da Madeira, IP - RAM	132.726,42	0,1
SRES		
LREC – laboratório Regional de Engenharia Civil, IP - RAM	387.838,87	0,2
SREC		
CEHA – Centro de Estudos de História do Atlântico	10.800,00	0,0
CEAM – Conservatório Escola Profissional de Artes da Madeira	16.400,44	0,0
EPHTM – Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira (a)	n.a.	-
FGFPF – Fundo de Gestão p/ Programas de Formação Profissional	1.245,83	0,0
IDRAM – Instituto de Desporto da RAM, IP-RAM	19.200.889,78	11,0
SRPF		
FET – Fundo de Estabilização Tributária da RAM	0,00	0,0
IDR – Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM	2.849,42	0,0
SRARN		
FGPDRP – Fundo de Gestão p/ Programas da Direção Regional de Pescas	68.060,78	0,0
FMSC – Fundo Madeirense de Seguro de Colheitas	374.316,43	0,2
IVBAM – Instituto do Vinho, do Bordado e do Artesanato da Madeira	306.857,98	0,2
Madeira + Rural - PRODERAM	126.030,60	0,1
PNM – Parque Natural da Madeira	109.680,27	0,1
SRAS		
IASAÚDE – Inst. Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IPRAM (b)	150.746.559,36	86,2
SRPC – Serviço Regional de Proteção Civil, IP - RAM	48.056,62	0,0
Sub total	171.730.608,70	98,2
Fundos Escolares	3.213.779,23	1,8
Total (c)	174.944.387,93	100,00

Fonte: Conta da RAM.

²⁵ Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 05/06, alterada pela Lei n.º 130/99, de 21/08, e pela Lei n.º 12/2000, de 21/06 (EPARAM).

²⁶ Através do ofício com a ref.ª n.º SAIO3281, de 06/06/2012.

²⁷ Através do ofício com a ref.ª n.º S 3660, de 06/06/2012.

²⁸ Através do ofício com a ref.ª n.º S 3661, de 06/06/2012.

²⁹ Através de documento registado nesta Secção Regional, em 06/06/2012, com o n.º 1597.

³⁰ Remetida, à SRMTC, em 10/11/2011.

- (a) Transitaram para o Gabinete do SREC (serviço integrado) as obrigações da EPHTM, em resultado da concessão da exploração daquela entidade ao CELFF – Centro de Estudos, Línguas, e Formação do Funchal, SA – Cfr. a cláusula 7.ª do contrato de concessão.
- (b) No contraditório, o SRPF juntou erratas ao Mapa dos Encargos Transitados e ainda aos Mapas do Stock da dívida da RAM (Anexo L, da conta da RAM) e da Dívida administrativa (Anexo LI). Esta correção implicou a alteração valor dos EANP do IASAÚDE de € 150.746.559,36 para € 152.736.137,82.
- (c) Em resultado da correção referida na alínea anterior, o valor dos EANP dos SFA passou de € 174.944.387,93 para € 176.933.966,39.

Conforme é observável no quadro, os EANP apresentam uma distribuição assimétrica, com elevada concentração (97,2%) em apenas duas entidades: o IASAÚDE (86,2%) e o IDRAM (11%).

No respeitante à sua afetação por classificação económica, 95% daqueles encargos (166.492.334,76 €) referem-se à “Aquisição de Bens e Serviços Correntes”.

Os valores apresentados refletem já os efeitos da revisão aos EANP ocorrida no último trimestre de 2011, que originou o pedido de assistência financeira e ajustamento orçamental formulado pelo governo regional ao governo da república, e que determinou que as autoridades estatísticas nacionais procedessem à revisão da necessidade líquida de financiamento da RAM, no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.

Com efeito, os valores indicados nos vários reportes à DGO e ao INE e, bem assim, nas contas dos SFA prestadas ao TC revelaram-se incorretos, relativamente a 2010 e anos anteriores.

3.2. A CONFORMIDADE DO REPORTE E CORREÇÕES

3.2.1. O reporte dos EANP e as divergências identificadas

A natureza e dimensão dos ajustamentos aos EANP de 2010, registados na conta da RAM³¹ - apurada com recurso à circularização dos 19 SFA atrás identificados³², e o cruzamento dessa informação com os documentos de prestação de contas ao TC e com os dados fornecidos pela DROC - encontra-se sintetizada no quadro abaixo, com a identificação dos SFA que apresentavam divergências relativamente ao reporte do 4.º trimestre de 2010³³ e/ou aos valores inseridos na respetiva conta de gerência de 2010:

Quadro 2 – Alterações ao valor dos EANP de 2010, reportados à DGO e ao INE

Departamentos/SFA	(em euros)			
	Conta da RAM (1)	Reporte 1.º Trim. /2011 (2)	Dif.ª (1)-(2)	Conta Gerência/2010 (3)
Assembleia Legislativa da Madeira	107.139,75	0,00	107.139,75	107.139,75
SRRH				
IEM - Instituto de Emprego da Madeira, IP - RAM	132.726,42	132.726,42	0,00	136.721,82
SRES				
LREC – Laboratório Regional de Engenharia Civil, IP - RAM	387.838,87	387.838,87	0,00	790.476,66
SREC				
IDRAM – Instituto de Desporto da RAM	19.200.889,78	1.215.241,10	17.985.648,68	1.215.241,10
SRARN				
FMSC – Fundo Madeirense de Seguro de Colheitas	374.316,43	49.366,98	324.949,45	49.366,98
SRAS				
IASAÚDE – Inst. Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP - RAM	150.746.559,36	51.983.585,53	98.762.973,83	51.983.585,53
SRPC – Serviço Regional de Proteção Civil, IP - RAM	48.056,62	48.056,62	0,00	164.484,99
Sub total	170.997.527,23	53.816.815,52	117.180.711,71	54.447.016,83
Outros SFA (os restantes 12)	733.081,47	733.081,47	0,00	623.401,20
Fundos Escolares (no total de 29)	3.213.779,23	3.213.793,43	-14,20	5.407.062,51
Total	174.944.387,93	57.763.690,42	117.180.697,51	60.477.480,54

Fonte: Conta da RAM de 2010, Mapas de reporte da DROC de Abril 2011 e Contas de gerência de 2010.

³¹ E igualmente refletidos no reporte enviado à DGO em novembro de 2011.

³² Visou a obtenção junto dos SFA dos mapas de reporte referentes ao 4.º trimestre de 2010 (Circular n.º 4/ORÇ/2008, de 4 de Abril) e ao 3.º trimestre de 2011 (Circular n.º 4/ORÇ/2011, de 30 de Março), conjuntamente com as listagens atualizadas, discriminando os EANP, por operação, fatura e fornecedor.

³³ Tomou-se como referência o reporte efetuado em 29 de Abril de 2011 (1.º trimestre de 2011), cujo valor estabilizou após os reportes anteriores relativos ao 4.º trimestre de 2010, efetuados à DGO e ao INE entre janeiro e março de 2011, e por constituírem estimativas que foram alvo de vários ajustamentos (que variaram entre os 63,2 milhões de euros e os 57,8 milhões de euros). O mesmo é válido para os Quadros 3, 4 e 7. Entretanto, no contraditório, o valor dos EANP do IASAÚDE e dos SFA foi corrigido para, respetivamente, €152.736.137,82 e € 176.933.966,39, com base numa errata à Conta da RAM de 2010, anexa ao ofício n.º SAI02909/12/SRF, de 11/05/2012.

As correções ao valor dos EANP de 2010, no âmbito da prestação de informação à DGO e ao INE, quase triplicaram o valor inicialmente reportado³⁴ – de € 57,8 milhões de euros, passou-se para um valor próximo dos € 175 milhões de euros – devido à omissão de encargos transitados, relativos ao IASAUDE (98,8 milhões de euros), ao IDRAM (18 milhões de euros) e, em menor dimensão, ao FMSC (324,9 mil euros) e à ALM (107,1 mil euros).

Estas divergências também se refletiram no valor dos EANP constantes da prestação de contas de 2010³⁵ dos SFA, exceto no que respeita à ALM, cujos EANP constavam já do mapa anexo à conta de gerência, e que, segundo a DROC, por lapso não foram incluídos nos mapas de reporte à DGO e ao INE (até Agosto 2011).

O FMSC remeteu³⁶ uma listagem com o valor corrigido dos EANP reportado a 31/12/2010, num total de 374.316,43 €, seguindo-se um ofício da DROC³⁷ a anexar uma errata à Conta da RAM de 2010, no sentido de o respetivo mapa de EANP incluir o valor corrigido. Contrariando estas correções, a Comissão de Gestão do FMSC informou a SRMTC, em 24/11/2011³⁸, que, em 2010, “*não existia nem existem encargos assumidos e não pagos, no montante de 374.316,43 €, mas apenas e como foi indicado de 49.366,98 €*”, referindo ainda que “*a listagem com indicação de valores referente a 2010, não são encargos assumidos e não pagos, mas apenas indicações da Direção Regional da Agricultura e/ou da Seguradora, estribados apenas na Legislação aplicável ao funcionamento do Fundo como decorre a aplicação do DLR n.º2/83/M de 7 de Março, DRR n.º 2/84/M de 17 de Março e a Resolução n.º 883/95 de 27 de Julho*”.

Apesar da DROC ter reconfirmado, em 30/11/2011³⁹, o valor comunicado pelo seu ofício anterior, e que consta da conta da RAM, no contraditório, os membros da Comissão de Gestão do FMSC⁴⁰ vieram clarificar a posição anteriormente assumida, reafirmando que os montantes que o Fundo assume como EANP “*são os valores vertidos na Conta de Gerência de 2010 e constantes do mapa III remetido para a Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF) – (49.366,98 €) e também para o Tribunal de Contas*”, de onde “*apenas constavam os encargos apurados e devidamente validados, técnica e administrativamente, pelo FMSC*”.

Mais referiram que “*o montante de 374.316,43 € da lista enviada à SRPF e TC corresponde à soma dos EANP mencionados*” no parágrafo anterior “*acrescidos dos montantes previstos como encargos a assumir apenas para o ano seguinte de 2011, após a respetiva validação técnica e administrativa*”, adiantando que “*o Fundo envia à SRPF uma lista, apenas com o objetivo de reportar os valores a incluir no orçamento do ano seguinte – ano de 2011, como deveria ter sucedido, pelo que não consubstancia, rigor mortis, uma despesa transitada, mas a mera indicação à tutela do apuramento do montante global dos seguros previsto assumir perante terceiros.*”

Neste seguimento, defenderam que “*tratando-se de despesas imprevisíveis, apenas no decurso do ano seguinte é que se obtém o apuramento real do seu valor, comunicando-se a necessidade de prever no próximo orçamento o montante necessário à cobertura dos valores não assumidos no ano anterior*”, explicitando que “*os documentos nos quais se fundamentam essas despesas são sempre enviados pelas seguradoras e/ou Direção Regional de Agricultura e desenvolvimento rural a partir do primeiro trimestre do ano seguinte à verificação da ocorrência, sendo apenas com a receção dessa informação que se podem reunir os requisitos para assumir esse encargo.*”

Os responsáveis pelo FMSC alegam finalmente que “*a SRPF, ao invés de prever esses encargos ainda não assumidos no orçamento para o ano seguinte de 2011, optou por efetuar uma correção à Conta da RAM de 2010, no sentido do respetivo mapa de EANP incluir o valor corrigido, contrariamente ao pretendido pelo FMSC e sem o seu prévio consentimento*”, refutando assim a existência de qualquer infração pela não transmissão do valor integral dos EANP ou pela sua omissão.

Por seu turno, o Diretor Regional do Orçamento e Contabilidade, no ponto 11 das suas alegações, pretendendo demonstrar a iniciativa da DROC na deteção e correção de valores dos EANP, invocou a título meramente exemplificativo, a atuação de correção do seu serviço, através do ofício já mencionado no relato (n.º 3999, de 30/1/2011), em que a DROC reconfirmou junto da SRMTC, o valor dos EANP do FMSC (374.316,43 €) em oposição ao que havia sido transmitido pelo FMSC como mencionado no relato.

Porém, o Tribunal de Contas não pode deixar de atribuir relevância jurídica aos esclarecimentos agora apresentados pelo FMSC, dos quais emerge um quadro factual que afeta as conclusões da análise inicial, e leva a concluir que a conduta dos membros da Comissão de Gestão não tipifica a infração prevista no art.º 66.º, n.º 1, al. f), da LOPTC.

As causas da omissão de reporte

Da análise realizada sobressai a ausência de evidências de que a DROC verificou e validou a informação prestada pelos SFA, ou de que tenha realizado o cruzamento dessa informação com os dados constantes das contas de gerência desses serviços. O probatório aponta para que a Direção Regional se limitou a utilizar, sem analisar, os elementos recebidos, lacuna, aliás, reconhecida pelos seus responsáveis (Diretor Regional e Diretora de Serviços dos Serviços e Fundos Autónomos).

³⁴ Reporte em 29 de Abril de 2011.

³⁵ No caso do IEM, do LREC, do SRPC e dos Fundos Escolares, os valores constantes da coluna (3) do quadro supra, correspondem à coluna “*Compromissos por pagar*” do Mapa de Controlo Orçamental da Despesa anexo à respetiva conta de gerência e que divergem do valor dos EANP transmitidos à DROC, verificando-se interpretações diferentes destas entidades relativamente a cada um dos conceitos.

³⁶ Já no âmbito da presente auditoria, através de e-mail da sra@gov-madeira.pt, de 4/11/2011.

³⁷ Cfr. o ofício n.º SAI03829, de 15/11/2011.

³⁸ Através do ofício ref.º 161/FMSC.

³⁹ Cfr. o ofício SAI03999.

⁴⁰ Através dos ofícios n.ºs 53, 54 e 55/FMSC, de 4/5/2012, de cada um dos seus membros.

Em conexão com a falta de acompanhamento e fiscalização assume especial relevo a forma como os SFA a própria DROC procederam ao apuramento, tratamento e reporte dos EANP, ignorando as alterações conceptuais materializadas nas Circulares n.º 4/ORÇ/2008, de 30 de abril⁴¹, e 4/ORÇ/2011, de 30 de março⁴², o que pôs em causa a suficiência e credibilidade da informação reportada à DGO e ao INE através da Direção Regional de Estatística.

Com efeito, a documentação analisada mostra que, na prestação de informação respeitante aos EANP de 2010 e anos anteriores, os SFA não respeitaram as referidas Circulares, porque transmitiram os encargos transitados apenas através do Mapa III da Circular n.º 3/ORÇ/2011, de 31 de Janeiro, relativa à “*Transição Automática de Processos de Despesa do Ano Económico de 2010 para o Orçamento de 2011*”⁴³ (que não contempla a prestação de informação com a periodicidade e nos moldes e metodologia definidos na Circular n.º 4/ORÇ/2008).

A responsável pela Direção de Serviços dos Serviços e Fundos Autónomos confirmou que não foi, de facto, exigida a prestação de informação nos termos da Circular n.º 4/ORÇ/2008⁴⁴.

Esta atuação fez com que tivessem sido fornecidos à DGO e ao INE valores incorretos de EANP entre 2008 e o 1.º semestre de 2011, utilizados na compilação das contas das Administrações Públicas para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos, os quais atingiram, no que respeita aos EANP de 2009 e 2010, respetivamente, 8.890.124,47€ e 98.762.973,83 € no IASAÚDE e 13.680.583,03 € e 17.985.648,68 € no IDRAM.

Responsabilização financeira

Sendo a recolha e reporte de informação sobre EANP da responsabilidade da DROC⁴⁵, conclui-se que esta Direção Regional, em matéria de fiscalização orçamental e superintendência da contabilidade pública, não exerceu devidamente as atribuições e competências que lhe são conferidas, desde logo, pelo n.º 1 do art.º 21.º da LEORAM e, mais precisamente, pelo art.º 2.º, n.ºs 1 e 3, do DRR n.º 19/2003/M, de 18 de agosto⁴⁶.

Em particular, não cumpriu as atribuições de analisar, acompanhar e controlar a execução orçamental; de centralizar e coordenar a escrituração e a contabilização das despesas públicas; de coordenar o sistema de gestão e informação orçamental; e de assegurar, no âmbito da elaboração do orçamento regional, da contabilidade pública e da conta do sector público administrativo, a aplicação de metodologias que permitam procedimentos coerentes e o tratamento agregado da informação, previstas, respetivamente, nas alíneas h), i), n) e t) do n.º 1 daquele art.º 2.º.

De outro lado, sobressai que, apesar das várias situações apontadas nas circulares, a título exemplificativo, como enquadráveis na noção de EANP, os dirigentes dos SFA nem sempre deram uma interpretação uniforme ao conceito, não tendo a DFA reagido, formal ou informalmente, no sentido de impor regras claras e precisas no manuseamento do conceito.

Mesmo no caso do IASAÚDE e do IDRAM, em que não havia dúvida de que os EANP omissos das contas se subsumiam no conceito definido nas circulares, a DFA, apesar de ter conhecimento da situação, não adotou ou propôs quaisquer medidas corretivas, ponho em causa a prossecução das suas atribuições enunciadas nas alíneas i), m) e n) do n.º 1 do art.º 28.º do DRR n.º 19/2003/M⁴⁷. Como o demonstra o facto de o IASAÚDE ter reportado os encargos também no formato da Circular n.º 4/ORÇ/2008, enviando os mapas indicados pela DGO, onde o valor dos EANP surgia acompanhado de notas com a menção de que estava ainda por incluir faturação sem cabimento orçamental. Estes dados, quantificando montantes, não foram tidos em consideração pela DFA.

A falta de reporte dos referenciados encargos, nos moldes estabelecidos, entre 2009 e 2011, significa que não foi dado cumprimento ao disposto nos art.ºs 12.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, da LO n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, nos art.ºs 15.º, n.º 1, 16.º, n.º 1, da LO n.º 1/2010, de 29 de março, no art.º 68.º da LEO, no art.º 69.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 69-A/2009, de 24 de março, no art.º 74.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho, e no art.º 63.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março⁴⁸.

A preterição dos assinalados normativos configura uma infração financeira passível de responsabilidade sancionatória, nos termos consignados no art.º 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC, imputável ao Diretor Regional do Orçamento e Contabilidade e à Diretora do DAF na medida em que, ao nível de gestão e controlo orçamental, tais omissões de reporte evidenciam que falhou o acompanhamento da execução orçamental dos SFA e a elaboração e tratamento da informação necessária.

⁴¹ Informação a prestar até ao dia 15 do mês seguinte ao trimestre a que se reporta, devendo incluir o saldo da dívida no início do período, os encargos assumidos no trimestre, os pagamentos no trimestre e o saldo a transitar para o trimestre seguinte.

⁴² Esta Circular procedeu à atualização da Circular n.º 4/ORÇ/2008, de 4 de abril, na sequência da alteração do formato de reporte da informação definido pela DGO, devido à alteração da periodicidade do reporte de trimestral para mensal.

⁴³ De acordo com informação prestada pelo Diretor Regional do Orçamento e Contabilidade, a aplicação disponível no Portal do Funcionário Público, para carregamento on-line da informação prevista na Circular n.º 4/ORÇ/2011, só ficou disponível a partir de Maio de 2011.

⁴⁴ O reporte não incluía toda a informação financeira exigida pela mesma circular. A DFA, a partir dos mapas de encargos transitados do ano anterior e da informação trimestral relativa à execução orçamental recebida dos SFA, preparava a informação de base aos mapas de reporte para a DGO e DRE, cabendo à Direção de Serviços de Orçamento e Conta (DSOC) coordenar e agregar a informação de todos os departamentos da administração regional (direta e indireta) e efetuar o reporte.

⁴⁵ Por força da al. s) do art.º 2.º do DRR n.º 19/2003/M, de 18 de Agosto, cujos termos dispõem que lhe compete “*Produzir e difundir informação respeitante à execução orçamental e às matérias relativas às finanças públicas*”.

⁴⁶ Aprovou a respetiva orgânica. A redação do n.º 3 do art.º 2.º é a seguinte: “A ação da DROC exerce-se ainda sobre as restantes entidades do sector público administrativo no que se refere à recolha e tratamento da informação de natureza financeira a elas respeitante”.

⁴⁷ Com o seguinte teor: “i) *Elaborar e propor as medidas necessárias à disciplina e controlo da atividade e execução orçamental dos serviços e fundos autónomos; m) Pronunciar-se sobre os orçamentos privativos, propondo as adequadas medidas de gestão, disciplina e rigor orçamental; n) Acompanhar a execução dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos*”.

⁴⁸ Diplomas que estabelecem, respetivamente, as normas de execução do OE para 2009, 2010 e 2011.

Em sede de contraditório, o Diretor Regional do Orçamento e Contabilidade, aludindo à falta de recursos humanos face ao vasto conjunto de atribuições conferidas organicamente à DROC, veio defender que, *“no quadro da fiscalização orçamental e financeira, no que concerne especificamente à gestão financeira dos serviços e fundos autónomos, (...) esta atividade não é da incumbência orgânica da DROC nem da direção de serviços dos serviços e fundos autónomos, limitando-se este serviço a desempenhar funções decorrentes do definido no artigo 28.º do DRR n.º 19/2003/M, que não incumbe de qualquer atividade fiscalizadora, e que no que respeita aos reportes este serviço, se limita a rececionar e a agregar as informações de caráter orçamental e financeiro para o acompanhamento deste setor”*, mais lembrando que *“as atividades de auditoria nos domínios orçamental, financeiro e patrimonial, com respeito aos princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira está incumbida à Inspeção Regional de Finanças”*.

Referindo-se às atividades de reporte dos EANP, aquele responsável alegou que compete à DFA *“diligenciar meramente pela recolha e compilação dos elementos informativos para o efeito, cuja responsabilidade pelas informações nelas contidas são da competência exclusiva dos serviços e fundos autónomos, dotados que são de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, dispondo de orçamento próprio, para todos os efeitos legais, sendo por consequência, estas entidades, responsáveis pela inclusão rigorosa de todos os Encargos Assumidos e Não pagos nos respetivos mapas de reporte”*.

Entendimento partilhado pela Diretora de Serviços dos SFA, segundo a qual os SFA foram instruídos a prestar a informação em causa nos moldes das Circulares já mencionadas, que definiam a estrutura em que o reporte devia ser efetuado à DROC, tendo salientado que *“a atuação da DFA/DROC para efeitos do reporte verifica-se no âmbito da agregação da informação enviada por cada SFA, e transmissão da mesma às entidades devidas e competentes, nos termos e no tempo em que são recebidas”*.

O Diretor Regional salientou ainda que, ao nível das informações de reporte dos EANP prestadas pelos serviços, *“a DSFA/DROC não tem intervenção, nem poderá ter, na inclusão de outras informações que não tenham sido incluídos pelos serviços, nos respetivos mapas, não podendo serem assacadas responsabilidades à DSFA/DROC pela sua não inclusão, destas outras informações constantes de notas de rodapé, aos referidos mapas de reporte, conforme alude o Relato, no que se refere à prestação de informação pelo IASAÚDE”*, mais referindo que este serviço bem como todos os outros *“são responsáveis pela inclusão da globalidade”* dos EANP nos respetivos mapas de reporte.

Também invocando as notas do IASAÚDE, que dão a conhecer a existência de outros EANP para além dos inseridos no mapa de reporte, a responsável pela DFA considerou que *“não caberia à DFA, nem mesmo à DROC, proceder à inclusão das duas notas com a menção, em valores aproximados, da faturação não incluída e respeitante aos anos de 2009 e 2010, sendo ademais tais notas referidas em rodapé do mapa de reporte”*.

Tal argumento coloca no entanto em causa a posição defendida pelos dois responsáveis, de que a *“DFA/DROC não tem acesso aos sistemas informáticos dos SFA pelo que não tem meios de verificar se a informação transmitida pelos mesmos reflete a totalidade dos encargos assumidos”*, ou aferir da sua regularidade, pelo que segundo a DFA *“presume-se que (...) está correta”*.

Com efeito, e não obstante, face ao n.º 5 do art.º 7.º do DRR n.º 2/2010/M, de 26 de maio⁴⁹, a DROC pudesse solicitar, a todo o tempo, aos SFA, os elementos necessários ao acompanhamento e controlo da gestão orçamental daqueles serviços, a infração em causa (não reporte de parte dos EANP) não se prende propriamente com a alegada falta de informação, mas sim com a não utilização da informação disponível, conforme relatado.

Refira-se que a não intervenção da DROC e dos seus serviços nas informações facultadas pelos SFA, ignorando os valores e menções inscritas no mapa de reporte dos EANP (IASAÚDE), ou das dívidas identificadas no âmbito das propostas de orçamento (IDRAM), levou a que a RAM reportasse às autoridades nacionais valores incorretos de EANP, quando o responsável pela DROC e DFA estavam na posse de outros montantes, e não providenciaram previamente pela sua correção.

Saliente-se ainda que a referida atribuição de responsabilidade aos SFA pelo conteúdo e registo das informações por estes prestadas, assim como à IRF pelas competências de auditoria e fiscalização, não excluem as obrigações da DROC em matérias da sua competência, nomeadamente a de verificar e assegurar a conformidade das informações remetidas por aqueles serviços.

A alegada limitação das competências da DROC/DFA à simples recolha e agregação de informação, demitindo-se de qualquer responsabilidade pelo conteúdo das informações que reporta às autoridades nacionais, com base em informações por si recolhidas, de acordo com instruções por si emitidas, colide com o vasto elenco de atribuições de análise, acompanhamento e fiscalização definidas na orgânica da DROC e na LEORAM.

A reforçar esta posição está, desde logo, o art.º 13.º, n.º 1, do DRR n.º 2/2008/M, de 15 de fevereiro, que aprovou a orgânica da SRPF, quando dispõe que a *“DROC é o serviço executivo e de controlo da SRPF que tem por missão elaborar e executar o orçamento e a contabilidade da RAM, controlando a legalidade e regularidade das despesas públicas”*, das quais não se podem excluir as dos SFA.

Por outro lado, importa esclarecer que o n.º 2 do art.º 7.º do DRR n.º 2/2010/M, de 26 de maio⁵⁰, determina que, *“para efeitos de controlo sistemático e sucessivo da gestão orçamental, os serviços e fundos autónomos deverão ainda remeter à DROC, nos 15 dias subsequentes ao mês a que respeitam, as contas da sua execução orçamental, donde constem os compromissos assumidos, os processamentos efetuados e os montantes pagos, bem como a previsão atualizada da execução orçamental para todo o ano”*, dispondo o n.º 5 do mesmo artigo que *“A DROC pode solicitar, a todo o tempo”* àqueles serviços *“outros elementos de informação não previstos neste artigo, destinados ao acompanhamento da respetiva gestão orçamental”*.

Os dois responsáveis ouvidos, salvaguardaram ainda que relativamente ao conceito de EANP *“(...) foram sempre transpostas, através de circulares da DROC, para a administração regional todas as circulares emanadas pela DGO”* e *“todos os*

⁴⁹ Tal como já previa os decretos de execução do ORAM de 2008 e 2009.

⁵⁰ Execução do ORAM de 2010. Normas já previstas nos decretos de execução do ORAM de 2008 e 2009.

esclarecimentos prestados aos serviços foram realizados no âmbito dos conceitos nelas definidos, nunca tendo sido prestadas informações que contrariassem tais preceitos”.

No que respeita ao art.º 12.º, n.º 1, da LO n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, e ao art.º 15.º, n.º 1, da LO n.º 1/2010, de 29 de março, o responsável pela Direção Regional em apreço veio alegar que *“face ao legalmente estatuído neste artigo não se verifica qualquer responsabilização à DROC e à DSFA porquanto que são os Serviços Regionais de Estatística que procedem à apresentação de tais elementos”*, posição esta que foi corroborada pela Diretora de Serviços dos SFA.

Contudo, é da competência da DROC a recolha, tratamento e difusão de informação em matéria orçamental, nomeadamente no que se refere aos SFA, pressupondo-se que, face às suas responsabilidades, esta direção regional procede à verificação e validação da informação, antes de a remeter à Direção Regional de Estatística.

Quanto ao artigo 13.º, n.º 1, da LO n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, e ao artigo 16.º, n.º 1, da LO n.º 1/2010, de 29 de março, ambos os responsáveis alegaram que não compreendem a invocada inobservância destas normas, porquanto *“que a informação trimestral foi sempre prestada pela DROC nos moldes definidos pela Direção-Geral do Orçamento”*, considerando demonstrativo do cumprimento dessas normas o facto de as sanções previstas nos números 2 e 3 dos supra citados artigos nunca terem sido acionadas.

Importa aqui referir, por um lado, que a qualidade da informação prestada é determinante para que se considere cumprido aquele dispositivo legal, pelo que a *“estimativa da execução orçamental e da dívida pública”* a apresentar pelo GR deve ser fidedigna e assentar em pressupostos corretos e como tal previamente validada pela DROC, sob pena de não responder ao estipulado. Por outro lado, a não aplicação das sanções legalmente previstas, não permite por si só concluir que aquele dispositivo legal foi devidamente cumprido.

No que respeita ao art.º 68.º da LEO, o responsável pela DROC considera que foi cumprida a al. a) acrescentando que a informação prevista na al. b) não é da competência do serviço que dirige, posição igualmente defendida pela DSFA. Ora é outra a interpretação do art.º 68.º da LEO (Lei de valor reforçado), epigrafiado de *“Informação a remeter pelos municípios e Regiões Autónomas”*.

Na parte que interessa, esta norma determina que as Regiões Autónomas, com o objetivo de permitir uma informação consolidada do conjunto do sector público administrativo, remetam ao Ministério das Finanças, nos termos e com a periodicidade a definir no decreto-lei de execução orçamental, os seguintes elementos: a) orçamentos, contas trimestrais e contas anuais; b) informação sobre a dívida contraída e sobre os ativos expressos em títulos da dívida pública.

Isto significa que, em cada ano, o Governo da República estabelece, por decreto-lei, as disposições necessárias à execução daquela norma de controlo orçamental. Ou seja, concretiza os termos e os prazos em que as Regiões Autónomas devem remeter a informação sobre aqueles elementos, sendo, pois, em função das normas incluídas no referido decreto-lei que se cumprirá o dever previsto no citado art.º 68.º. Se assim não é, não se compreende a sua *ratio legis* de remeter para o diploma de execução orçamental.

Por conseguinte, a ofensa ao art.º 68.º da LEO ocorreu na exata medida em que foram violados o art.º 69.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 69-A/2009, o art.º 74.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 72-A/2010, e o art.º 63.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 29-A/2011, relativos à prestação de informação à DGO sobre os EANP, pelo Diretor Regional e pela Diretora de Serviços dos SFA, os quais, no entanto, refutaram a inobservância de tais normas na medida em que a DROC, *“enquanto entidade responsável pelo reporte daquela informação, sempre instruiu todos os serviços (...) no sentido de enviarem a informação necessária aos reportes”*, transmitindo as instruções recebidas da DGO relativamente a esta matéria e divulgando *“em circulares os modelos obrigatórios de reporte nos mesmos moldes em que era solicitado por aquela Direção-Geral”*.

Também o SRPF considerou não ser imputável responsabilidade ao Diretor Regional do Orçamento e Contabilidade e à Diretora de Serviços dos SFA, alegando que sempre cumpriram as suas obrigações, e que a DROC não possui competências de fiscalização orçamental e financeira no âmbito da gestão financeira dos SFA, sustentando igualmente que *“a responsabilidade pela informação financeira fornecida à DROC para efeitos de reporte é sempre e só da responsabilidade”* dos SFA, *“cabendo à DROC o papel de agregadora da informação”*.

Contudo, e atendendo a tudo o que atrás ficou expresso, a emissão de instruções e a agregação da informação recebida dos SFA não esgotam os deveres daquele Direção Regional, que não assegurou a fiabilidade da informação reportada e ignorou dados que comprometeram a credibilidade dessa informação, mantendo-se por isso todas as conclusões quanto à imputação de responsabilidade financeira ao Diretor Regional do Orçamento e Contabilidade e à Diretora de Serviços dos SFA.

3.2.2. O Instituto de Administração da Saúde, IP

O IASAÚDE, para além de reportar à DROC tal como os restantes SFA, os encargos transitados para 2011, em conformidade com o Mapa III da referida Circular n.º 3/ORC/2010⁵¹, deu ainda cumprimento ao formato constante da Circular n.º 4/ORC/2008, enviando trimestralmente àquela Direção Regional os mapas indicados pela DGO⁵², onde o valor dos EANP, a 31/12/2010, apresentava o valor de 51.983.585,53 €⁵³, inferior ao real.

Não obstante o registo desse valor no mapa de EANP do IASAÚDE (coluna do saldo dos encargos a transitar para 2011), remetido pela SRAS ao gabinete do SRPF⁵⁴, verificou-se que no mesmo mapa foram inseridas duas notas com a menção:

⁵¹ Através de ofício da SRAS n.º 736, de 28/02/2011.

⁵² Até ao 1.º semestre de 2011, a informação foi enviada com carácter trimestral passando a partir daí a ser enviada mensalmente.

⁵³ Valor registado nos vários reportes efetuados pelo IASAÚDE até ao final do 1.º trimestre de 2011, sem prejuízo de pequenas correções efetuadas anteriormente, nomeadamente no reporte de 21/1/2011, cujo valor dos EANP de 2010 (53.038.484,40 €) assumia ainda um caráter provisório (cfr. o ofício n.º 255, da SRAS à SRPF).

⁵⁴ Através do ofício n.º 676, de 23/02/2011, com o registo de entrada na DROC n.º 2196, de 25/2/2011.

“Neste mapa está ainda por incluir faturação no valor de 45.108.132,89 € respeitante aos meses de Abril a Dezembro de 2009” e “(...) faturação no valor aproximadamente de 45.000.000,00 € respeitante aos meses de Janeiro a Agosto de 2010”⁵⁵. A responsável pela DFA referiu que o mapa foi arquivado, não havendo indícios que aquela comunicação tivesse sido objeto de qualquer tratamento ou despacho.

Os responsáveis pelo IASAÚDE e o próprio gabinete do SRAS evidenciaram, na documentação então produzida, que a informação incluída nos mapas incidia apenas sobre a faturação com cabimento orçamental⁵⁶, indicando sempre em nota os montantes de faturação mensalmente rececionada nos serviços, mas que, por insuficiência de dotação orçamental, não era possível proceder ao correspondente cabimento, compromisso e processamento.

Também na prestação de contas ao TC, aquele Instituto, apesar de o mapa dos encargos transitados para 2011 só contabilizar 51.983.585,53 €, omitindo uma parcela significativa dos compromissos por pagar dos mapas de execução orçamental⁵⁷, deixou, contudo, elementos justificativos de que esse valor não refletia a faturação sem cabimento orçamental. Em coerência, relevou contabilisticamente⁵⁸, no balanço e na demonstração de resultados, o valor efetivo em dívida, situação explicada no relatório de gestão que acompanhou a conta de gerência de 2010⁵⁹.

Este relatório, em linha com anteriores alertas à SRPF sobre a insuficiente dotação orçamental⁶⁰, reitera que “(...) a dotação orçamental atribuída para 2010 pelo Governo Regional foi manifestamente insuficiente para cobrir as despesas relacionadas com subcontratos”, especificando que a dívida à ANF ascendia, no final do ano, a cerca de 117 milhões de euros. E fica ainda a saber-se que “os custos assumidos mensalmente pelo IASAUDE dizem respeito a despesas certas, permanentes e inadiáveis”⁶¹, sendo “despesas que não dependem da vontade do IASAÚDE, em serem assumidas”, mas que “resultam de protocolos assumidos pelo Governo Regional no âmbito do Sistema Regional de Saúde”.

Neste contexto, o relatório quantifica que, “mensalmente, estamos a falar de um volume de faturação na ordem, sensivelmente, dos 5 milhões” e que “a referida dotação orçamental para 2010, não permitiu “cabimentar”, processar e comprometer para todo o ano”, deixando claro que, “independentemente desse facto, os utentes do SRS continuaram a realizar despesas”, pelo que “a faturação dos meses que não foi possível cabimentar continuou a dar entrada nos serviços”, pois, argumenta o IASAÚDE, não podia devolver essa faturação sob pena de violar os acordos estabelecidos.

O 1.º mapa de reporte à DROC, onde foi incluída a faturação sem cabimento orçamental, data de 27/07/2011⁶², em resposta a uma solicitação daquela Direção Regional, passando o valor dos EANP de 2010 para 150.604.776 €. O valor definitivo (150.746.559,35 €) foi pela primeira vez considerado no reporte à DGO, de agosto de 2011, remetido pela DROC a 23/09/2011.

Quadro 3 – Desvio no valor reportado, por rubrica de CE

(em euros)				
CE	Designação	EANP 2010	Faturação sem cabimento	EANP 2010 (Corrigido)
02	Aquisição de Bens e Serviços			
02 01 10	Produtos vendidos nas farmácias	49.383.696,98	69.129.749,81	118.513.446,79
02 02 22	Serviços de Saúde	2.265.876,53	29.633.224,02	31.899.100,55
02 02 23	Outros serviços de saúde	334.012,02	0,00	334.012,02
		51.983.585,53	98.762.973,83	150.746.559,36

Face ao anteriormente exposto, é possível concluir que a existência de EANP, num total de 98,7 milhões de euros, não registados nas contas do IASAÚDE, por falta de cabimento orçamental, era do conhecimento dos responsáveis pela SRPF⁶³.

⁵⁵ No mapa de EANP, relativo a Junho de 2011, o valor dos EANP de 2010 (51.985.585,53 €) foi acompanhado de notas com a menção de que estavam ainda por incluir faturação no valor de 98.621.190,59 € (37.947.018,92 € respeitante aos meses de Abril a Dezembro de 2009 e 60.647.171,67 € de Janeiro a Dezembro de 2010).

⁵⁶ A título de exemplo, veja-se os mapas de reporte dos EANP de: 13/7/2010, efetuados por e-mail do vogal responsável pela área financeira do IASAÚDE à Diretora de Serviços do Orçamento e Conta da DROC; 21/1/2011 através do ofício n.º 255, da SRAS à SRPF; 23/2/2011, por ofício n.º 676, da SRAS ao SRPF; 11/7/2011, por Informação do IASAÚDE n.º 5560, juntando ofício anexo para a SRPF.

⁵⁷ Designadamente do mapa de controlo orçamental da despesa.

⁵⁸ Movimentou a correspondente conta de custos por contrapartida da conta 2739 – acréscimos de custos.

⁵⁹ Esta situação já tinha sido igualmente expressa na conta de gerência de 2009.

⁶⁰ Presentes nas comunicações do IASAÚDE e da SRAS desde 2008.

⁶¹ Consistindo as despesas correntes daquele Instituto em “fornecimentos de bens e serviços ao nível dos subcontratos, isto é, Farmácias, APOMEPA, Casas de Psiquiatria, Fornecimento de orteses e próteses, Oxigénio, etc.”

⁶² Cfr. o E-mail do vogal do IASAÚDE com a tutela financeira dirigido ao Diretor Regional do Orçamento e Contabilidade.

⁶³ Secretário Regional do Plano e Finanças, Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade e responsável pela DSOC.

A par de a DROC não ter comunicado aquele valor em tempo oportuno à DGO e ao INE⁶⁴, cuja responsabilidade no plano financeiro foi analisada no ponto precedente, releva ainda, na situação vertente, a assunção de encargos sem cabimento na correspondente dotação orçamental, em violação do preceituado no art.º 18.º, n.ºs 1, 2 e 4, da LEORAM, que remete para a infração financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

Este circunstancialismo não depende no entanto do IASAÚDE que, por um lado, e como decorre do atrás exposto, não tem qualquer controlo sobre a despesa assumida com os fornecimentos de bens e serviços no âmbito dos subcontratos em vigor no Sistema Regional de Saúde, e, por outro, tentou salvaguardar, nas suas propostas de orçamento para 2010 e 2011⁶⁵, a necessária cobertura orçamental, conforme se pode observar no quadro 4.

Quadro 4 – Situação Orçamental e encargos transitados (IASAÚDE)

(em euros)

CE	Designação	EANP 2009	Proposta de Orçamento 2010	Orçamento inicial de 2010	EANP 2010	Proposta de orçamento para 2011	Orçamento inicial de 2011
02	Aquisição de Bens e Serviços						
02 01 10	Produtos vendidos nas Farmácias	77.898.817,44	113.060.000,00	41.124.810,00	118.513.446,79	167.062.654,00	48.047.147,00
02 02 22	Serviços de saúde	11.104.169,89	61.068.398,00	27.480.779,00	31.899.100,55	47.415.417,00	27.480.779,00
02 02 23	Outros Serviços de Saúde	334.012,02	13.955.866,00	12.015.000,00	334.012,02	12.743.790,00	12.367.765,00
Subtotal		89.336.999,35	188.084.264,00	80.620.589,00	150.746.559,36	227.221.861,00	87.895.691,00
Total		89.336.999,35	570.312.652,00	311.045.405,00	150.746.559,36	537.152.502,00	329.521.046,00

Fonte: SRAS, IASAÚDE e DROC

Foram as limitações impostas ao orçamento de funcionamento de 2010⁶⁶ e de 2011⁶⁷ que não deixaram dotação suficiente (em outras despesas correntes) para fazer face aos compromissos assumidos e dar cumprimento às instruções da DROC na elaboração dos projetos de orçamento, designadamente no sentido de que *“a afetação dos plafonds pelos serviços e rubricas de classificação económica, incluindo os serviços e fundos autónomos (...) deverá ser efetuada pela secretaria da tutela que terá em atenção, prioritariamente, os encargos decorrentes de contratos já estabelecidos”*⁶⁸.

Como já foi referido, tanto o IASAÚDE como o gabinete do SRAS alertaram, consecutivamente, desde 2008, o SRPF e a DROC para a insuficiente dotação orçamental e para as consequências supervenientes, evidenciando o volume dos encargos transitados desde 2007⁶⁹, sem que tais alertas tivessem merecido uma resposta positiva quer por parte dos serviços competentes da SRPF⁷⁰ e do Secretário Regional do Plano e Finanças⁷¹ quer ao nível das propostas de orçamento aprovadas pelo Governo Regional.

⁶⁴ O que teve consequências ao nível do cálculo da dívida e do défice da RAM (cfr. o relatório sobre a situação financeira da RAM elaborado e divulgado pela IGF em finais de setembro de 2011).

⁶⁵ Transmitidas ao SRPF pelos officios do SRAS, n.º 3876, de 15/09/2009, e n.º 4115, de 1/10/2010, respetivamente.

⁶⁶ Através do officio do SRPF n.º SAI03220, de 16/10/2009 para o gabinete do SRAS e do e-mail da DROC (DSOC) com a mesma data para o vogal do IASAÚDE com a tutela financeira, é comunicado o valor limite da dotação global para o orçamento de funcionamento de 2010 da SRAS num total de 295.000.000 €, com a condição de que *“deverão ser salvaguardadas, impreterivelmente as dotações obrigatórias afetas a pessoal e todos os encargos sobre remunerações, minimizando-se outros gastos correntes e de capital afetos ao funcionamento”*. Nas dotações de funcionamento aprovadas, ao IASAÚDE coube um total de 289.535.813,00, sobrando para outras despesas correntes 87.172.000 €.

⁶⁷ Através do officio n.º SAI02312, de 02/08/2010 para o gabinete do SRAS, o SRPF comunicou as *“Instruções para a preparação e Remessa dos Projetos de Orçamento para 2011”* atribuindo as seguintes dotações para o orçamento de funcionamento do IASAÚDE: Despesas com pessoal – 4.428.000 €; Outras despesas correntes – 102.172.000 €; Despesas de Capital – 75000 €; Transferências SESARAM-Outras despesas correntes – 195.000.000 €. O valor da proposta de orçamento de funcionamento aprovada por decisão do SRPF (299.099.037 €) foi comunicada por e-mail da DROC ao IASAÚDE, em 28/10/2010, sendo o valor final constante do officio n.º 5282, da SRAS de 301.985.691 €. Só ficou disponível para outras despesas correntes, o valor de 96.594.337,00 €.

⁶⁸ Circulares n.º 5/ORÇ/2009, de 6 de Agosto, e n.º 4/ORÇ/2010, de 29 de Julho, relativas à elaboração dos orçamentos de 2010 e 2011, respetivamente.

⁶⁹ Informação n.º 1479, de 7/5/2008, da extinta Direção Regional de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos para o SRAS – pedido de antecipação de duodécimos e de descongelamento de verbas do orçamento de 2008, acompanhado de uma memória descritiva alertando para a situação de faturação sem cabimento. O teor desta Informação foi igualmente remetido ao responsável da DROC por e-mail do vogal da área financeira do IASAÚDE, c/c ao Presidente, de 8/5/2008; officio n.º 2602, de 19/6/2009, da SRAS – Solicitação de solução ao SRPF, para a Insuficiente dotação atribuída ao IASAÚDE em 2009 e faturação sem cabimento; officios da SRAS ao SRPF n.ºs 3082, 3576, 3997, de, respetivamente, 21/07/2009, 24/8/2009 e 24/09/2009 – reitera a situação transmitida pelo anterior officio n.º 2602 e insiste numa resposta ao mesmo; e-mail do vogal do IASAÚDE, de 20/10/2009, ao responsável pela DROC c/c à DSOC, alertando para as dificuldades inerentes aos plafonds definidos para o orçamento de 2010, face aos encargos transitados; e-mails do IASAÚDE à DROC: de 11/6/2010 para diretor regional e para responsável da DSOC e de 23/11/2010 de DSOC para vogal financeiro do IASAÚDE, dando conta do volume de faturação sem cabimento tendo em vista a discussão do orçamento de 2011.

⁷⁰ Compete à DROC através da DFA, nos termos da al. e) do n.º 1, do art.º 28.º do DRR n.º 19/2003/M, *“pronunciar-se sobre os orçamentos privativos e alterações orçamentais e coloca-los à apreciação do diretor regional do orçamento e contabilidade que os*

Mesmo após o reforço do orçamento de 2010 com mais 83,2 milhões de euros nas rubricas em causa, a verba disponível continuou a não cobrir os encargos transitados de anos anteriores, nem tão pouco as despesas assumidas no decurso do ano. Importa ainda frisar que o nível de execução das mesmas rubricas foi inferior ao previsto, tendo o valor pago totalizado apenas 30,5 milhões de euros. No ano de 2011, a dotação orçamental nem sequer cobre os encargos transitados em 62,8 milhões de euros, agravando a situação.

Apreciação e responsabilização financeira

Cabe ao Governo Regional apresentar à Assembleia Legislativa da Madeira (ALM) uma proposta do orçamento para o ano económico seguinte (art.º 9.º, n.º 1, da LEORAM), devendo na sua elaboração respeitar as obrigações decorrentes de lei ou de contrato, tal como impõe o art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM, em conjugação com o art.º 16.º, n.º 1, al. a), da LEO, aplicável à RAM por força da remissão do seu art.º 2.º, n.º 5, para o art.º 17.º ainda da mesma Lei⁷².

Aquelas normas vinculam, ano a ano, quer a ALM, quer os responsáveis pela gestão financeira, à cabeça, o Governo Regional, no sentido de que os orçamentos da Região sejam elaborados e aprovados por forma a que contenham as dotações necessárias para o pagamento das despesas obrigatórias a que se referem os preceitos invocados. Ou dito de outro modo, no orçamento da Região, serão inscritas, obrigatoriamente, as dotações necessárias para o cumprimento das obrigações decorrentes de lei ou de contrato.

Ora, o significado relevante dessa vinculação é o de que as ditas obrigações condicionam o conteúdo do ORAM, que não pode deixar de prever as respetivas dotações tal como estão previstas na lei ou contrato já celebrado. Tudo isto, no fundo, radica na ideia de que o orçamento deve respeitar todas as leis e contratos com implicações financeiras. No caso vertente, as obrigações financeiras decorrentes de contratos em que são partes a Região e os seus fornecedores de bens e serviços.

Contudo, o Governo Regional, na elaboração das propostas do orçamento para 2010 e 2011, não inscreveu as dotações necessárias para o pagamento das despesas referentes aos encargos transitados das obrigações decorrentes de contratos em vigor no Sistema Regional de Saúde, tanto de 2009 como de 2010, o que contraria a norma do art.º 16.º, n.º 1, al. a), da LEO, e as dos art.ºs 9.º, n.º 2, e 18.º, n.ºs 1, 2 e 4, ambos da LEORAM.

Esta situação configura uma infração financeira no quadro normativo do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, imputável aos membros do Governo Regional que aprovaram as propostas de orçamento remetidas à Assembleia Legislativa da Madeira (cfr. a Resolução n.º 1383/2009, de 19 de novembro⁷³ e a Resolução n.º 137/2010, de 10 de novembro⁷⁴).

Em contraditório, os atuais e ex-membros do Governo Regional visados por esta infração contestaram a imputação de responsabilidade financeira, posição igualmente defendida e reforçada pelo SRPF, que rejeitou também a responsabilização do Presidente do Governo Regional, tal como explicitado no ponto 2.6 do presente relatório.

Para além das observações constantes do ponto atrás referido, o SRPF alegou que “*numa estrita observância das regras de elaboração e execução orçamental, nomeadamente de acordo com o princípio do equilíbrio orçamental (...) foram inscritas nas dotações respetivas dos orçamentos quer de 2010 quer de 2011 todas as verbas que, atendendo às limitações financeiras globais existentes (...), era possível orçamental.*”

Mais referiu que “*conhecendo a especial situação financeira do IASAÚDE*”, o GR criou condições para possibilitar a resolução do problema de enquadramento orçamental daquelas despesas, propondo a introdução no ORAM de 2010 e 2011 de uma norma “*que permitia a celebração de acordos de regularização de dívida com os credores*”, adiantando que “*o IASAÚDE não usou os meios legais disponíveis (...)*”, não desencadeando qualquer processo para celebração dos mesmos.

A discordância e alegações dos vários responsáveis identificados, e enfatizadas pelo SRPF, não excluem a violação das referidas norma orçamentais pelos membros do Governo Regional na elaboração e aprovação das propostas de orçamento, independentemente das possibilidades criadas pelas normas dos acordos de regularização de dívida.

3.2.3. O Instituto do Desporto da RAM, IP

Os EANP do IDRAM de 2010 foram transmitidos à SRPF em 28/02/2011⁷⁵, nos termos do Mapa III da Circular n.º 3/ORÇ/2011, de 31/01/2011, num total de 1.215.241,10 €, não havendo quaisquer evidências que o Instituto tenha cumprido a Circular n.º 4/ORÇ/2008.

Aquele valor, apesar de incorreto por não incluir dívidas no montante de 17.985.648,68 €, constou dos reportes efetuados pela RAM à DGO e ao INE, até à sua correção no último trimestre de 2011⁷⁶.

submeterá a despacho do Secretário regional do Plano e Finanças” e nos termos da al. m) propor “*as adequadas medidas de gestão, disciplina e rigor orçamental*”.

⁷¹ Em resposta aos vários apelos do IASAÚDE, o SRPF apenas informou o SRAS, através do ofício n.º SAI00642, de 5/3/2010, que o solicitado nos ofícios n.ºs 3082, 3575, 3997, 4959 e 262, deveria ser considerado sem efeito, dado o ORAM 2010, já se encontrar em vigor.

⁷² Na versão da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, em vigor à data dos factos.

⁷³ Aprova a proposta de DLR do ORAM para 2010 e submete-a à aprovação da ALM.

⁷⁴ Aprova a proposta de DLR do ORAM para 2011 e submete-a à aprovação da ALM.

⁷⁵ Através do ofício n.º 371, da SREC e pelo e-mail do IDRAM de 10/02/2011.

Diga-se também, que na prestação de contas ao TC⁷⁷ relativa à gerência de 2010, o mapa de encargos transitados apresentava a mesma incorreção (*Funcionamento normal*: 451.439,09 € e *Investimentos do Plano*: 763.802,01 €), tendo o IDRAM procedido à sua substituição, em 23/11/2011⁷⁸, passando nessa data a assumir o valor corrigido de 19.200.889,78 €⁷⁹.

A divergência entre o valor dos EANP de 2010, inicialmente reportado pelo IDRAM à DROC e por esta à DGO e à DRE, e o valor posteriormente apurado e registrado⁸⁰, resulta da omissão de encargos com instalações – água (3.596.841,26 €) e eletricidade (7.902.104,05 €) – e de apoios às desbcações aéreas e marítimas das associações e clubes desportivos no âmbito do Protocolo⁸¹ celebrado em 1998 (4.486.703,37 €), que se encontravam por pagar a 31/12/2010.

Quadro 5 – Desvio no valor reportado, por rubrica de CE

		(em euros)		
CE	Designação	EANP 2010 (inicial)	EANP não reportados	EANP 2010 (Corrigido)
FUNCIONAMENTO NORMAL				
02 Aquisição de Bens e Serviços				
02 02 01 A	Encargos com Instalações - Água	0,00	3.596.841,26	3.596.841,26
02 02 01 B	Encargos com Instalações - Eletricidade	0,00	7.902.104,05	7.902.104,05
INVESTIMENTOS DO PLANO				
04 Transferências Correntes				
04 07 01 Pj 3	Apoio a Deslocações Aéreas e Marítimas	110.431,19	6.486.703,37	6.597.134,56
Subtotal		110.431,19	17.985.648,68	18.096.079,87
TOTAL		1.215.241,10	17.985.648,68	19.200.889,78

Cerca de 60% dos EANP com instalações (6,9 milhões de euros) referem-se a faturação emitida entre 1990 e 2007, correspondendo o remanescente a valores faturados até 2011. Os montantes descontados ao abrigo do Protocolo representam cerca de 98% da dívida resultante do apoio às deslocações aéreas e marítimas, ocorridas entre 2002 e 2008.

Os responsáveis pelo IDRAM salientaram que só eram contabilizados e incluídos, no mapa de encargos transitados remetido à SREC⁸², as faturas com cabimento orçamental. Assim, no que respeita aos encargos com instalações (água e eletricidade), por não terem contrapartida em dotação no orçamento, as respetivas faturas foram arquivadas na “*pasta de faturas por pagar*” sem qualquer despacho ou registo contabilístico⁸³.

De salientar que o IDRAM demonstrou que a dívida referente aos encargos com instalações (água e eletricidade), apurada até 31/12/2007, já tinha sido reportada à tutela e à SRPF em Outubro de 2007⁸⁴, em resposta ao *e-mail* do ex-SREC de 3/10/2007⁸⁵, através do qual solicitou que fosse feita uma relação exaustiva desses encargos com identificação das entidades credoras e comunicou que, “*no orçamento de 2008, deve figurar unicamente o valor das despesas estimadas para esse ano.*”

Esta orientação mereceu a concordância do SRPF⁸⁶ e acabou refletida no orçamento de 2008⁸⁷, explicando os responsáveis que, desde então, o IDRAM apresentou no Anexo III - Justificação das suas propostas de orçamento para os anos de 2009, 2010 e 2011 o valor em dívida⁸⁸, no sentido de o salientar.

⁷⁶ Reporte de setembro à DROC e de novembro à DGO e mapa de EANP enviado pela DROC em 21/10/2011, no âmbito da informação relativa ao Relatório e Parecer da Conta da RAM de 2010.

⁷⁷ Remetida através do ofício n.º 1430, de 29/4/2011.

⁷⁸ Cfr. o ofício do IDRAM n.º 4084.

⁷⁹ Após diligências efetuadas na presente auditoria, nomeadamente após a disponibilização das listagens através do *e-mail* do IDRAM de 14/11/2011.

⁸⁰ Conta de gerência de 2010 e prestação de informação à DROC e ao INE.

⁸¹ Protocolo celebrado em 17 de Setembro de 1998, entre a RAM (SRPC atual SRPF, a ex-SREC e o IDRAM) e as Instituições Financeiras (BANIF e BCP), o qual foi objeto de análise no Relatório n.º 15/2007-FS/SRMTC.

⁸² O apuramento dos EANP no IDRAM é da competência da DSAFJRJH, cuja responsável os remetia à ex-SREC que, por sua vez, se articulava com a DROC.

⁸³ Procedimentos descritos pelo IDRAM. Todas as faturas entradas são remetidas ao Presidente, que as encaminha para a Direção de Serviços de Apoio Financeiro, Jurídico e Recursos (DSAFJR), a qual, após verificação da conformidade junto do departamento que requisitou o serviço, remete para a SOC, para ser lançada no SIAG (o que só ocorre se esta tiver cabimento.) Posteriormente a fatura é arquivada na pasta de faturas por pagar e aguarda o pelo pagamento.

⁸⁴ Através de *e-mail* de 19/10/2007, o Presidente do IDRAM, remeteu ao chefe de gabinete do SREC e ao Diretor Regional de Finanças, os valores em dívida até ao final de 2007 (estimando os últimos meses deste ano) relativamente a eletricidade (4.819.560,37 €) e a água (2.081.044,11 €), apresentando igualmente estimativas para 2008, para eletricidade (959.187,15 €) e para água (525.133,15 €).

⁸⁵ Dirigido ao Presidente do IDRAM, com conhecimento ao Secretário Regional do Plano e Finanças.

⁸⁶ *E-mail* de 3/10/2007.

⁸⁷ A dotação inicial para encargos com instalações foi de 15.000 €, atingindo no orçamento retificativo valor total de 212.405,00 €.

Em sede contraditório, os responsáveis pelo IDRAM demonstraram que, na primeira proposta de orçamento para o ano de 2008, remetida em 13/08/2007, ao gabinete de Gestão e Controlo Orçamental da ex-SREC, “foi inscrito na rubrica 02.02.01, o valor global de 6.751.947, €, e no seu Anexo III- Justificação, informa que este “(...) valor deriva de um montante acumulado das dívidas às Câmaras Municipais e EEM desde 1993 (...)”.

Apreciação e responsabilização financeira

A não relevação contabilística dos EANP desrespeitou o art.º 3.º, n.ºs 2, 3 e 4, do DRR n.º 2/2010/M, de 26 de maio, e do DRR n.º 3/2011/M, de 18 de maio, que obrigavam os serviços, incluindo os SFA, a “manter atualizados os sistemas contabilísticos correspondentes às suas dotações orçamentais com o registo dos encargos assumidos”, e a lançar “os compromissos resultantes de leis, acordos ou contratos já firmados e renovados automaticamente (...) nas contas correntes”.

E, antes disso, trata-se de uma prática que patenteia a assunção de encargos sem as respetivas despesas terem cabimento no correspondente crédito orçamental, e que é determinante da imputação de responsabilidade financeira aos membros do Conselho Diretivo do IDRAM e ao Presidente do IDRAM, no quadro do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, por ofender o regime dimanado do art.º 18.º, n.ºs 1, 2 e 4, da LEORAM.

Acresce que a falta de reporte de EANP no valor de € 17.985.648,68 à DROC, na medida em que violou os art.ºs 12.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, da LO n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, os art.ºs 15.º, n.º 1, 16.º, n.º 1, da LO n.º 1/2010, de 29 de março, o art.º 68.º da LEO, o art.º 74.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho, e o art.º 63.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março, consubstancia também uma infração suscetível de gerar responsabilidade financeira nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC, imputável ao Presidente do IDRAM e à responsável pela Direção de Serviços de Apoio Financeiro, Jurídico e Recursos (DSAFJR).

O circunstancialismo em causa afeta, por outro lado, a credibilidade dos elementos remetidos ao TC, quando do envio da conta de gerência de 2010, situação que é suscetível de “induzir o Tribunal em erro nas suas decisões ou relatórios”, ficando, por isso, o Presidente do IDRAM e a responsável pela DSAFJR sujeitos à aplicação de multa ao abrigo da al. f) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC.

Relativamente ao reporte destes encargos, os responsáveis pelo IDRAM, incluindo o seu Presidente e a referida Diretora de Serviços, alegaram em contraditório que “nunca foi intenção deste Instituto e dos seus responsáveis induzir o Tribunal em erro (...) até porque estes encargos sempre constaram em Anexo (...)” às propostas de orçamento que aquele Instituto remeteu à SRMTC, salientando que “estes encargos remontam a 1990, pelo que deverá ser tido em conta” a data de nomeação destes responsáveis⁸⁹.

Tais observações não suscitam qualquer alteração à posição do Tribunal, uma vez que os responsáveis, nas suas alegações, reconfirmaram que a dívida do IDRAM relativa a instalações, apurada até 31/12/2007, já tinha sido transmitida à tutela e à SRPF no último trimestre de 2007, e que sempre foi mencionada nas propostas de orçamento subsequentes. No entanto, conhecendo os valores em dívida, omitiram-nos do mapa de encargos transitados remetido à SRMTC com a conta de gerência de 2010, o qual só posteriormente foi corrigido na sequência da presente auditoria.

Por outro lado, os responsáveis, desde que tomaram conhecimento da dívida em causa, independentemente da data em que esta foi assumida, estavam obrigados a reportá-las à DROC pelo seu valor integral, nos termos da Circular n.º 4/ORÇ/2008.

a) Encargos com instalações (água e eletricidade)

Em 2010 e 2011, globalmente, as dotações atribuídas pela SRPF aos orçamentos de funcionamento (outras despesas correntes) do Gabinete do ex-SREC e Serviços foram, respetivamente, de 49.331.400,00 € e 57.063.706,00 €, permitindo que, no plano orçamental, se encontrasse uma solução para os pagamentos em atraso com o fornecimento de água e eletricidade.

Aqui importa reter que o ponto 5. das Circulares n.º 5/ORÇ/2009, de 06/08, e n.º 4/ORÇ/2010, de 29/07, referentes à elaboração dos orçamentos da RAM e orçamentos privativos para 2010 e 2011, determinava que a afetação dos *plafonds* pelos serviços e rubricas de CE, incluindo os SFA, era efetuada pela secretaria da tutela, tendo “em atenção, prioritariamente, os encargos decorrentes de contratos já estabelecidos (...)”.

No caso do IDRAM, a ex-SREC definiu *plafonds* para outras despesas de funcionamento correntes de 2.150.000,00 € em 2010, e de 2.150.000,00 € em 2011⁹⁰, insuficientes, para cobrir os encargos transitados (davam apenas para cobrir os EANP de 2009 em 21,7% e os EANP de 2010 em 18%).

⁸⁸ Enviadas para o Gabinete de Gestão Financeira da SREC. Ver as instruções da respetiva diretora, respetivamente, por e-mail de 12/8/2008, da diretora da DSAFJR do IDRAM (c/c à Direção) - (2009); por e-mail da diretora da DSAFJR do IDRAM (c/c à Direção) e ofício n.º 2666, da Vogal do IDRAM com a pasta financeira, ambos de 10/8/2009 (2010); e-mail de 30/7/2010, da diretora da DSAFJR do IDRAM (c/c à Direção) (2011).

⁸⁹ Constantes das alegações apresentadas: “O atual presidente do IDRAM, IP-RAM foi nomeado vogal do Conselho Diretivo do IDRAM a 16 de novembro do ano 2000, tendo passado a exercer funções de presidente (...) a 16 de novembro de 2004 e de Presidente do IDRAM, (...) a 1 de janeiro de 2010” e “o cargo de Diretor de Serviços de Assessoria, atualmente designado por (...) DSAFJR, foi apenas preenchido no ano de 2008, através de despacho de nomeação de 2 de janeiro”.

⁹⁰ Em 2010, cfr. o ofício circular n.º 47-1.2/09, de 30/7/2009, da Diretora do Gabinete de Gestão Financeira da SREC. Em 2011, cfr. o ofício circular n.º 44-1.2/10, de 20/7/2010, da Diretora do Gabinete de Gestão Financeira da SREC.

Em termos que a opção do IDRAM, de respeitar os *plafonds* impostos em 2010 e 2011 pela tutela, visou cobrir a estimativa de despesa com encargos das instalações da gerência, sendo os EANP de 2009 cobertos apenas em 2,6% pela dotação de 2010 e os EANP de 2010 cobertos em 3,9% pela dotação de 2011.

Quadro 6 – Situação Orçamental e encargos transitados (IDRAM)

(em euros)

CE	Designação projeto	EANP 2009	Proposta Orçamento 2010	Orçamento inicial 2010	EANP 2010	Proposta Orçamento 2011	Orçamento inicial 2011
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
02.02.01 A	Enc. Instalações - Água	3.040.208,92	10.000,00	10.000,00	3.596.841,26	12.000,00	12.000,00
02.02.01 B	Enc. Instalações - Eletricidade	6.835.183,88	15.000,00	15.000,00	7.902.104,05	15.000,00	15.000,00
04.07.01 P3	Apoio às deslocações aéreas e marítimas	6.486.703,37	3.300.000,00	3.050.000,00	6.597.134,56	3.532.445,00	3.532.445,00
Subtotal		16.362.096,17	3.325.000,00	3.075.000,00	18.096.079,87	3.379.445,00	3.559.445,00
Total		16.526.080,78	35.998.305,00	34.808.737,00	19.200.889,78	34.942.732,00	34.569.888,00

Fonte: IDRAM, SREC e DROC

Ora, se a faturação anual com água e eletricidade ronda, desde 2008, os 1,5 milhões de euros (1.469.823,24 € em 2008, 1.510.360,38 € em 2009 e 1.623.552,51 € em 2010), os valores inscritos eram insuficientes para satisfazer os encargos previstos para 2010 e 2011, relativamente a “*despesas certas e permanentes antecipadamente estimadas*”, conforme indicava o n.º 5 das Circulares n.ºs 5/ORÇ2009 e 4/ORÇ/2010.

Refira-se que os projetos de orçamento da ex-SREC⁹¹, para 2010 e 2011, foram remetidos à SRPF, através dos ofícios n.º 1829, de 15/9/2009, e n.º 1529, de 10/9/2010, e que a DROC, através da DFA⁹², não fez qualquer comentário à insuficiência de dotação para cobrir os encargos já assumidos e vencidos, não obstante as notas justificativas anexas aos projetos evidenciassem os valores em dívida.

Ao facto de as propostas de orçamento não contemplarem as dotações necessárias para cobrir os encargos com instalações, o IDRAM respondeu que, “*perante um conflito de deveres, entre assegurar a manutenção das condições de funcionamento e segurança nas instalações, assegurar o normal funcionamento das mesmas, proporcionando a prática desportiva à população em geral, ao setor escolar e ao setor federado, agindo de acordo com o interesse público (...) inscreveu nas restantes rubricas os valores necessários ao funcionamento das instalações e a sua atividade, nomeadamente combustíveis e lubrificantes, limpeza e higiene (...) conservação de bens, assistência técnica, entre outras, de acordo com o plafond definido*”⁹³.

Trata-se, em síntese, de factualidade que ofende o disposto no art.º 16.º, n.º 1, al. a), da LEO, e no art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM, e remete para o art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, com a consequente imputação de responsabilidade financeira aos membros do Conselho Diretivo do IDRAM, ao Presidente do IDRAM, à Diretora da Direção de Serviços dos Serviços e Fundos Autónomos da DROC, e ao ex-Secretário Regional de Educação e Cultura.

Os vários responsáveis do IDRAM alegaram no contraditório que “*as propostas de orçamento tinham que ser apresentadas cumprindo os plafonds definidos*” pela ex-SREC, pois “*caso o valor em dívida fosse efetivamente inscrito na rubrica (...) o mesmo seria sempre devolvido*”, pelo que “*o Instituto e os responsáveis imputados, sempre reportaram, à tutela, o montante global da dívida*”, adiantando também que “*o cumprimento dos plafonds impostos (...) é que implicou a assunção de encargos sem as respetivas despesas terem cabimento no correspondente crédito orçamental*”.

Referiram ainda que “*a dívida já era do conhecimento das diversas entidades e mesmo assim foi sempre atribuída ao IDRAM a gestão das instalações que foram sendo construídas, pelo que constituía obrigação deste Instituto cumprir com o seu objeto*”.

Mais salientaram que, sendo o fornecimento dos serviços em causa efetuado por entidades da esfera pública, procederam desta forma “*dada a convivência dessas entidades (...) numa perspetiva de futuramente celebrar um acordo de regularização de dívida*”, identificando várias iniciativas adotadas pelo IDRAM nesse sentido, na primeira das quais, datada de 31/10/2011, contactaram “*a DROC evidenciando a (...) disponibilidade para reunir e preparar os acordos de regularização*”.

⁹¹ Incluindo as propostas apresentadas pelo IDRAM, ver as colunas 2 e 5 do quadro supra.

⁹² Responsável pela “*coordenação e prestação de apoio à elaboração dos orçamentos privativos dos SFA’s*” e por “*pronunciar-se sobre*” os mesmos, colocando-os à apreciação do diretor regional que os submete a despacho do SRPF. Relativamente aos orçamentos de 2010 e 2011, através da Informação da DROC n.º 11005/2009, de 30/12/2009, e de despacho proferido no ofício n.º 1996, de 30/12/2010, da ex-SREC, a responsável pela DFA comunicou ao respetivo Diretor Regional que as propostas de orçamento para 2010 e 2011, dos SFA sob a tutela da Secretaria Regional e Cultura, estavam em conformidade.

⁹³ Na resposta ao ofício n.º 2532, de 16/12/2011, remetida à SRMTC através de e-mail de 10/01/2012.

Através de abundantes considerações, os responsáveis tentaram ainda demonstrar que pautaram a sua intervenção em conformidade com o princípio do interesse público, admitindo que, face ao conflito de deveres em que se encontravam, acabou por ser penalizado o princípio da regularidade financeira.

Também, o ex-SREC veio requerer a relevação da responsabilidade financeira, tendo afirmado que os serviços sob tutela da Secretaria Regional sempre foram aconselhados no sentido de serem “*respeitados os plafonds, mas nos casos em que daí resultassem graves inconvenientes para os serviços, para o seu funcionamento ou para o cumprimento de compromissos plurianuais que não pudessem ser salvaguardados, que tais situações fossem comunicadas em anexos explicativos à SRPF*”, adiantando que tal “*foi sistematicamente feito no caso dos encargos com instalações.*”

Neste âmbito, considerou “*descabido apontar a existência de uma infração quando as normas das Leis do Orçamento Regional já visam encontrar soluções para enfrentar tais situações*”, tendo defendido que “*houve sempre a convicção de que seria possível acordar uma regularização de dívida através de acordos*”, referindo que, face ao art.11.º, n.º 2, do DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro, “*nenhuma iniciativa exclusiva poderia ocorrer, quer no âmbito da SREC, quer do IDRAM, IP-RAM*” visto tratar-se de uma competência do SRPF, exercida em conjunto com o membro do governo responsável pela assunção da despesa.

No entanto, referiu que “*mais recentemente se procuraram concretizar os acordos*”, por iniciativa do IDRAM e com o apoio e encaminhamento da SREC, não tendo os mesmos entretanto sido concretizados, apesar das insistências efetuadas junto da SRPF.

Partilhando do mesmo entendimento, os responsáveis pelo IDRAM, aludindo às normas identificadas da Lei do ORAM, referiram que lhes cabia apenas o seu cumprimento, acrescentando que “*o objetivo de tais regras não seria o de fazer face a situações normais correntes e futuras, mas a sanção de casos onde tivesse ocorrido um eventual incumprimento das regras de direito financeiro*”.

O ex-SREC esclareceu também que “*a decisão de contratualizar com os fornecedores de água (...) e eletricidade (...), cujos contratos de fornecimento de água e energia eram efetuados no momento da inauguração da infraestrutura desportiva, assegurando a sua entrada em funcionamento, pretendia-se evitar um mal maior, ou seja, a não rentabilização e utilização de um investimento público vultuoso, pelo facto de não haver uma solução financeira imediata que permitisse suportar os aludidos encargos, procedimento desde sempre seguido e do conhecimento desse Tribunal. Não obstante e tendo consciência desse facto, sempre se reportaram os montantes em causa à tutela das Finanças Regionais, na expectativa de ser encontrada uma solução orçamental, a qual não dependia, de nenhum modo exclusivamente da SREC*”. Esta posição foi igualmente defendida pelos responsáveis do IDRAM ouvidos em contraditório.

Por outro lado, a possibilidade de solução para estes encargos, no âmbito das dotações atribuídas pela SRPF aos orçamentos de funcionamento do gabinete do ex-SREC e serviços em 2009 e 2010, foi contestada no contraditório pelo então secretário Regional, “*na medida em que tais verbas se encontravam afetas a outros fins, igualmente subordinadas a contratos de funcionamento e despesas do sistema Educativo*”.

Refira-se que nada do que foi alegado, nomeadamente no que respeita aos acordos de regularização e aos normativos que permitiam a sua celebração, invalida ou dá cobertura à preterição das regras de inscrição orçamental, por parte do ex-SREC e dos responsáveis pelo IDRAM identificados.

Nas várias observações apresentadas, os responsáveis pelo IDRAM, invocando a obrigatoriedade de cumprimento dos *plafonds* na elaboração das propostas de orçamento, inscreveram na rubrica relativa aos encargos com instalações valores residuais, muito aquém dos valores atribuídos pela ex-SREC, dando prioridade a outras despesas conforme já confirmado.

O ex-SREC também não deu cumprimento às referidas normas orçamentais, quer ao nível da atribuição dos *plafonds* ao IDRAM, insuficientes para cobrir os encargos transitados, quer ao nível da validação das propostas de orçamento apresentadas por aquele instituto, onde as dotações afetas aos encargos com água e eletricidade para 2010 e 2011, estando muito aquém do necessário para satisfazer as estimativas para esses anos, apenas cobriam os encargos transitados de 2009 e 2010, em, respetivamente, 2,6% e 3,9% (situação esta que apesar de visível nos Anexos, não mereceu qualquer observação nos ofícios que remeteram as referidas propostas de orçamento à SRPF).

A Diretora de serviços dos SFA alegou, em sua defesa, que os SFA “*deverão ser responsáveis pela previsão de cobertura orçamental para todos os seus encargos anuais, transitados e não transitados (...) e pela sua não inclusão na totalidade, nos mapas das suas propostas de orçamentos privativos*”. Salientou também que “*A DFA não pode ser responsável pelos valores constantes das propostas de orçamento dos SFA, só porque agrega as propostas dos orçamentos dos SFA e apresenta os documentos que integram o ORAM ao Diretor Regional (...)*”, referindo que “*em todo este processo o papel da DFA é apresentar documentos de orçamentos dos SFA que respeitem as regras da LEORAM e demais legislação aplicável, relativas à estrutura dos documentos (articulando, mapas e anexos informativos) que esteja em consonância com as definições superiores relativas a esta matéria.*”

Contudo, sem prejuízo das responsabilidades dos SFA na elaboração dos seus orçamentos privativos, compete à DROC/DFA pronunciar-se sobre os mesmos, “*propondo as adequadas medidas de gestão, disciplina e rigor orçamental*”. Não obstante as propostas do IDRAM não respeitarem as regras orçamentais já referidas, a Diretora de Serviços dos SFA manifestou a sua concordância relativamente às mesmas, sem mencionar e informar superiormente da existência de qualquer ilegalidade.

b) Deslocações aéreas e marítimas

Em relação aos encargos decorrentes das deslocações aéreas e marítimas das associações e clubes desportivos, ao abrigo do Protocolo de 1998, que vigorou até 2008, o IDRAM sustentou tratar-se “*de um apoio/subsídio, que só é efetivado com a*

celebração de CPDD, após a aprovação da despesa através de resolução”, pelo que “este Instituto não incluiu inicialmente nos EANP, a 31/12/2010, porque efetivamente os CPDD não estão celebrados.”

A ausência da resolução autorizadora do CGR e a falta de assinatura do respetivo contrato-programa, não significa a inexistência de dívida por parte do IDRAM, pois de acordo com o Protocolo, as Instituições Financeiras subscritoras só concediam crédito às agências de viagens se o IDRAM lhes enviasse as faturas resumo devidamente visadas (*clausula 3.ª*), após verificar a sua conformidade⁹⁴ com os regulamentos em vigor (*cláusula 2.ª, n.º 2*).

Ou seja, a aposição do *visto*, como condição indispensável para que o banco adiantasse os valores faturados às agências de viagens, consumava a assunção pelo IDRAM, perante as entidades desportivas e o próprio Banco, de uma obrigação de pagamento certa, a efetuar mediante o provisionamento da sua conta de depósitos à ordem no BANIF, pelos valores necessários ao pagamento das faturas resumo, no prazo de 12 meses após a sua emissão (*cláusula 5.ª, n.º 1*).

Impõe-se salientar que a celebração dos CPDD e a emissão das resoluções autorizadoras das respetivas despesas, em data posterior à produção de todos os seus efeitos físicos e financeiros, desvirtua a natureza jurídica dos próprios contratos-programa, na medida em que servem apenas para financiar despesas efetuadas em 2006, 2007 e 2008, sendo, por isso, de questionar esta prática, à luz do disposto nos n.º 3 e n.º 4 do art.º 25.º do DLR n.º 34/2009/M, de 31 de dezembro⁹⁵.

Os responsáveis sustentaram ainda que os valores referentes ao Protocolo não são dívida do IDRAM, mas sim dos Clubes e Associações que realizaram as deslocações, entendimento corroborado pelo ex-SREC, que, no ofício dirigido ao SRPF, em 28/10/2011⁹⁶, refere no ponto 4 que *“a dívida não está, como a SRPF bem sabe, incluída nas dívidas reportadas à DGO, pois não é, em bom rigor, uma dívida da Região, mas sim das entidades desportivas, junto da banca, em nome de um protocolo de linha de crédito, subscrito pela SREC e pela SRPF.”*

Contudo, do Protocolo não decorre qualquer responsabilidade ou obrigação de pagamento para os Clubes e Associações Desportivas, estando, sim, em causa, a assunção pelo IDRAM de uma dívida em benefício dessas entidades, por conta de orçamentos futuros, a qual emergiu das faturas descontadas pelas agências de viagens e ainda não pagas pelo IDRAM (6.486.703,37 €)⁹⁷.

No contraditório os responsáveis pelo IDRAM reiteraram a sua posição inicial, de que *“os encargos com o protocolo constituem um apoio/subsídio, que (...) só é considerado encargo assumido aquando da celebração do respetivo contrato programa”*, defendendo que os *“valores são transferidos para a conta sedeadada no banco somente após a celebração dos CPDD entre este Instituto e os Clubes e Associações Desportivas, os quais têm por suporte as faturas (...) que apesar de validadas por este organismo para efeitos de utilização da linha de crédito, são emitidas diretamente”* àqueles e não ao IDRAM. Reafirmando o que já tinha sido dito sobre a não celebração dos CPDD, entendem que não se pode, por isso, *“afirmar que tenham sido assumidas despesas sem o respetivo cabimento orçamental”*.

Mais alegaram que as participações decorrentes dos CPDD *“são canalizadas para a conta das agências de viagens nos bancos, de forma a regularizar os adiantamentos concedidos aos Clubes e Associações, via Agência de Viagens”*, considerando que *“a responsabilidade formal continua a ser perante os Clubes e Associações, havendo um compromisso – aceite por estas entidades - de que as importâncias decorrentes dos contratos-programa serão canalizadas para o banco”*.

É de referir que o IDRAM reportou o valor em causa, como EANP, à DROC, em setembro de 2011 (novembro seguinte à DGO), em resultado de factos apurados sobre despesas e dívidas da Administração Regional da Madeira⁹⁸, criando assim condições para que as entidades estatísticas contabilizassem essa dívida no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, na revisão da necessidade líquida de financiamento da Região, operada pelo INE.

Por último, conforme se pode observar no quadro 6, as propostas de orçamento para 2010 e 2011, no que respeita às deslocações aéreas e marítimas, não acautelaram os compromissos anteriormente assumidos, salientando-se que, em 2010, foi pago, por conta da pertinente rubrica orçamental, o montante de 2.892.194,01 €, correspondendo 86% deste valor a despesas com deslocações de 2009 e 2010 e o restante a anos anteriores.

No entanto, os responsáveis demonstraram no contraditório que a proposta de orçamento para o ano de 2011 contemplava o montante previsto para a consolidação do protocolo, no âmbito da iniciativa de regularização apresentada à SREC, à SRPF e ao BANIF, identificando a informação de cabimento que acompanhava as minutas de CPDD a celebrar para o efeito, submetidas a parecer prévio da SRPF, tendo também acrescentado que, *“à semelhança dos ARDs no âmbito dos encargos com as instalações (...), as iniciativas deste Instituto não obtiveram a resposta da SRPF até à presente data”*.

Consideram, por outro lado, que sempre foi dado conhecimento dos encargos em dívida decorrentes do protocolo às diversas entidades, nomeadamente através das diligências efetuadas desde 2008 pelo IDRAM, junto da SREC e da SRPF, no sentido da consolidação do referido protocolo. Mais acrescentam que, embora aqueles valores não tenham sido formalmente

⁹⁴ Que inclui o formulário de requisição das viagens preenchido e validado pelo serviço competente daquele Instituto, acompanhado da fatura e dos documentos comprovativos de participação dos clubes.

⁹⁵ Aprovou o Orçamento da RAM para 2010.

⁹⁶ Cfr. o ofício n.º 2892, do Secretário Regional de Educação e Cultura.

⁹⁷ Em sintonia com o defendido nos vários Pareceres sobre a Conta da RAM emitidos pelo TC até 2009 e, muito particularmente, no Relatório n.º 15/2007-FS/SRMT. Classificada como dívida fundada (ex-vi da alínea b) do artigo 3.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro). O mesmo Relatório deu conta que o Protocolo devia ter sido submetido à fiscalização prévia do TC, o que não se verificou – ver o ponto 3.3.3. do citado Relatório.

⁹⁸ No relatório da IGF divulgado em finais de setembro de 2011.

“apresentados em devido tempo (gerência de 2010- foi feita a correção da conta em novembro de 2011) como EANP, por não ter o CPDD celebrado (...), todas as entidades tinham conhecimento formal do valor em dívida”.

3.3. A FIABILIDADE E UNIVERSALIDADE DOS EANP AJUSTADOS

A apreciação da fiabilidade dos valores finais dos EANP, bem como a necessidade de compreender a sua natureza, extensão e especificidade, determinou o desenvolvimento de um conjunto de ações e procedimentos, junto do IASAÚDE, do IDRAM e dos respetivos credores.

Para o efeito, numa primeira fase, foram solicitadas, àqueles dois Institutos, com referência a 31 de dezembro de 2010, as relações de todos os valores em dívida, com a identificação dos respetivos fornecedores, documentação de suporte, operações associadas e tratamento contabilístico realizado.

Na continuação dos trabalhos, foram selecionados e circularizados um conjunto representativo de fornecedores e cruzados e conciliados os dados obtidos sobre os montantes em dívida, com os registos das entidades auditadas.

3.3.1. O Instituto de Administração da Saúde, IP

3.3.1.1. VALIDAÇÃO DO REPORTE CORRIGIDO

A listagem atualizada dos EANP fornecida pelo IASAÚDE (reporte corrigido), em conformidade com a Circular n.º 4/ORÇ/2008, de 4 de abril, referente à data de 31/12/2010, refletia o montante inscrito em dívida nos anexos à conta da RAM, o qual totalizava € 150,7 milhões, e cuja repartição por credor e ano consta do quadro seguinte.

Quadro 7 – EANP do IASAÚDE, distribuídos por subagrupamento e anos, com referência a 31/12/2010

(em euros)							
	ANF	Protocolo ANF	Protocolo APOMEPA	Protocolo Psiquiatria	Outros subcontratos	Reembolsos aos utentes	Total
2004	7.395.376,08					129.369,48	7.524.745,56
2005	3.140.047,48						3.140.047,48
2006			-31.430,73	13,75			-31.416,98
2007	2.168.223,88		-13.243,07			204.642,54	2.359.623,35
2008	26.841.186,99		64.753,33				26.905.940,32
2009	9.828.462,69	28.525.520,32	4.500.350,45	6.583.118,50	607,66		49.438.059,62
2010	3.001,38	40.190.606,72	9.206.675,42	11.193.218,06	242.803,80		60.836.305,38
2011	7.398,48	413.622,77	149.044,61		3.188,77		573.254,63
Total	49.383.696,98	69.129.749,81	13.876.150,01	17.776.350,31	246.600,23	334.012,02	150.746.559,36

A informação disponibilizada pelo quadro anterior revela que os EANP eram:

- Em larga medida (78,6% do total), dominados pela dívida à Associação Nacional de Farmácias (agrupamentos ANF + Protocolo ANF⁹⁹), perfazendo 118,5 milhões de euros, que está associada à comparticipação pública no fornecimento de medicamentos e de produtos dietéticos, aos utentes do Sistema Regional de Saúde.

Em fevereiro de 2011 foi celebrado, entre a ANF, a RAM (através da SRPF e SRAS) e o IASAÚDE, um Acordo de Regularização de Dívida (ARD)¹⁰⁰ que fixou “(...) os termos da regularização da dívida de capital até 31 de Outubro de 2008, no montante de € 33.196.937,46 (...)”¹⁰¹, e implicou a redução (equivalente à dos valores associados ao acordo) do montante certificado pela ANF, para os €85.316.509,32.

⁹⁹ Autorizado pela RGR n.º 390/2005, de 14 de abril e celebrado, a 13 de maio de 2005, entre a RAM, através da SRAS e da SRPF, a Direção Regional de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos (a antecessora do IASAÚDE) e a ANF, com uma adenda de 25 de Julho de 2008.

¹⁰⁰ Ao abrigo no n.º 2 do art.º 11.º do DLR n.º 2/2011/M, de 10 de Janeiro (Orçamento da RAM), que autoriza o GR “(...) através do Secretário Regional do Plano e Finanças em conjunto com o membro do Governo Regional responsável pela assunção da despesa, a proceder a acordos de regularização de dívida com credores da Região, salvaguardando os devidos efeitos ao nível da execução orçamental, decorrentes da alteração da sua exigibilidade.”.

¹⁰¹ A liquidar no prazo de 7 anos, em 72 prestações mensais iguais de capital, vencendo-se a primeira 12 meses após a data de celebração do Acordo. Os valores do Acordo foram, de imediato, cedidos a título definitivo à CGD, num contrato de cessão de créditos autónomo, celebrado, em paralelo, entre a ANF e aquela instituição bancária.

- Constituídos por outros dois agrupamentos com uma importante expressão financeira: as dívidas criadas no âmbito do Protocolo de Psiquiatria¹⁰², com o valor de 17,8 milhões de euros (11,8% do total), e do Protocolo APOMEPA¹⁰³ (Associação Portuguesa dos Médicos Patologistas), com 13,9 milhões de euros (9,2% do total).

A cada Protocolo estava associada uma linha de crédito disponibilizada pelo BCP, para pagamento da faturação relativa aos serviços prestados pelos subcontratados na área da psiquiatria e pelas entidades convencionadas no setor dos meios complementares de diagnóstico e terapêutica (ex. laboratórios de análise).

Até 31 de dezembro de 2010, o IASAÚDE realizou os pagamentos aos prestadores por intermédio das linhas de crédito mas, face à não liquidação, nos prazos estabelecidos, das faturas resumo¹⁰⁴, com a consequente acumulação de valores em dívida, o Banco acabou por denunciar os Protocolos, encerrando a linha de psiquiatria, a partir de 1 de janeiro de 2012, e a da APOMEPA, desde junho de 2011.

- Incluem ainda uma parcela residual (cerca de 0,4%) de dívidas relacionadas com os reembolsos aos utentes e de outros subcontratos.

Para a certificação dos valores em dívida, foram selecionadas as 3 principais linhas de fornecimentos de bens e serviços (ANF, Psiquiatria e APOMEPA), delimitou-se uma amostra representativa e procedeu-se à circularização dos principais credores do IASAÚDE¹⁰⁵.

Protocolo APOMEPA

A listagem dos EANP do IASAÚDE (com o valor de € 13876.150,01) contém faturação emitida até dezembro de 2010, ainda que não para a globalidade dos prestadores. Com efeito, a circularização dos 4 principais prestadores de serviços evidenciou, em todos eles, a ausência de dois meses de faturação (outubro e novembro de 2010), fazendo crescer € 1.026.257,16 (14,3%) ao montante em dívida.

O IASAÚDE atribui a falha a problemas com o programa informático¹⁰⁶, que não reconheceu, como dívida de 2010, a faturação já paga no momento em que foi apurada a listagem (outubro de 2011).

Por outro lado, o valor por regularizar da linha de crédito (€ 15.468.218,25) supera, em € 1.592.068,4 (11,6%), o da listagem. O IASAÚDE reconheceu que uma parte significativa desse valor (€ 14.544.360,53) estava em dívida. A parcela não aceite (€ 923.857,72), refere-se à faturação de junho, de € 924.143,65, e a um crédito de € 285,93, sobre a faturação de março, cujos registos e comunicação pelo Banco só foram concretizados em janeiro de 2011, embora as operações tivessem data-valor de dezembro de 2010. Atribui, de igual forma, ao sistema informático, a razão para a diferença entre o valor da listagem e o da linha de crédito¹⁰⁷.

Não obstante as justificações apresentadas, a verdade é que se trata de valores em dívida no final do exercício de 2010 e que, consequentemente, deviam ter sido inseridos no reporte do IASAÚDE.

Anote-se que a linha de crédito (montante reconhecido pelo IASAÚDE como fiável) somente reflete a faturação descontada até junho de 2010, em conformidade com o prazo de 6 meses que o Protocolo concede ao IASAÚDE para regularizar os valores descontados. Há, por isso, que adicionar ao valor dos EANP a restante faturação do ano em dívida. Mais exatamente, a emitida até ao mês de novembro, dado que o reconhecimento do encargo, nos termos do Protocolo, deve ser feito no mês imediato àquele a que respeita a faturação.

Fazendo o cômputo desses valores a partir da listagem do IASAÚDE (€ 4.652.302,81), à qual tem de ser acrescentada a faturação em falta, até Novembro de 2010, das 4 entidades objeto de circularização (€ 920.340,72), temos uma subavaliação final no reporte de € 5.572.643,53 (40,2% do agrupamento, ou 3,7% do reporte).

Em sede de contraditório, os responsáveis pelo IASAÚDE apenas reconheceram a existência dos dois meses de faturação em falta, cujo valor final apurado pelo serviço, e entretanto comunicado à DROC, foi de € 1.989.724,49. A este respeito voltaram a

¹⁰² Autorizado pela RGR n.º 185/2004, de 12 de fevereiro, e celebrado, a 1 de março de 2004, entre a RAM, através da SRAS e da SRPF, a Direção Regional de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos (a antecessora do IASAÚDE) e o BCP, com o objetivo de regularizar um relacionamento financeiro regular, entre o IASAÚDE e os prestadores de serviços de psiquiatria e evitar assim os atrasos nos pagamentos que originavam reflexos negativos nas respetivas tesourarias.

¹⁰³ Autorizado pela RGR n.º 425/2004, de 1 de abril e celebrado, a 31 de maio de 2004, entre a RAM, através da SRAS e da SRPF, a Direção Regional de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos (a antecessora do IASAÚDE) e o BCP, com o objetivo de regularizar o relacionamento financeiro, entre o IASAÚDE e os médicos patologistas convencionados, e evitar atrasos nos pagamentos que originavam reflexos negativos nas tesourarias daquelas entidades.

¹⁰⁴ De 120 dias, no Protocolo de Psiquiatria, e de 6 meses, no Protocolo APOMEPA.

¹⁰⁵ Pode ser feita uma análise mais pormenorizada dos resultados da circularização no Anexo III.

¹⁰⁶ Cfr. o ponto 1 do ofício com o registo de entrada na SRMTC n.º 373, de 14/02, que reproduz um e-mail da mesma data.

¹⁰⁷ A falha do programa informático não se terá cingido à faturação em falta de 2010 (das entidades circularizadas), muito provavelmente abarcará faturação mais antiga. O IASAÚDE não esclareceu se a faturação em falta, resultante do problema com o programa informático, se limita às quatro entidades.

invocar a involuntariedade da omissão daqueles valores na listagem¹⁰⁸, e adiantam terem sido tomadas medidas para evitar a repetição da situação, com a imposição de um pré-registo em sistema de todas as faturas sem cabimento orçamental.

Quanto ao mais, nada é dito, pese embora o IASAÚDE, nos esclarecimentos prestados à DROC¹⁰⁹, ter adiantado não entender a razão para os restantes 5,6 milhões de euros identificados como eventuais compromissos por regularizar, e, conseqüentemente, não os reconhece.

Atenta a complexidade da aludida discrepância, esclarece-se que ela resulta dos cálculos expressos no quadro seguinte:

Quadro 8 – Apuramento da dívida à APOMEPA em 31/12/2010

DESCRIÇÃO	VALORES	OBSERVAÇÕES:
Linha de crédito	15.468.218,25	Faturação descontada pelos prestadores de serviços até junho de 2010* conforme prevê o Protocolo
Faturação de julho a novembro	4.652.302,81	Faturação em dívida evidenciada na listagem de EANP elaborada pelo IASAÚDE
Faturação de outubro e novembro	920.572,36	Faturação indicada pelos 4 fornecedores circularizados que não consta da linha de crédito nem da listagem de EANP elaborada pelo IASAÚDE
TOTAL APURADO PELA SRMTC	21.041.093,42	
Listagem de EANP do IASAÚDE	13.876.150,01	Reporte da situação em 31/12/2010
Faturação em falta reconhecida em contraditório	1.989.724,49	Faturação de Outubro e Novembro de 2010
TOTAL RECONHECIDO PELO IASAÚDE	15.865.874,50	
VALOR POR JUSTIFICAR	5.175.218,92	

* O valor linha de crédito reflete o valor do e-mail do IASAÚDE 14 de fevereiro de 2012, ao qual se somou a faturação de junho de 2010 (conta n.º 45405860342, no valor de € 924.143,65) e o crédito de mar/2009 (conta n.º 45384860).

Os responsáveis insistiram no contraditório que *“as eventuais diferenças que possam haver no reporte apresentado em outubro de 2011 resultam, exclusivamente, do lapso informático mencionado no primeiro contraditório”*, concluindo que o *“o IASAÚDE nunca ocultou qualquer dívida, e que todas as faturas de todos os prestadores no âmbito deste Protocolo estão de facto e de direito registadas na contabilidade (...)”*.

Não obstante, conclui-se que, do confronto entre os elementos informativos remetidos à SRMTC pelos fornecedores e a listagem corrigida dos EANP do IASAÚDE, ainda se encontram por justificar encargos no valor de € 5.175.218,92.

Associação Nacional de Farmácias

O diferencial entre os valores reportados como dívida pela ANF e pelo IASAÚDE, no montante de € 821.919,26, representa 1% do valor certificado (ANF-ARD), 0,7% do total da linha ANF e 0,6% da lista.

No contraditório, os responsáveis pelo IASAÚDE afirmaram não vislumbrarem *“motivos para a desconformidade relatada”*, uma vez que os valores em dívida comunicados terão sido previamente validados, *“dado [existir] um relacionamento estreito entre ambas as entidades, havendo sempre o cuidado de confrontação periódica de valores”*.

A forma de apresentação do valor em dívida por parte da ANF (sínteses mensais) não possibilita um cruzamento individual da faturação emitida, o que, por o diferencial em causa não ter uma dimensão relativa muito significativa (1% do universo a certificar), face às certificações periódicas da faturação pelo IASAÚDE, torna aceitável conceder a sua não relevação na relação dos EANP do Instituto.

Protocolo Psiquiatria

A linha de crédito do BCP, relativamente à lista do IASAÚDE, tinha a menos € 6.260.177,90, porque ainda não tinham sido descontadas faturas pelos prestadores de cuidados de psiquiatria no valor de € 6.342.318,28, o que acrescenta mais € 82.140,38 ao valor em dívida (0,5% face à listagem).

Também aqui os responsáveis alegam que, embora não dispondo da informação prestada pelos fornecedores, não haveria razões para a existência de divergências, encontrando-se toda a faturação refletida nas contas.

Do mesmo modo que no caso da ANF, em face da dimensão da divergência, é justificável que se valide o valor reportado e não se encare como EANP a diferença apurada.

¹⁰⁸ Pelo facto das faturas já se encontrarem pagas no momento de elaboração da listagem e de o ficheiro digital não as ter reconhecido como estando em dívida em 2010.

¹⁰⁹ No âmbito das diligências desenvolvidas por aquela direção regional, na sequência do relato – cfr. os anexos ao contraditório da DROC e do SRPF.

Síntese

Em resumo, o reporte do IASAÚDE apresenta diferenças relevantes na linha de fornecimentos relacionada com o Protocolo APOMEPA, com faturação por registar no montante de € 5.175.218,92, não relevado na relação dos EANP, nem reportado à DROC e às autoridades estatísticas nacionais.

3.3.1.2. OUTRAS SITUAÇÕES FORA DO REPORTE

As atribuições do IASAÚDE, no âmbito do Sistema Regional de Saúde, designadamente como entidade responsável pela contratualização e a aquisição das prestações de cuidados de saúde primários e hospitalares¹¹⁰, determinaram a extensão da análise à execução das obrigações financeiras decorrentes dos contratos-programa celebrados com a SESARAM, E.P.E..

Com o objetivo de clarificar por que motivo não constavam, na listagem dos EANP do IASAÚDE, quaisquer dívidas à SESARAM, ambas as instituições foram questionadas sobre o montante dos créditos pendentes no âmbito da execução dos contratos-programa.

De acordo com as respostas obtidas, a SESARAM considera ter a haver do IASAÚDE, a 31/12/2010, um valor próximo dos € 280,25 milhões:

Quadro 9 – Créditos do SESARAM sobre o IASAÚDE

(em euros)

Contrato-programa	Data das faturas	Em dívida a:		
		31/12/10	30/06/11	
Jun. a dez.2006	Produção faturada	29-01 e 03-06-2008	5.895.662,66	5.895.662,66
	Por faturar	-	16.873.754,80	16.873.754,80
Out./2007 a dez./2008	Prémio	31-12-2009	587.064,74	587.064,74
	Faturada	21-12-2009	20.000.000,00	17.500.000,00
2009	Faturada	31-12-2010	107.327.617,72	20.465.887,74
2010	Faturada	02-11 e 16-12-2010	129.564.991,48	129.564.991,48
	Faturada em 2011	09-02 e 02-05-2011		108.338.812,26
Total	Faturada (c/ prémio)		263.375.336,60	282.352.418,88
	Faturada + Por faturar		280.249.091,40	299.226.173,68

Fonte: Ofício da SESARAM, com o registo de entrada na SRMTC n.º 116, de 16/01/2012

O presidente do Conselho Administrativo da SESARAM, EPE, em contraditório, informou que “os valores em dívida relativos ao Contrato-Programa de Junho a Dezembro de 2006 não são reconhecidos pelo IASAÚDE pelo que, dada essa divergência, não se faturou a totalidade do respetivo valor.”

Quanto à dívida reivindicada pela SESARAM, o IASAÚDE, no contraditório, informou¹¹¹ que as dívidas emergentes dos CP de junho/06 a dezembro/06¹¹² e do CP outubro/2007 a dezembro/2008 estavam regularizadas, e juntou ainda prova de que a fatura 1006636, de 2/11/2010, no valor de € 72.706.848,71, foi paga a 31/12/2010, pelo que o montante da produção faturada em dívida, até 31/12/2010, fixa-se nos € 164.185.760,49¹¹³.

O referido Instituto acrescentou que a faturação referente à produção de 2009, emitida pela SESARAM, em 31/12/2010, apenas teria sido remetida em fevereiro de 2011, sublinhando que a execução dos contratos está confinada aos valores da produção e aos prazos neles estabelecidos, pelo que, tendo pago de acordo com a programação financeira prevista nos CP, não existiriam pagamentos em atraso.

Tal como explicitado no contraditório, até ao ano de 2009, a faturação emitida pela SESARAM abrangia apenas o montante inscrito em sede orçamental da RAM (nunca foi ultrapassado esse montante), verificando-se que, “a partir de 2010, fruto dos melhoramentos ao nível informático e de gestão, a SESARAM, EPE, passou a dispor de capacidade de faturar na plenitude tudo aquilo que produzia”, situação que “gerou uma escalada de faturação para a qual o Instituto não estava preparado”.

¹¹⁰ Cfr. a al. q) do art.º 3.º do DLR n.º 23/2008/M, de 23 de Junho, diploma que criou o IASAÚDE, IP – RAM.

¹¹¹ De acordo com o IASAÚDE os valores do CP de outubro/07 a dezembro/08 foram parcialmente regularizados em 2009, através da fatura n.º 903197 (€ 19.025.882,23) e da nota de crédito n.º 900182 (€ 4.587.858,19), e o montante de € 5.779.226,51, que transitou como EANP para 2010, foi liquidado nesse ano.

¹¹² Valores reconhecidos e regularizados pelo IASAÚDE a 7 de maio de 2007, através do pagamento da fatura n.º 224, de 18 de janeiro de 2007, no valor de € 22.808.825,44. Valor aproximado indicado pela SESARAM para a produção faturada e por faturar.

¹¹³ Corresponde, em síntese, à faturação da produção de 2009 (107.327.617,72) e às duas faturas respeitantes à produção de 2010 (129.564.991,48), menos € 72.706.848,71 da fatura 1006636, de 2/11/2010, do contrato de 2010.

Quadro 10 – Execução de CP pelo IASAÚDE

(em euros)

Contrato-programa - Previsão					
Período de vigência	Produção		Pagamentos		
	Valor global das Linhas	Prémio	2009	2010	2011 e seguintes
Out./07 a dez./08	279.104.447,61	1.395.522,39	195.000.000,00	84.104.477,61 1.395.522,39	-
2009	226.306.284,00	1.131.531,42	-	109.500.000,00	116.806.284,00 1.131.531,42
2010	239.805.546,42	1.199.027,73	-	-	239.805.546,42 1.199.027,73
Total CP			195.000.000,00	195.000.000,00	
Contrato-programa – Execução					
	Orçamentado		195.000.000,00	195.000.000,00	
	Executado n		189.220.733,49	189.220.733,49	
	Executado n-1		-	5.779.226,51	
	Transitado		5.779.226,51	0,0	

Fonte: Ofício do IASAÚDE com o registo de entrada na SRMTC n.º 75, de 12/01/2012 o

Convém precisar que, enquanto a SESARAM se apoia nos valores da produção faturados de um determinado ano, o IASAÚDE sustenta-se nos pagamentos previstos para esse ano. Como o pagamento da produção de cada ano é repartido pelos dois anos subsequentes ao da produção, surgem as leituras não coincidentes sobre os montantes em dívida.

Do lado do IASAÚDE, o quadro geral aponta para que, desde junho de 2008 (data de constituição do Instituto) até 2010, os orçamentos só incluíam as verbas necessárias para fazer face aos pagamentos previstos nos contratos programa de cada exercício, dotações que constituíam, no seu entendimento, o limite máximo até ao qual podia aceitar e processar faturação¹¹⁴. Assim, o orçamento do IASAÚDE apenas contempla os pagamentos previstos para o período, envolvendo serviços prestados e faturados em anos anteriores.

Ora, entende-se que os contratos-programa não podem ser reduzidos a meros acordos de regularização de dívida que não espelham os encargos efetivos¹¹⁵, devendo antes ser celebrados e executados nos momentos próprios – a contratação da produção antes do início da atividade (ou coincidindo), e a faturação e o pagamento ao longo do período da prestação dos cuidados médicos, cumprindo os prazos legais e contratuais.

Aliás, na prática em vigor, ainda que se invoque a programação dos pagamentos inscrita no contrato para justificar as dotações atribuídas, o clausulado relativo à faturação da produção determinaria outro procedimento. Com efeito, a cláusula nona do CP de 2010 estabelece que a faturação deve ter uma cadência mensal, a realizar até ao final do mês seguinte àquele a que os cuidados médicos se reportam. Prevendo, até, adiantamentos mensais de verbas (numa base duodecimal, em relação ao valor do contrato), a serem ajustados com a liquidação da faturação no prazo de 30 dias após a receção das faturas, “*exceto se a Secretaria Regional do Plano e Finanças não tiver depositado, atempadamente, os fundos requisitados.*”

Independentemente das contradições existentes entre a programação financeira e o procedimento previsto para a faturação, sobressai o aspeto de o contrato dar o direito à SESARAM de apresentar a sua faturação mensalmente ao longo do período da produção. Consequentemente, o IASAÚDE tem a obrigação de estar devidamente provisionado da dotação orçamental necessária à correspondente execução financeira do contrato.

É um facto que a SESARAM não cumpre com esses prazos. Mesmo assim, a assunção dos compromissos pelo IASAÚDE não está a respeitar as datas da faturação emitida. Pelo que também aqui existem valores de EANP que deviam ter sido (e não o foram) objeto de reporte por constituírem, nos termos da Circular n.º 4/ORÇ/2008, uma assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar despesas certas, vencidas, no montante global de € 164.185.760,49, se atendermos à faturação referente à produção apresentada pela SESARAM até final de dezembro de 2010.

A referida faturação não foi liquidada no momento previsto, não transitou nem foi reportada como EANP para o exercício seguinte por falta de dotação, bem como não foi acautelado o seu provisionamento no exercício orçamental subsequente.

No contraditório, os responsáveis do IASAÚDE argumentaram que as cláusulas de pagamento dos contratos são limitativas dos valores da faturação a serem reconhecidos em cada ano. Com base nesse entendimento, consideram, ao contrário do TC, que “*o IASAÚDE, em momento algum, assumiu perante o SESARAM a responsabilidade da realização de despesa certa e vencida. De contrário, o IASAÚDE sempre rejeitou esta despesa, nunca a tendo reconhecido, porquanto não havia sido contratualizada.*”

¹¹⁴ Deste modo, quando num determinado ano são regularizadas faturas de contratos de períodos anteriores, as despesas desse ano ficam descompensadas, não sendo aceite nem processada a faturação que ultrapassasse o limite da dotação disponível (faturas não aceites que eram devolvidas ao emitente e o seu reconhecimento protelado para um exercício futuro). Consequentemente foram gerados encargos, não reconhecidos contabilisticamente, de valor (pelo menos) equivalente a essas despesas, em consequência da devolução de faturação do período, por esgotamento da dotação.

¹¹⁵ A celebração dos contratos tem vindo a ser feita no final do período.

Resulta das alegações que ao interpretarem os CP, desvalorizam os períodos de produção neles especificados, por contraposição aos prazos de pagamento. Para o IASAÚDE, o que releva, para efeito da execução orçamental, são os períodos referenciados para a liquidação da produção, que costumam apresentar um hiato de dois anos. É exatamente nesse aspeto que recai a divergência de interpretação.

O relevante em matéria de reconhecimento contabilístico dos compromissos é tão simplesmente o período efetivo em que foram prestados os cuidados de saúde. Ou seja, independentemente dos períodos previstos para a execução dos pagamentos, o IASAÚDE está obrigado pelo próprio contrato a reconhecer mensalmente, no ano das prestações dos cuidados, a faturação emitida, tendo apenas por limite (para essa relevação contabilística) o valor da produção contratada (e não os pagamentos previstos para o ano, com defendem os oponentes).

Também ao contrário do que é afirmado, a aplicação daquela regra não potencia eventuais riscos de sobrefaturação por parte da SESARAM. Isto porque, como muito bem diz o IASAÚDE, em conformidade com as cláusulas contratuais, quaisquer valores superiores a 5% acima da produção definida (e não do pagamento) ficam necessariamente sujeitos a revisão e a acerto prévio entre as partes, antes de serem faturados. Mas enquanto tal limite não for atingido, de acordo com o contrato, o IASAÚDE está obrigado a reconhecer a faturação emitida.

De notar que esta argumentação acaba por perder alguma da sua força pelo facto de os CP terem sido celebrados após o termo do período de produção a que respeitam, sendo extemporânea a invocação do clausulado relativo à produção acima do contratado. O que se passa é que, objetivamente, o IASAÚDE ajustou a verba do CP às disponibilidades orçamentais e não, como devia, ao valor dos serviços prestados pela SESARAM que já era conhecido (pelo menos em grande parte) à data da contratualização da produção de 2010.

O Secretário Regional do Plano e Finanças, nas alegações apresentadas, discorda em absoluto com a imputação de responsabilidade aos membros do CG pela não inscrição dos encargos transitados com os CP, por falta de dotação orçamental, afirmando ter havido *“uma estrita observância das regras da elaboração e execução orçamental”* e que *“de acordo com o princípio do equilíbrio orçamental (...), foram inscritas nas dotações respetivas dos orçamentos quer de 2010 quer de 2011 todas as verbas que, atendendo às limitações financeiras globais existentes e por demais conhecidas desse Tribunal era possível e legal orçamentar.”*

Reconhece, no entanto, que cabia ao GR *“criar as condições que, face aos constrangimentos existentes, possibilitassem a resolução do problema (...)”*, tendo sido com esse intuito que o Governo (nas leis orçamentais de 2010 e 2011) abriu a possibilidade para a celebração de acordos de regularização de dívida, instrumento que o IASAÚDE tinha à disposição para resolver legalmente o problema, mas abdicou de o utilizar.

Acrescentou o SRPF que *“tem tentado encurtar os prazos de celebração dos CP, assim como regularizar os respetivos valores no mais breve espaço de tempo, situação (...) dificultada pelos constrangimentos financeiros que a Região atravessa, motivados também por fatores de ordem externa.”*

No fundo, os elementos carreados no contraditório em nada comprometem os factos relevantes acima descritos, mantendo-se por isso todas as conclusões nos termos referidos.

Já os comentários aduzidos pelo presidente do Conselho Administrativo da SESARAM foram, de uma maneira geral, condizentes com o refletido no relato, informando ainda que, *“no que respeita à faturação da produção realizada, tem sido nos últimos anos efetuado um esforço no sentido de a mesma ser efetuada no próprio ano, perspetivando-se que no ano de 2012 a mesma seja tendencialmente mensal”*.

A concluir, referir que a factualidade analisada ao longo do ponto resulta no apuramento de um total de € 169.360.979,41 que não foram reconhecidos como EANP do IASAÚDE, sendo € 164.185.760,49 relativos à produção da SESARAM e € 5.175.218,92 relacionados com o Protocolo APOMEPA.

3.3.1.3. O MONTANTE TOTAL NÃO REPORTADO

Interessa, por outro lado, salientar que o quadro subjacente ao financiamento do Sistema Regional de Saúde denuncia a existência de uma suborçamentação da dotação destinada aos contratos-programa de 2009 e 2010, pelo menos nos montantes acima evidenciados, e a não relevação contabilística desses encargos, por falta de dotação disponível.

Os responsáveis do IASAÚDE, desde 2008, vêm alertando a tutela para a necessidade de reforçar o orçamento. Em 2010, o montante solicitado, para fazer face aos encargos com os CP, foi de € 325 milhões, valor inscrito na proposta de orçamento da SRAS, a qual era na sua globalidade de € 585.954.427. Deste montante, € 533.391.854 correspondiam a despesas de funcionamento, sendo a parcela do IASAÚDE a mais significativa, com € 524.419.247. No final, o orçamento do IASAÚDE acabou por ser fixado nos € 311.045.405, com as despesas de funcionamento a totalizarem € 289.460.813, e uma dotação de € 195 milhões para os CP, a que correspondeu um corte de € 130 milhões face à proposta inicial.

A dotação orçamental insuficiente tornou impraticável a execução de uma contabilidade de compromissos consistente, traduzida, designadamente, na obrigatoriedade de registo das obrigações decorrentes de contrato e dos encargos assumidos nos anos anteriores, como exigia o normativo do n.º 1 do art.º 3.º do DRR n.º 2/2010/M, de 26 de maio¹¹⁶.

Em face do atrás descrito, a assunção de despesas sem cabimento orçamental e a não relevação contabilística dos EANP serão imputáveis, em última instância, ao Conselho do GR, na qualidade de órgão responsável pela elaboração das propostas do ORAM, que não dotou o orçamento do IASAÚDE com as verbas necessárias, pese embora a SRPF tenha sido atempadamente alertada e informada pelos responsáveis da IASAÚDE das dificuldades financeiras que afligiam o Instituto.

¹¹⁶ Quando estipula que *“Os serviços e organismos, incluindo os dotados de autonomia administrativa e financeira, são obrigados a manter atualizados os sistemas contabilísticos correspondentes às suas dotações orçamentais com o registo dos encargos assumidos.”*

No respeitante à responsabilidade atribuída aos membros do Conselho de Governo da RAM, remete-se para as considerações expostas no ponto 2.6., que vão no sentido de manter a factualidade e a responsabilidade financeira imputada.

Factualidade que contraria a norma do art.º 16.º, n.º 1, al. a), da LEO, e a norma do art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM, cuja violação configura uma infração financeira no quadro normativo do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, imputável aos membros do Governo Regional que aprovaram as propostas de orçamento remetidas à Assembleia Legislativa da Madeira, valendo aqui a análise desenvolvida no ponto 3.2.2., para onde se remete.

Ficaram também por reportar EANP, no valor aproximado de € 169,3 milhões de euros, às autoridades estatísticas nacionais, e, com isso, porque foram violados os art.ºs 12.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, da LO n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, os art.ºs 15.º, n.º 1, 16.º, n.º 1, da LO n.º 1/2010, de 29 de março, o art.º 68.º da LEO, o art.º 74.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho, e o art.º 63.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março, cometeu-se uma infração financeira face ao disposto no art.º 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC, imputável ao ex-Presidente do IASAÚDE e ao Vice-Presidente do mesmo Instituto¹¹⁷.

Neste ponto os responsáveis pelo IASAÚDE entendem que a limitação orçamental foi impedimento para a assunção dos compromissos (caso contrário, incorreriam em responsabilidade financeira, por assumirem despesas sem dotação orçamental). *“Nesta senda, como é bom de aquilatar, este Instituto a todo o tempo agiu na convicção da observância e cumprimento da lei do direito.”*

Todavia, deviam ter sido evidenciados e constar do reporte todos os encargos que não tivessem sido pagos por insuficiência de dotação orçamental ou qualquer outra razão, por representarem a assunção consumada, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, vencida ou vincenda, constituindo, por isso, despesa certa para os orçamentos futuros.

Quanto ao facto dos encargos não registados na conta de gerência poderem induzir em erro o TC¹¹⁸, os mesmos responsáveis declinam perentoriamente qualquer intenção nesse sentido, afirmando que *“nunca, em momento e circunstância alguma, procederam com má-fé, dolo ou, ao menos, negligência no exercício das suas funções. Nem tão pouco foi sua intenção (...) ocultar dívida denominadamente através do dever de reporte dos EANP.”* Apontam, inclusive, como prova desse procedimento de transparência, os *“relatórios de gestão (...), onde evidenciamos a existência de faturação sem cabimento”* e os Balanços, as Demonstrações de Resultados e os Balancetes, em que a situação patrimonial do Instituto *“reflete essa dívida, sem nenhum tipo de ocultação”*.

Este quadro circunstancial, marcado pela referida limitação orçamental, leva a considerar que não está adquirido que a omissão verificada não foi injustificada, permitindo afastar o juízo de censura presente na infração inicialmente imputada ao abrigo do art.º 66.º, n.º 1, al. f), da LOPTC.

Embora sem impacto nas conclusões anteriormente expostas, o Secretário Regional do Plano e Finanças, o Diretor Regional do Orçamento e Contabilidade e a Diretora dos Serviços e Fundos Autónomos, informaram no contraditório que a deteção do acréscimo dos encargos com o IASAÚDE, originou as seguintes correções em 2012:

- Quanto à gerência de 2010, foram considerados os valores relacionados com os dois meses de faturação em falta do Protocolo APOMEPA¹¹⁹, no montante de € 1.989.724,49. Esta correção implicou alterações (erratas) ao Mapa dos Encargos Transitados e ainda aos Mapas do Stock da dívida da RAM (Anexo L, da conta da RAM) e da Dívida administrativa (Anexo LI).

O restante diferencial do protocolo APOMEPA (entre a linha de crédito e a listagem), no valor de € 5.175.218,92, não foi atendido ou justificado.

- Todos os restantes encargos, *“constam do reporte dos EANP de 2011, na coluna de compromissos, em consonância com o critério utilizado pelo INE para registo dos mesmos.”*

No 2.º contraditório, o SRPF alegou que o IASAÚDE *“não acautelou como lhe era devido as situações em dívida através de proposta à Secretaria Regional do Plano e Finanças da celebração com as entidades credoras de acordos de regularização de dívida, levando a um sucessivo acumular das mesmas o que impossibilitou o enquadramento legal da sua orçamentação”*.

O incumprimento do art.º 16.º, n.º 1, al. a), da LEO, e do art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM, como melhor se vê do orçamento que o GR preparou, não se filia numa aporia matemática de determinação de números a considerar no diploma orçamental, pois importava levar ao orçamento todas as obrigações decorrentes de contrato, o que, nos termos da lei, não está dependente da celebração de qualquer acordo de regularização de dívida.

Com aquelas normas, o legislador visa acautelar que uma entidade pública respeite as suas obrigações perante terceiros, as quais, por implicarem pagamentos, devem ter cabimento em dotação orçamental adequada. Sendo que, no caso, o GR, apesar de alertado, não mostrou que plano começou a adotar para cobrir as despesas que vinham de anos anteriores. Ocultar encargos que engrossam défices, deixando de cumprir essas normas, significa que o GR levou à ALM um orçamento que violou os princípios da verdade e da transparência das contas públicas.

Os factos e argumentos que o contraditado invoca em favor dos membros do GR não são suficientes para excluir o juízo de censura do Tribunal relativamente a esta matéria, que tendo a ver com a verdade, o rigor e o equilíbrio, inverte a prática que subsistiu na atividade financeira pública e que está na origem das dificuldades financeiras com que a Região se debate.

¹¹⁷ Dirige a unidade operacional de gestão financeira.

¹¹⁸ Ver a al. f) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC.

¹¹⁹ Em simultâneo foi realizado um acerto de € -146,03 relativo a produtos vendidos nas farmácias (ANF), sem ter sido adiantada qualquer justificação para o mesmo.

3.3.2. O Instituto do Desporto da RAM, IP

3.3.2.1. VALIDAÇÃO DO REPORTE CORRIGIDO

A relação atualizada dos EANP do IDRAM (reporte corrigido), referente a 31 de dezembro de 2010, remetida à SRMTC, encontra-se em sintonia com os valores expressos na Conta da RAM e totaliza o montante de € 19.200.889,78.

Quadro 11 – EANP do IDRAM, a 31/12/2010, distribuídos por categoria de despesas e anos de origem

	(em euros)							
	Até 2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Abastecimento de água	1.219.249,33	430.116,95	437.909,64	484.141,84	468.791,16	556.526,72	105,62	3.596.841,26
Abastecimento de eletricidade	3.228.575,07	663.313,78	916.044,41	985.681,40	1.041.569,22	1.007.829,93	59.090,24	7.902.104,05
Outras desp. corr.	-	-	-	-	342,00	448.086,54	3.010,55	451.439,09
Desp. Inv. - Outras	-	-	-	16.474,90	-	30.692,63	-	47.167,53
CPDD - Apoio nas deslocações aéreas e marítimas	147.225,33	652.187,84	3.413.305,61	2.269.944,02	4.040,57	110.431,19	-	6.597.134,56
CPDD - Outros	-	-	-	-	147.167,71	459.035,58	-	606.203,29
Total	4.595.049,73	1.745.618,57	4.767.259,66	3.756.242,16	1.661.910,66	2.612.602,59	62.206,41	19.200.889,78

Os valores em dívida encontram-se agrupados nas seguintes categorias:

- A parte mais significativa dos encargos (59,9%) está relacionada com o abastecimento de água (18,7%) e eletricidade (41,2%) às diferentes instalações sob gestão do IDRAM.

O fornecimento de água, que é prestado pelas autarquias, embora apresente faturas por pagar com mais de 20 anos (desde 1990), só denota um acréscimo acentuado a partir de 1999. No caso da eletricidade, essa antiguidade ainda é maior - o consumo por regularizar à EEM inclui faturas de 1982 -, e a dívida começou a avolumar-se a partir de 2000.

- Uma parcela importante (34,4%) é devida pelo não processamento dos apoios aos clubes e associações desportivas no âmbito das deslocações aéreas e marítimas.

Os apoios por regularizar remontam a 1999 pese embora o grande incremento da dívida tenha acontecido entre 2006 e 2008. De 2009 em diante, em oposição com as outras categorias, houve uma redução substancial dos encargos transitados, que tiveram por contrapartida um aumento nos pagamentos com as deslocações.

A alteração de trajetória coincide com a data de encerramento da linha de crédito aberta no BANIF, que era utilizada para a regularização dos encargos derivados dos apoios nas deslocações aéreas e marítimas.

A referida linha de crédito foi criada ao abrigo de um protocolo celebrado, em outubro de 1998, entre a RAM, através do Secretário Regional do Plano e Finanças e o Secretário Regional da Educação, o IDRAM e aquele Banco¹²⁰. Provisionada com um plafonamento de € 7 milhões¹²¹, a linha deixou de ser utilizado a partir de 2008, na sequência de recomendações do TC.

- Uma pequena parcela (3,2%) é composta por outros CPDD, direcionados para o apoio às SAD, às modalidades desportivas amadoras e aos diversos setores de atividade desportiva.
- A parte restante (2,6%), é constituída por encargos diversificados, classificados como outras despesas correntes e de investimento.

A confirmação dos valores em dívida (reporte corrigido) incidiu sobre os 3 grupos principais de encargos (abastecimento de água, consumo de eletricidade e apoios às viagens) e sobre os créditos decorrentes do fornecimento de gás (outras despesas correntes), e foi realizada com base na circularização, a partir de uma amostra representativa, dos principais credores e do Banco que assegurou os pagamentos das viagens até junho de 2009¹²².

A circularização evidenciou que, no caso dos abastecimentos de água, eletricidade e gás, as diferenças detetadas têm uma expressão meramente residual, representando a maior (CMF, abastecimento de água) um valor em dívida que supera, em 1,1% (€ 31.167,77), o da listagem¹²³.

¹²⁰ O protocolo inicialmente envolvia ainda uma outra linha de crédito com o BCP, que foi encerrada faz já alguns anos.

¹²¹ O valor definido no protocolo foi aumentado pelo ofício n.º 87/08, CIPRAM, do BANIF.

¹²² Sobre os resultados, ver o ANEXO IV.

¹²³ Para algumas dessas diferenças foi possível fazer a conciliação: no caso da EEM (abastecimento de eletricidade): a empresa não apresentou como dívida a fatura de janeiro de 2011, enquanto o IDRAM a considerou na execução do período complementar; o IDRAM inseriu impropriamente faturação relacionada com a execução orçamental de 2011; no caso da GALP Madeira (abastecimento de gás), o IDRAM não registou (tem a menos na listagem) um valor que deveria incluir na execução orçamental de 2010.

Relativamente aos apoios nas viagens aéreas e marítimas, há que distinguir os apoios processados até 2008, dos restantes (2009 e 2010):

- Até 2008, a validação passou principalmente pela informação prestada pelo BANIF, dado os apoios serem pagos pela linha de crédito, complementada pela circularização aos beneficiários.

O cruzamento de dados com o BANIF destacou um diferencial de 0,4%, de valores a mais na listagem (+ € 24.903,37). Uma parte desse valor deve-se ao apoio prestado ao União, SAD, em 2009 (€ 4.040,57), incorretamente indicado como regularizado pelo Protocolo. De todo o modo, a diferença não põe a causa o reporte ajustado. As respostas dos beneficiários confirmam no geral os dados do IDRAM¹²⁴. A exceção é a AFM, que afirma ter a haver € 19.845,44, de viagens realizadas em 2007 e 2008 (portanto, não pagas pelo Protocolo)¹²⁵.

- Os apoios de 2009 e 2010 passaram a ser pagos diretamente pelo IDRAM, sem intermediação da linha de crédito. A circularização dos clubes e associações revela algumas diferenças (no global, representam -1,1%, ou € 33.067,09), que não põem em causa a fiabilidade dos reportes, sendo as de maior expressão as seguintes:
 - CF União, SAD (+7,3%), em resultado de a listagem apresentar a mais, como EANP, uma fatura de 2009, no valor de € 4.040,57, efetivamente regularizada em 2010;
 - AARAM (-2,6%), em consequência de a listagem apresentar a menos € 18.877,60, de faturas não pagas na totalidade ou pagas apenas parcialmente¹²⁶.
 - AFM (-1,1%), fruto da listagem apresentar a menos € 8.318,20, derivado de faturas transitadas total ou parcialmente para 2011.
 - APM (-1,4%), em resultado de a listagem evidenciar, em 2009 e 2010, menos, respetivamente, € 7.063,50 e € 2.665,50, em consequência de faturas transitadas total ou parcialmente para 2011.

Outros Contratos-Programa de Desenvolvimento Desportivo (CPDD)

Aproveitando a circularização realizada, perguntou-se se existiam outros valores em dívida, tendo-se obtido duas respostas afirmativas:

- A Associação de Patinagem da Madeira identificou uma dívida ao abrigo do CPDD n.º 166/2010, celebrado a 4 de Agosto de 2010, mas sem razão porque o montante em causa (€ 30.378,25) corresponde à tranche prevista ser processada e paga em 2011 (cláusula 4.ª).
- A Associação de Futebol da Madeira afirmou ter valores em dívida relacionados com os CPDD n.ºs 154/2003, de 30 de setembro¹²⁷, 36/2007, de 21 de fevereiro¹²⁸, e 157/2010, de 12 de julho¹²⁹.

No CPDD n.º 157/2010, o montante indicado como dívida (€ 100.276,75) corresponde ao valor previsto ser processado em 2011 (cláusula 4.ª) não devendo ser considerado nas dívidas de 2010.

Já relativamente aos outros dois contratos (os das obras), a AFM reclama, para além dos montantes previstos serem processados em 2011 e anos seguintes (CPDD n.º 154/2003: € 1.164.705,16; CPDD n.º 36/2007: € 4.611.278,8), apoios por regularizar de, respetivamente, € 106.901,44 e € 250.902,64, relativamente a anos anteriores¹³⁰ que não estão mencionados na lista do IDRAM.

Confrontados com estas discrepâncias (€ 357.804,10, ou 1,9% do total da lista), os responsáveis pelo IDRAM reafirmaram não haver quaisquer dívidas¹³¹, adiantando que os alegados encargos se reportam a reajustamentos na reprogramação do serviço da dívida, refletidos na revisão dos s. contrato

¹²⁴ Ou seja, os apoios terem sido pagos pela linha de crédito, não havendo valores em dívida.

¹²⁵ Referentes às faturas seguintes (valor em euros):

Ano	N.º	Valor	Ano	N.º	Valor	Ano	N.º	Valor	Ano	N.º	Valor
2007	214	1.588,40	2008	4000	98,42	2008	6262	155,40	2008	6686	155,40
	273	4.778,25		4064	5.554,50		6533	155,40		6968	137,04
2008	3130	5.331,12	5707	180,30	6535	155,40	7097	51,80			
	3746	480,26	5708	180,30	6540	155,40	7099	51,80			
	3973	240,13	5986	137,52	6544	103,60	7100	155,40			

¹²⁶ O reconhecimento parcial das faturas deve-se ao ajustamento decorrente do facto de haver encargos não apoiados (tarifas/passageiros excedentes ou o subsídio de mobilidade).

¹²⁷ Alterado em 29 de dezembro de 2006.

¹²⁸ Com a reprogramação financeira definida na RCG n.º 16569/2010, de 29/12.

¹²⁹ Os dois primeiros contratos referem-se à construção/remodelação de duas infraestruturas desportivas e refletem as participações com o financiamento daquelas obras, suportadas em 100% pelo IDRAM. O último, consagra o apoio à competição desportiva regional, à formação dos agentes desportivos e ao regular funcionamento administrativo e técnico da Associação.

¹³⁰ Valores que correspondem à diferença entre o previsto nos contratos e o pago até 2010, conforme consta do e-mail enviado pelo IDRAM, de 09/01/2012.

¹³¹ Concretamente, a 3ª alteração ao CPDD n.º 154/2003, de 31 de dezembro de 2010, e ao CPDD n.º 36/2007, da mesma data, autorizadas pela RCG n.º 1656/2010, de 31 de dezembro.

3.3.2.2. OUTRAS SITUAÇÕES FORA DO REPORTE

Alargou-se a análise às outras modalidades de apoio desportivo com o objetivo de verificar o correspondente nível de execução, tendo sido, nesse sentido, solicitado ao IDRAM a relação dos 523 CPDD vigentes em 2010, identificados por tipologia no Anexo V.

Tendo por base os elementos fornecidos pelo IDRAM no contraditório, nas tipologias referenciadas no quadro seguinte, existiam atrasos no pagamento dos apoios ou participações financeiras, sendo que, no final de 2010, o ponto de situação era o seguinte:

Quadro 12 – Atrasos nos pagamentos dos apoios no final 2010

					(em euros)
Tipos de apoio	Ano	Época desportiva	Valor (Relato)	Valor (Contraditório)	
Competição desportiva regional	2008	2006/07	257.810,00	481.704,60	
			153.372,57	153.372,57	
			23.421,50	31.785,41	
	2009	2007/08	978.762,00	978.762,00	
	2010	2008/09	1.262.423,92	1.262.423,92	
	2011	2009/10		1.179.604,67	
Subtotal			2.675.789,99	4.087.113,17	
Modalidades de desenvolvimento específico	2008	2006/07	133.144,60	-	
			8.363,91	-	
	2009	2007/08	377.266,20	377.266,20	
Subtotal			518.774,71	377.266,20	
Apoio no Regime Regional de Alta Competição		2008	2006/07	90.750,00	-
		2008	2007/08		104.000,00
			2008/09		93.620,00
			2009/10		96.750,00
			2010/11		67.320,00
Subtotal			90.750,00	361.690,00	
Exames médicos desportivos	2008	2006/07	133.490,00	133.490,00	
		2006/07	32.677,75	-	
	2009	2007/08	272.475,00	272.475,00	
		2007/08	3.640,00	-	
	2010	2008/09	358.228,50	358.228,50	
	2011	2009/10		376.992,00	
Subtotal			800.511,25	1.141.185,50	
Eventos desportivos		2007		95.100,00	
		2008		100.000,00	
		2009		83.500,00	
		2010		61.500,00	
Subtotal				340.100,00	
Eventos - desporto para todos		2008		166.765,16	
		2009		166.741,83	
		2010		166.740,62	
Subtotal				500.247,61	
Campeonato regional ralis	2006			24.939,88	
Aquisição 30% sede Madeira Andebol, SAD			37.500,00		
Aquisição meio transporte – CD Bartolomeu Perestrelo			17.465,00		
Aquisição de meio de transporte – Iate Club S. Cruz			17.465,00		
PAPEP's Campo Golf Santo da Serra			60.000,00		
Driving Range – Campo Golf Santo da Serra			177.516,57		
CS Marítimo – Complexo S. António			1.500.000,00		
Subtotal					1.834.886,45
Total			4.085.825,95	8.642.488,93	

Fonte: Contraditório do IDRAM, ofício com a ref.ª n.º 761, de 10/05/2012, pág. 25-26 e anexo 44.

Os novos valores dos CPDD por regularizar, e as alterações aos dados encontram-se destacadas.

Os 8,6 milhões de EANP englobam valores que só foram processados em 2011, a saber: as épocas de 2009/10 e 2010/11 referentes à competição desportiva regional (€ 1.179.604,67), ao regime de alta competição (€ 96.750,00 e € 67.320,00) e aos exames médico-desportivos (€ 376.992,00), no valor global de € 1.720.126,67, o que significa que o montante remanescente de € 6.922.362,26 reporta-se a encargos de 2010.

Estes apoios financeiros referem-se assim a épocas desportivas concluídas com processos convenientemente instruídos em termos do cômputo desses apoios, sendo que o valor em dívida não integrou o reporte ajustado dos EANP porque, no entendimento do IDRAM, faltava um elemento essencial para o seu reconhecimento, a celebração dos contratos.

Tendo presente o material probatório recolhido sobre a existência de encargos pendentes para pagamento a 31 de dezembro de 2010, confirmou-se que, nos anos de 2010 e 2011, esses encargos no montante de € 6.922.362,26, não foram reportados na informação que a Administração Regional estava obrigada a prestar à DGO e ao INE, por força dos art.ºs 12.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, da LO n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, dos art.ºs 15.º, n.º 1, 16.º, n.º 1, da LO n.º 1/2010, de 29 de março, do art.º 68.º da LEO, do art.º 74.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho, e do art.º 63.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março.

A violação dos citados normativos configura uma infração financeira punível com multa, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al.) d), da LOPTC¹³², imputável ao ex-Presidente do IDRAM, no âmbito do exercício dos seus poderes de direção e gestão e de superintender na elaboração e execução dos orçamentos¹³³, e à responsável pela DSAFJR. Por último, interessa também ponderar que, nas propostas de orçamento do Instituto para 2010 e 2011, não se descortina qualquer sinal no sentido de resolver o problema dos “atrasados”, ainda que faseadamente, tal como tinha indicado o ex-SREC, o que resultou em ofensa ao disposto no art.º 16.º, n.º 1, al. a), da LEO, e no art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM, e remete para a infração do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, passível de imputação de responsabilidade financeira aos membros do Conselho Diretivo do IDRAM e ao Presidente do IDRAM.

Em contraditório conjunto, os responsáveis do IDRAM reiteraram a perspetiva de não se estar perante verdadeiros EANP, dado os CPDD não terem ainda sido celebradas, nem se estar perante despesas certas – “Assim, podemos dizer que os valores a contratualizar são encargos prováveis, não são certos e dependem de acontecimentos futuros”, em que a “responsabilidade só é efetivamente reconhecida pelo devedor aquando da aprovação da resolução que autoriza a celebração do CPDD. Mais, tal responsabilidade está sempre condicionada à ocorrência de qualquer acontecimento futuro”, designadamente, conforme enumeram:

- “às regras orçamentais vigentes no momento da celebração do contrato” que podem determinar, tal como aconteceu em 2011, a redução em 15% do montante dos apoios;
- “à verificação dos requisitos legais necessários à celebração dos CPDD, tais como a entrega de documentos legalmente obrigatórios (...)¹³⁴”;
- “ao parecer favorável da SRF, que por razões de inexistência de condições financeiras da Região para assumir o encargo, poderá emitir parecer não favorável”;
- “às resoluções do que poderão eventualmente anular a atribuição”;
- “às decisões do Governo em matéria de política desportiva e/ou financeira.”

Considera-se no entanto que as situações invocadas em defesa da incerteza da despesa têm natureza formal, porquanto a análise não se esgota na argumentação de que os processos aguardam os procedimentos finais de submissão das minutas das resoluções a parecer prévio da SRPF e envio subsequente das propostas de resolução a plenário do GR (para autorização da despesa), para que, depois da sua publicação, possam, finalmente, ser outorgados os CPDD correspondentes.

Com efeito, não estamos perante uma potencial despesa associada à concessão de apoios financeiros futuros, mas sim face a obrigações de montantes exatos constituídas a favor das entidades abrangidas pela legislação regional¹³⁵, ao abrigo da qual se

¹³² Nos termos da citada alínea, o Tribunal de Contas pode aplicar multas “Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património”.

¹³³ Cfr. as alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 5.º do DRR n.º 15/2005/M, de 19 de abril, em vigor até 4 de dezembro de 2009. A partir desta data, passou a vigorar o DLR n.º 30/2009/M, de 4 de dezembro, que procedeu à reestruturação do Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira, IP-RAM.

¹³⁴ Tais como, a situação regularizada perante a Segurança Social e as Finanças ou a própria existência jurídica da entidade no momento da celebração do contrato.

¹³⁵ O artigo 65.º do DLR n.º 4/2007/M, de 11 de janeiro (estabelece as bases do sistema desportivo da Região Autónoma da Madeira), sob a epígrafe “Regulação posterior”, dispõe que “Os órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira aprovam a regulação necessária ao desenvolvimento das normas do presente decreto legislativo regional”. Ao abrigo desta norma foram emitidas a Resolução n.º 861/2007, de 9 de agosto, que define as orientações gerais de toda a regulamentação específica no domínio do desporto para o período 2007/2012; a Resolução n.º 862/2007, de 9 de agosto, alterada pela Resolução n.º 1112/2007, de 8 de novembro, e pela Resolução n.º 240/2008, de 6 de março, que aprova o Regulamento para a Atribuição de Subvenções Públicas à Participação nas Competições Desportivas Nacional e Internacional, a Resolução n.º 1187/2010, de 30 de setembro (épocas 2010/2011 e 2011/2012) e a Resolução n.º 726/2008, de 3 de julho de 2008 (épocas 2008/2009 e 2009/2010). Estas duas últimas resoluções aprovaram: o “Regulamento para a Atribuição de Apoios à Realização de Projetos na Área do Desporto para Todos”, o “Regulamento de Apoio à Competição Desportiva Regional”, o “Regulamento de Proteção ao Atleta Regional”, o “Regulamento de Apoio à Participação nas Competições Europeias”, o “Regulamento de Apoio às Associações de Modalidade e Multidesportivas”, o “Regulamento do Regime Regional de Alto Rendimento”, o “Regulamento dos Projetos de Apoio a Praticantes de Elevado Potencial”, o “Regulamento para a Atribuição de Apoios à Realização de Eventos Desportivos Nacionais e Internacionais na Região Autónoma da Madeira”, o “Regulamento do Sistema de Formação dos

constituiu o direito à subvenção financeira pública, envolvendo a assunção de encargos certos para o orçamento regional. A origem desses apoios não é o CPDD, que não chega a assumir dimensão vinculativa em sentido material, do que se trata com a sua celebração é de formalizar as responsabilidades assumidas pelo Governo Regional no âmbito do quadro legal e regulamentar aplicável à concessão de subvenções públicas na área do desporto.

Desse quadro resulta que, após o final de cada época desportiva, de acordo com os regulamentos que disciplinam os apoios financeiros em apreço, as entidades têm de entregar ao IDRAM os comprovativos das despesas efetuadas ou outros documentos que atestem o preenchimento dos pressupostos ou indicadores necessários à atribuição desses apoios.

Está-se, assim, num momento em que o IDRAM avalia a verificação dos requisitos para que possa reconhecer a existência da concreta subvenção, o que não prejudica a execução de outras formalidades ou procedimentos em vigor na Administração Regional que devam concorrer para o tratamento jurídico-orçamental das despesas em causa.

Apurada a subvenção devida numa determinada época desportiva, quantificada está a despesa efetiva para o orçamento regional, não havendo alternativa que não seja o seu pagamento. Ou seja, os valores a contratuar não são encargos prováveis, nem a sua assunção depende da ocorrência de qualquer acontecimento futuro, respeitam, isso sim, às subvenções calculadas por aplicação dos regulamentos que, perante cada caso, forneceram os critérios pelos quais o IDRAM se regueu, e cujo orçamento deve conter as dotações suficientes para cabimentar as correspondentes despesas.

Caso a execução do orçamento em vigor não permita avançar com o processamento das despesas referentes às subvenções atribuídas por determinação legal e regulamentar, o passo seguinte é, no plano estrito da atuação do IDRAM, submeter à apreciação da tutela as alterações visando reforçar as dotações orçamentais que suportam tais despesas, as quais passam a ter prioridade de inscrição no orçamento do ano imediatamente seguinte, o que, diga-se, não se tem verificado.

É bom de ver que retardar a assinatura dos CPDD possibilita, a curto prazo, fazer alguma gestão das prioridades e constrangimentos orçamentais, bem como flexibilizar o pagamento dos encargos assumidos com o financiamento do desporto. Contudo, não se pode ignorar que a falta de contrato-programa, de resolução do CGR ou de uma qualquer outra formalidade apenas conduzem à acumulação de pagamentos em atraso, que oneram parte dos orçamentos regionais futuros e têm efeitos nocivos no controlo efetivo da despesa pública e ao nível do endividamento líquido.

O ex-SREC, consciente do problema, por e-mail de 03/10/2007¹³⁶, determinou que, “*No que se refere ao PIDDAR, nomeadamente quanto aos subsídios em atraso, competição regional, alta competição, desenvolvimento específico, etc. deve ser feito o levantamento dos atrasos existentes e o valor apurado deverá ser derramado pelos orçamentos de 2008, 2009, 2010 e 2011. Em cada ano deverá ser orçamentada a despesa desse ano e mais 25% dos atrasados.*”

Todavia, apesar de ter sido feito o aludido levantamento, 25% do valor apurado não foi derramado pelos “*orçamentos de 2008, 2009, 2010 e 2011*”, e os “*atrasados*” continuaram a crescer nas épocas seguintes.

No âmbito estrito da regularização dos encargos transitados, designadamente em sede de negociação dos orçamentos de 2010 e 2011, os responsáveis deram nota da limitação de plafonamento a que estavam submetidos e evidenciam a informação que prestavam ao Gabinete de Gestão Financeira da SREC, fazendo eco das insuficientes dotações atribuídas nos anexos às propostas de orçamento e, em especial, na parte relativa ao PIDDAR que contempla os CPDD¹³⁷.

No seguimento, o processo negocial orçamental decorria entre o Secretário da tutela e a SRPF, conforme atestam as declarações dos membros do governo, apreciadas no ponto 2.6. do presente relatório, e o ex-SREC confirma nas suas alegações quando afirma que “*a metodologia seguida consistia na atribuição de plafonds, quer para despesas correntes (...) quer de capital*”.

A mesma entidade explicitou que, quanto “*aos Investimentos do Plano, as várias Secretarias elaboravam a suas propostas, as quais eram depois discutidas em pormenor com o SRPF*”, adiantando que os serviços sob tutela eram aconselhados a respeitar os plafonds, mas admitindo-se que nos casos de “*graves inconvenientes para os serviços, (...) tais situações fossem comunicadas em anexos explicativos à SRPF (...)*”, o que corrobora as declarações dos responsáveis pelo IDRAM.

Releva, por último, o dado fornecido no contraditório de que o IDRAM remeteu à DROC, em fevereiro de 2012, como informação adicional aos EANP¹³⁸, uma listagem atualizada de CPDD por celebrar no montante € 8.642.488,93, acolhida no quadro 12, e que levou os responsáveis a aduzir que, “*face à forma e interpretação/entendimento sobre a natureza destes encargos, fica demonstrado que este Instituto e os visados também aqui não pretendiam induzir a SRMTC em erro nas suas decisões e relatórios*”¹³⁹.

Em síntese, e não obstante a pertinência das alegações apresentadas, relativamente à factualidade reportada a 31/12/2010, nenhum dos argumentos usados no contraditório remete para um conhecimento ou superveniência de elementos de prova suscetíveis de alterar quer a matéria factual integradora das infrações imputadas quer a sua qualificação jurídica.

Trata-se, no entanto, de um quadro factual que permite afastar o juízo de censura presente na infração inicialmente imputada ao abrigo do art.º 66.º, n.º 1, al. f), da LOPTC.

Recursos Humanos no Desporto”, o “*Regulamento para a Atribuição de Apoio aos Transportes Aéreos, Marítimos e Terrestres para as Competições Regionais, Nacionais e Internacionais*”, e o “*Regulamento de Apoio à Realização de Exames Médico-desportivos*”.

¹³⁶ Dirigido ao Presidente do IDRAM, com conhecimento ao Secretário Regional do Plano e Finanças.

¹³⁷ Cfr. o ponto 17 do contraditório.

¹³⁸ Cfr. os elementos disponibilizados, os valores dos CPDD por realizar não foram incluídos no mapa dos EANP, nem no mapa da IGF – Anexo Circular n.º 1, foram sim integrados num mapa da Direção Regional de Estatística, como ajustamento ou informação adicional, para serem ponderados em termos de contabilidade nacional.

¹³⁹ Ver ainda análise das respostas ao contraditório do Cap. III.IV – Subsídios e outros apoios financeiros, do Parecer e Relatório sobre a Conta de 2010.

3.3.2.3. CONTRATOS-PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO PARA A CONSTRUÇÃO DE INFRA ESTRUTURAS DESPORTIVAS

O Conselho do Governo Regional, através da Resolução n.º 1656/2010, de 29 de dezembro de 2010¹⁴⁰, autorizou que se procedesse à alteração de 44 contratos-programa de desenvolvimento desportivo celebrados entre a Região Autónoma da Madeira, através do Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira, IP-RAM, e diversas entidades desportivas, para comparticipação financeira na construção de infra estruturas desportivas.

A mesma Resolução reprogramou as comparticipações financeiras a conceder às entidades desportivas, face à necessidade de atualizar a taxa de juro a três meses aplicada aos planos de pagamento constantes dos contratos-programa em vigor, em resultado das variações da taxa euribor, as quais determinaram alterações nas previsões das prestações trimestrais dos empréstimos contraídos pelos clubes e associações desportivas nas circunstâncias a seguir descritas, ao abrigo das 2.ª e 3.ª linhas de crédito para construção de infra estruturas desportivas e de operações financeiras avalizadas pela Região¹⁴¹.

A figura jurídica dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, com tradição no ordenamento jurídico português, encontra-se expressamente definida e regulada no Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro, em execução da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro (Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto), embora, no caso da Região Autónoma da Madeira, a celebração de tais convénios disponha de enquadramento normativo específico.

Em concreto, obedece ao regime do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, de 11 de janeiro¹⁴², com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 29/2008/M, de 12 de agosto, e do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M, de 16 de julho¹⁴³, entretanto alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, de 11 de janeiro, e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 29/2008/M, de 12 de agosto.

O Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, no que se refere ao financiamento público do desporto, consagra que o apoio financeiro ao associativismo desportivo se concretiza através de contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado com a Região Autónoma, diretamente ou através de organismos dependentes (cfr. os artigos 2.º, 3.º, 5.º e 9.º do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M, o artigo 57.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, e o artigo 8.º, n.º 1, alínea h), do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2009/M, de 4 de dezembro).

A comparticipação financeira pública só pode ser concedida mediante a apresentação, pelas entidades interessadas, de programas de desenvolvimento desportivo, enumerados no artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M¹⁴⁴, de entre os quais se destacam, pela sua pertinência para a situação em análise, os projetos de construção, recuperação ou melhoramento de infra estruturas, equipamentos desportivos e sedes sociais, previstos na alínea c) do n.º 1 daquele artigo 3.º.

É este quadro normativo, genericamente traçado para os contratos-programa de desenvolvimento desportivo, constante da citada legislação regional, que é expressamente referido na Resolução n.º 1656/2010, de 29 de dezembro de 2010¹⁴⁵, e nalgumas das resoluções que suportaram a celebração dos contratos-programa, sendo que, até meados de 2005, nos termos da legislação regional então invocada, os subsídios e outras formas de apoio financeiro do Governo Regional podiam ser concedidos a vários títulos e sob diversos pretextos, mas sem que dela resulte qualquer especificidade em matéria de comparticipações financeiras.

Desde logo, interessa referir que a designação que as partes deram aos contratos é irrelevante de um ponto de vista jurídico, interessando, isso sim, determinar qual é a realidade subjacente. Assim, determinante aqui é apurar a finalidade do contrato-programa de desenvolvimento desportivo, cuja natureza não resulta da qualificação que formalmente as partes lhe atribuem mas da que sobressai da sua materialidade.

Na modelação dos contratos-programa, sobressai um negócio jurídico que envolve três partes: a RAM, através do IDRAM, os clubes e associações desportivas e os Bancos (Banco Internacional do Funchal, S.A., Banco Comercial Português, S.A., Banco Espírito Santo, S.A., e Caixa Geral de Depósitos, S.A.), cuja presença é denunciada nas resoluções que autorizaram a celebração dos contratos-programa e o acesso dos clubes ou associações ao financiamento bancário, quando nelas se dispõe que a comparticipação financeira do IDRAM engloba ainda os encargos financeiros inerentes ao contrato de financiamento a celebrar com a instituição bancária.

Do ponto de vista financeiro, que é aquele que interessa, aquilo que vamos encontrar é um modelo que permitiu aos clubes ou associações a contração de empréstimos bancários inseridos, ou não, numa linha de crédito criada pelo Governo Regional, e em condições de financiamento que, no essencial, se podem resumir assim:

- Prazo: 15 anos, sendo, nalguns casos, os primeiros 4 anos de carência de capital;
- Taxa de juro: euribor a 3 meses, acrescida de um spread;
- Pagamento dos juros: trimestral e postecipadamente;

¹⁴⁰ Publicada no JORAM, I série, n.º 126, 20.º suplemento, de 31 de dezembro.

¹⁴¹ Ver, respetivamente, os Anexos VI, VII e VIII, para maior detalhe.

¹⁴² Aprovou as bases do sistema desportivo da Região Autónoma da Madeira.

¹⁴³ Aprovou o regime jurídico da atribuição de comparticipações financeiras ao associativismo desportivo na RAM.

¹⁴⁴ Na redação introduzida pelo artigo 63.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M.

¹⁴⁵ Emitida ao abrigo do disposto no artigo 26.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2009/M, de 31 de dezembro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2010/M, de 5 de agosto, no artigo 57.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, de 11 de janeiro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 29/2008/M, de 12 de agosto, na alínea h) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2009/M, de 4 de dezembro, no artigo 2.º, na alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º, nas alíneas a), b) e e) do n.º 1 do artigo 4.º e no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M, de 26 de julho, alterado pelo DLR n.º 4/2007/M, de 11 de janeiro, e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 29/2008/M, de 12 de agosto.

- Amortização do capital: trimestralmente, uma vez findo o período de carência, se for o caso;
- Avalizados pela RAM, o que torna ainda mais evidente o seu grau de envolvimento.

Com a contração dos empréstimos, os clubes e associações passaram a dispor das verbas necessárias à realização de investimentos na área das infra estruturas desportivas, e a Região, através da comparticipação financeira pública prevista e definida nos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, assumiu a amortização dos empréstimos contraídos e o pagamento dos encargos respeitantes à sua remuneração, de acordo com os planos de pagamento constantes dos contratos, fixados em sintonia com o período de maturidade dos empréstimos.

Dito de outro modo, sob a aparência do contrato-programa de desenvolvimento desportivo, a Região beneficiou das situações de crédito constituídas, garantiu que os capitais da comparticipação financeira pública foram disponibilizados em momento oportuno e aproveitou a dilatação temporal por elas permitida. Ou seja, este modelo de financiamento permitiu distribuir no tempo futuro um esforço financeiro que, caso contrário, teria de ser suportado pelo orçamento regional em sintonia com os prazos de execução dos projetos aprovados pelo IDRAM.

É claro que a Região não concluiu os empréstimos em seu nome. Mas pode afirmar-se que o contrato-programa cria um expediente financeiro sucedâneo do empréstimo, predestinado a realizar os mesmos fins. A única diferença da solução do contrato-programa, mas sem relevância, é que os montantes emprestados foram postos diretamente à disposição dos clubes e associações. No mais, a Região ficou com a obrigação de reembolsar esse capital e pagar os juros convencionados e demais encargos associados à concessão dos créditos pelos bancos.

Em termos que, no final, tendo por referência 31/12/2010, o valor das comparticipações financeiras atingia os 115,04 milhões de euros, por conta da amortização do capital, juros e demais encargos bancários inerentes aos contratos de financiamento, dos quais 82,7 milhões de euros correspondem a responsabilidades financeiras futuras.

Quadro 13 – Responsabilidades financeiras futuras

(em euros)			
Fonte	Empréstimos	Encargos suportados (até 31/12/2010)	Encargos a suportar (2011 a 2025)
2.ª linha de crédito	18 885 265,25	14 688 318,04	10 910 598,94
3.ª linha de crédito	21 897 891,33	9 799 484,50	20 317 092,16
Outro financiamento bancário	44 407 818,08	7 770 158,29	51 554 585,77
Total	85 190 974,66	32 257 960,83	82 782 276,87

Por conseguinte, os projetos só foram viabilizados por deterem o aval da Região e estarem a ser pagos com receitas de origem orçamental. Isto é pura desorçamentação: os investimentos em infra estruturas desportivas, financiados com os empréstimos contraídos pelos clubes e associações, oneram e comprometem as receitas regionais futuras, em nada se diferenciando nos seus efeitos financeiros de uma operação de dívida pública.

No contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças sustentou que “os contratos-programa constituem subsídios atribuídos ao movimento associativo, no sentido de dotar a Região de infraestruturas desportivas, tratando-se assim de um negócio jurídico entre a RAM, através do IDRAM e os clubes/associações, cuja finalidade é a atribuição de um apoio financeiro”, e que respeita as exigências do quadro normativo em vigor sobre este tipo de apoios e não está sujeita às normas que regem o recurso ao crédito.

Convém acentuar que só uma mera questão de forma diferencia os efeitos financeiros dos CPDD de uma operação de endividamento. Esta é aliás a posição do Eurostat assumida com base no conceito da realidade económica dever prevalecer sobre a forma (legal) da operação¹⁴⁶, e cuja consequência determina que seja refletida nas contas da autoridade governamental qualquer dívida contraída por uma entidade fora do perímetro do setor institucional público, mesmo que seja uma entidade privada, quando aquela esteja na realidade a ser paga por uma entidade pública.

É também essa a situação que os responsáveis pelo IDRAM procuram retratar no contraditório, quando argumentam que “*atualmente está em prática uma (outra) ótica «de classificação económica das despesas públicas», designadamente a praticada pelo Instituto Nacional de Estatística, (...) que reclassifica como despesas públicas as despesas assumidas (mesmo que não tenham sido pagas), por entidades controladas pelo Estado que, mesmo regidas pelo direito privado, não conseguem ser financeiramente autónomas, alargando e intensificando assim a noção de dívida pública, sendo questionável a inclusão dos encargos com as dos clubes e associações desportivas, entidades privadas portanto, no défice da RAM.*” Dai que, embora não concordando com esse entendimento, tivessem incluído tais encargos “no reporte da dívida, única e exclusivamente por imposição institucional”.

No contraditório afirmou-se ainda que, “na sequência do apuramento de défice e da dívida da Região para 2011, todos os CPDD destinados à construção de infraestruturas desportivas, tinham sido considerados no reporte, agravando (...) o défice”. E que, nesse âmbito, a Região se comprometeu com o INE, o Banco de Portugal e a DGO a anular os CPDD, sem execução financeira, celebrados com o Clube Naval do Seixal (€ 271 815,00), o Clube Desportivo Nacional (€ 1 494 387,63) e o Clube Sport Marítimo (€ 39 552 300,00)¹⁴⁷.

Em documento anexo às alegações do contraditório, o SRPF informa também que os encargos com os contratos decorrentes da construção de infraestruturas desportivas “constam do reporte dos EANP referente ao ano de 2011, na coluna de compromissos, em consonância com o critério utilizado pelo INE para registo dos mesmos” e que, nos ajustamentos feitos em

¹⁴⁶ No “Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA95”, de 2010, em Part VII, Chapter 4 - Government guarantees.

¹⁴⁷ Correspondentes às RCG n.º 1886/2005, de 20/12; n.º 204/2009, de 12/02; e n.º 1299/2010, de 22/10 e 1338/2010, de 04/11, respetivamente.

contabilidade nacional, “a DRE conjuntamente com o INE, decidiu levar ao défice de 2011, por ser o ano em que ocorreu a reprogramação do capital em dívida, descontado do valor registado nos EANP de 2011, referente a capital e juros de mora, no montante de 63,1 M€”.

Este ajustamento decorre da Lei n.º 65-A/2011, de 17 de maio, que introduziu os conceitos *Atrasos no pagamento e Compromissos financeiros*, refletidos na Circular n.º 6/ORÇ/2011, e determinantes de que os encargos em apreço tivessem passado a revestir a natureza de compromissos.

Sem abdicar do ponto de vista de que nenhuma diferença substancial existe entre realizar os investimentos com fundos orçamentais, aumentando o défice e a dívida pública, e o mecanismo aqui utilizado - do contraente do empréstimo ser um clube ou associação, respaldado num aval da Região e no recurso ao contrato-programa de desenvolvimento desportivo – sobressai que as operações de financiamento em análise foram configuradas como dívida indireta e os encargos resultantes do CPDD como dívida administrativa (compromissos vincendos).

4. EMOLUMENTOS

Em conformidade com o disposto nos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º, n.º 1, do DL n.º 66/96, de 31 de maio¹⁴⁸ e em conformidade com a nota de emolumentos apresentada no Anexo IX, são devidos emolumentos num total de € 15.447,60, a repartir pelas entidades auditadas, de acordo com a duração e com os meios envolvidos na ação (€ 1.716,40 a suportar pela DROC, € 6.865,60 pelo IASAÚDE e € 6.865,60 pelo IDRAM).

5. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos consignados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas.
- b) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido:
 - Ao Presidente do Governo Regional da Madeira, Dr. Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim;
 - Ao Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, Dr. João Carlos Cunha e Silva;
 - À Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes, Dr.ª Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante;
 - Ao Secretário Regional do Plano e Finanças, Dr. José Manuel Ventura Garcês;
 - Ao Secretário Regional do Ambiente e Recursos Naturais, Dr. Manuel António Rodrigues Correia;
 - Ao Secretário Regional dos Assuntos Sociais, Dr. Francisco Jardim Ramos;
 - Ao ex-Secretário Regional de Educação e Cultura, Dr. Francisco José Vieira Fernandes;
 - Ao ex-Secretário Regional do Equipamento Social, Eng.º Luís Manuel dos Santos Costa;
 - Ao ex-Secretário Regional dos Recursos Humanos, Dr. Eduardo António Brazão de Castro;
 - Ao Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade e à Diretora de Serviço dos Serviços e Fundos Autónomos;
 - Aos Presidentes do Conselho Administrativo do IASAÚDE e do SESARAM;
 - Aos membros da Comissão de Gestão do Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas;
 - Aos membros do Conselho Diretivo do IDRAM, Presidente do IDRAM e responsável pela DSAFJR do IDRAM;
 - Ao Ex-Presidente e ao ex-Vice-Presidente do IASAÚDE.
- c) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de seis meses, sobre as diligências efetuadas pela SRPF para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- d) Determinar que a Secretaria Regional do Plano e Finanças remeta, no prazo de três meses, ao Tribunal de Contas cópia de toda a documentação de suporte referente às diligências realizadas junto da DRE, da DGO e do INE, incluindo dos mapas de reporte de EANP enviados a estas entidades, que determinaram a reclassificação como compromissos das diferentes operações apreciadas neste relatório.
- e) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4.
- f) Entregar o processo da auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.º, n.º 4, e no art.º 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

¹⁴⁸ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, o qual foi entretanto retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29/06, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28/08, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 04/04.

- g) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois da notificação dos responsáveis e interessados.
- h) Nos termos do art.º 9.º, n.º 2, al. f), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, após comunicação às entidades interessadas, publicar este relatório na segunda série do Diário da República.
- i) Nos termos do n.º 3 do art.º 9.º, da mesma Lei, após comunicação às entidades interessadas, publicar este relatório no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira.
- j) Nos termos do n.º 4 do art.º 9.º, da mesma Lei, após comunicação às entidades interessadas, difundir este relatório pelos órgãos de comunicação social, pelo menos, por dois jornais regionais, pelos três jornais diários nacionais de maior tiragem, bem como pelas televisões e rádios regionais e nacionais.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 8 de junho de 2012.

O JUIZ CONSELHEIRO, João Francisco Aveiro Pereira

A ASSESSORA, Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso

O ASSESSOR, Alberto Miguel Faria Pestana

Fui presente, por videoconferência

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO, José Alberto Varela Martins

ANEXOS

I - Quadro síntese de infrações financeiras

ITEM	SITUAÇÃO APURADA	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	RESPONSÁVEIS
3.2.1.	Incumprimento da obrigação de reporte de encargos	Art.ºs 12.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, da LO n.º 1/2007, art.ºs 15.º, n.º 1, 16.º, n.º 1, da LO n.º 1/2010, art.º 68.º da LEO, art.º 69.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 69-A/2009, art.º 74.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 72-A/2010, e art.º 63.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 29-A/2011	Art.º 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC	Diretor Regional do Orçamento e Contabilidade Diretora de Serviços dos Serviços e Fundos Autónomos da DROC (a)
3.2.2.	Assunção de encargos sem cabimento na correspondente dotação orçamental,	Art.º 18.º, n.ºs 1, 2 e 4, da LEORAM	Art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	Membros do Governo Regional. (b)
	Não inscrição orçamental de obrigações decorrentes de contratos em vigor no Sistema Regional de Saúde	Art.º 16.º, n.º 1, al. a), da LEO, e art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM		
3.2.3.	Assunção de encargos sem as respetivas despesas terem cabimento no correspondente crédito orçamental	Art.º 3.º, n.ºs 2, 3 e 4, do DRR n.º 2/2010/M, de 26 de maio, e do DRR n.º 3/2011/M, de 18 de maio Art.º 18.º, n.ºs 1, 2 e 4, da LEORAM.	Art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	Membros do Conselho Diretivo do IDRAM e Presidente do IDRAM (c)
	Incumprimento da obrigação de reporte de encargos	Art.ºs 12.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, da LO n.º 1/2007, art.ºs 15.º, n.º 1, 16.º, n.º 1, da LO n.º 1/2010, art.º 68.º da LEO, art.º 74.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 72-A/2010, art.º 63.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 29-A/2011		Art.º 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC
3.2.3.a)	Falta de cobertura orçamental para despesas decorrentes de contrato	Art.º 16.º, n.º 1, al. a), da LEO, e art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM	Art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	Membros do Conselho Diretivo do IDRAM, Presidente do IDRAM, Diretora da Direção de Serviços dos Serviços e Fundos Autónomos da DROC, e ex-Secretário Regional de Educação e Cultura. (e)

ITEM	SITUAÇÃO APURADA	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	RESPONSÁVEIS
3.3.1.3.	Incumprimento da obrigação de reporte de encargos	Art.ºs 12.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, da LO n.º 1/2007, art.ºs 15.º, n.º 1, 16.º, n.º 1, da LO n.º 1/2010, art.º 68.º da LEO, art.º 69.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 69-A/2009, art.º 74.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 72-A/2010, e art.º 63.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 29-A/2011	Art.º 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC	Ex-Presidente do IASAÚDE e Vice-Presidente do IASAÚDE (f)
	Não inscrição orçamental de despesas obrigatórias decorrentes de contrato	Art.º 16.º, n.º 1, al. a), da LEO, e art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM Art.º 3.º, n.ºs 2, 3 e 4, do DRR n.º 2/2010/M, de 26 de maio, e do DRR n.º 3/2011/M, de 18 de maio	Art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	Membros do Governo Regional (g)
3.3.2.2.	Incumprimento da obrigação de reporte de encargos	Art.ºs 12.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, da LO n.º 1/2007, art.ºs 15.º, n.º 1, 16.º, n.º 1, da LO n.º 1/2010, art.º 68.º da LEO, art.º 69.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 69-A/2009, art.º 74.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 72-A/2010, e art.º 63.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 29-A/2011	Art.º 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC	Presidente do IDRAM e responsável pela DSAFJR (h)
	Não inscrição orçamental de despesas obrigatórias decorrentes de lei	Art.º 16.º, n.º 1, al. a), da LEO, e art.º 9.º, n.º 2, da LEORAM	Art.º 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC	Membros do Conselho Diretivo do IDRAM e Presidente do IDRAM (i)

Nota: Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte da auditoria nas Pastas:

- Pastas da Documentação de Suporte: Volume I/VI, Separador 3, páginas 76; Separador 4, pág. 107 a 263 e de 293 a 355; Volume II/VI, separador 5, pág. 15 a 17 e de 39 a 67.,
Pastas do Processo: Vol. II/IV, Separador 8
- Pastas de documentação de suporte: Vol.II/VI, Separador 5, pág. 17-19 e 45-356.
- Pastas de documentação de suporte: Vol. III/VI, Separador 6, pág. 34-35, 177 e 194-396.
- Pastas de documentação de suporte: Vol. III/VI, Separador 6, pág. 21-27 e 33-177.
- Pastas de documentação de suporte: Vol. III/VI, Separador 6, pág. 177 e 194-396.
- Pastas de documentação de suporte: Vol. IV/VI, Separador 9; Vol. II/VI, Separador 5, pág. 55-72
Pasta do Processo: Vol. II/IV, Separador 8
- Pastas de documentação de suporte: Vol.II/VI, Separador 5, pág. 49-356; Vol. IV/VI, Separador 8, pág. 91-108; Separador 9, pág. 147-154.
Pasta do processo: Vol.II/IV, contraditório dos membros do governo
- Pastas de documentação de suporte: Vol. III/VI, Separador 6, pág. 21-27 e 33-177.
- Pastas de documentação de suporte: Vol.IV/VI, Separador 10, pág. 155-181 e 178-181.

II - Amostra e Relação das entidades circularizadas

(em euros)

CE	Agrupamento	Fornecedor	EANP	Peso
02.01.10	Protocolo ANF	Associação Nacional de Farmácias	85.316.509,32	100,0%
02.01.10	Acordo Regularização ANF	CGD	33.196.937,46	100,0%

CE	Agrupamento	Fornecedor	EANP	Peso
02.02.22	Protocolo APOMEPA	Castro Fernandes	2.469.257,05	
		LANA – Laboratório de Análises	1.913.161,37	
		MMC – Madeira Medical Center	1.051.955,64	
		Teixeira & Gois, Lda	1.756.028,74	
		Millennium BCP		13.876.150,01
02.02.22	Protocolo Psiquiatria	CRP Sagrada Família	4.140.841,92	
		Casa de Saúde Câmara Pestana	8.396.757,74	
		Casa de Saúde S. João de Deus	5.238.736,90	
		Millennium BCP		17.776.350,31
Total amostra			150.165.647,10	99,6%
Total EANP - IASAÚDE			150.746.559,36	100,0%

IDRAM

(em euros)

CE	Designação projeto	Fornecedor	EANP	Peso
02.01.02	Combustíveis e lubrificantes	Galp Madeira	188.768,64	1,0%
		Repsol Butano Portugal R.B, S.A.	23.092,80	0,1%
		Repsol - Spelta - P. Petrolíferos, Lda.	7.613,19	0,0%
		Gasinsular	9,09	0,0%
Subtotal			219.483,72	1,1%
02.02.01 A	Encargos das Instalações - Água	Município do Funchal	2.865.310,57	14,9%
Subtotal			2.865.310,57	14,9%
02.02.01 A	Encargos das Instalações - Eletricidade	EEM	7.902.104,05	41,2%
Subtotal			7.902.104,05	41,2%
04.07.01 P3	Apoio às deslocações aéreas e marítimas	Associação de Futebol da Madeira	1.633.445,20	8,5%
		Associação de Andebol da Madeira	715.006,04	3,7%
		Associação de Patinagem da RAM	680.263,49	3,5%
		Clube Futebol União, Futebol SAD	53.134,64	0,3%
Subtotal			3.081.849,37	16,1%
Total amostra			14.068.747,71	73,3%
Total EANP - IDRAM			19.200.889,78	100,0%
Total dos EANP - SFA			174.944.387,93	8,0%

III – Circularização dos créditos sobre o IASAÚDE

Para a certificação dos valores em dívida foram selecionadas as 3 principais linhas de prestações (ANF, Psiquiatria e APOMEPA).

A circularização atingiu um nível de cobertura dos valores em dívida de 99,6% tendo sido realizada da seguinte forma. Na(o)s:

- **Farmácias**, foi dirigida à ANF, na qualidade de representante legal e detentora efetiva da globalidade dos créditos das suas associadas;
- **Laboratórios e médicos patologistas (Protocolo APOMEPA)**, envolveu, por um lado, a circularização do BCP, por constituir o único meio utilizado na liquidação das faturas – o total dos prestadores. Por outro, foram também inquiridos 4 laboratórios (em 53 entidades possíveis) - os titulares das dívidas com maior expressão financeira, cerca de 51% do total;
- **Subcontratados na área da psicologia (Protocolo Psicologia)**, cobriu igualmente o BCP, bem como ainda a totalidade dos prestadores ativos (3 entidades).

Linhas de Prestadores	Entidades Inquiridas	Listagem IASAÚDE tem a + / - / =	%	Observações
ANF	ANF	- 821.919,26	- 1,0	A diferença é residual e, consequentemente, válida o montante da Listagem dos EANP
Protocolo APOMEPA	BCP	- 1.592.354,17	- 11,6	Todavia, são conjuntos não coincidentes no período de referência: <ul style="list-style-type: none"> O BCP apresenta os valores em dívida das faturas descontadas até junho de 2010 (de acordo c/ o prazo estabelecido no protocolo) A Listagem tem faturação até dezembro de 2010, mas não para a totalidade dos prestadores (cfr. abaixo) Nenhum dos conjuntos reflete os juros em dívida
	Lana - Lab. Análises, Lda	- 237.882,39	- 12,4	As diferenças resultam da ausência, na Listagem do IASAÚDE, da faturação de: <ul style="list-style-type: none"> out. e nov. de 2010
	Lab. - José J.C. Fernandes, SA	- 387.580,81	- 15,8	<ul style="list-style-type: none"> out. e nov. de 2010
	Lab. - T.& Gois, Lda	- 211.969,17	- 12,1	<ul style="list-style-type: none"> nov. e dez. de 2010
	Madeira Medical Center	- 188.824,79	- 17,9	<ul style="list-style-type: none"> out. e nov. de 2010
	Subtotal	- 1.026.257,16	-14,3%	
Protocolo Psiquiatria	BCP	+ 6.260.177,90	+ 35,2	A diferença resulta das faturas ainda não descontadas no banco pelos prestadores, no valor de € 6.342.318,28. Contando com esse valor, resta uma diferença marginal, agora negativa, de cerca de -0,5%.
	CRP Sagrada Família	=	0,0	As 3 entidades apresentaram apenas a relação das faturas ainda não descontadas, como valor em dívida. Todas elas constam da Listagem dos EANP do IASAÚDE.
	CS Câmara Pestana	=	0,0	
	CS São João Deus	=	0,0	

IV - Circularização dos créditos sobre o IDRAM

Para a circularização das entidades e a obtenção de um bom nível de cobertura do universo a certificar, foram selecionados os seguintes domínios: **abastecimento de água**, o principal fornecedor, a Câmara Municipal do Funchal, que detinha quase 80% do crédito do agrupamento; **abastecimento de eletricidade**, o único titular dos valores em dívida, a EEM; **apoios nas deslocações (e outros CPDD)**, os 3 clubes ou associações com o maior volume encargos por regularizar e a única SAD presente na lista, com um peso total de cerca de 43%; **abastecimento de gás**, a totalidade dos fornecedores (em número de 4), com um peso de 44% no agrupamento outras despesas correntes e de investimento.

Áreas de despesa	Entidades Inquiridas	Listagem IDRAM tem a + / - / =	%	Observações
Abastecimento de água	CMF (1)	- 31.167,77	- 1,1	A diferença é residual e, por conseguinte, válida o montante da listagem dos EANP
Abastecimento de Eletricidade	EEM (2)	+ 59.090,24	+ 0,7	A listagem do IDRAM tem a mais: <ul style="list-style-type: none"> Faturação de jan./2011 no valor de € 9.540,11, correspondente ao período complementar Faturação de 2011 no valor de € 49.550,13
Apoios às viagens	BANIF (3)	+ 24.903,37	+ 0,4	

Áreas de despesa	Entidades Inquiridas	Listagem IDRAM tem a + / - / =	%	Observações
aéreas e marítimas				Na diferença apurada não entram os juros em dívida. A listagem: <ul style="list-style-type: none"> reflete os juros em dívida, mas não na parte referente ao protocolo (rubrica 04.07.01 P3) em 2009, tem um apoio de € 4.040,57 ao União, SAD. O banco diz não ter realizado qualquer pagamento nesse ano (ver circularização ao União SAD, abaixo)
	Associação de Futebol Madeira: (4)			
	Até 2008 (Linha de crédito BANIF)			A AFM diz-se credora de € 19.845,44, referentes a viagens realizadas em 2007 e 2008. Portanto, valores não regularizados pela linha de crédito.
	Ano de 2009	-42,10	0,0	Em 2009, a lista dos EANP não apresenta valores em dívida. A AFM reclama créditos de € 1.936,90, que a conta-corrente do IDRAM demonstra terem sido pagos em 2010. A diferença de € -42,10 é o que ficou por pagar da fatura n.º 6733
	Ano de 2010	- 8.318,20	- 1,10	Em 2010, a Lista dos EANP não apresenta valores em dívida A AFM dizia deter créditos de € 9.918,00. A conta-corrente do IDRAM, reconhece haver € 8.149,80 de faturas transitados para 2011 A diferença de € 168,40 respeita a 2 das faturas transitadas com crédito parcialmente reconhecido, por desconto de "tarifas/passageiros excedentes"
	Associação Andebol RAM: (5)			
	Até 2008 (Linha de crédito BANIF)			A AAM não detém créditos anteriores a 2009
	Ano de 2009 e 2010	- 18.877,60	- 2,6	Em 2010, a listagem do IDRAM apresenta uma dívida de € 14.058,83 A AAM diz ter um crédito de € 32.936,53: <ul style="list-style-type: none"> € 7.091,94, referente a 2010, da Fatura 3742 (PSL), reconhecido na conta-corrente do IDRAM como transitada para 2011 € 25.844,59, de faturação da Agencia Windsor relativa a: <ul style="list-style-type: none"> 2009, não identificando as faturas, mas que o IDRAM garante estarem todas regularizadas; 2010 – Fat n.º 6264, 6370, 6548 e 6692, que a conta-corrente apresenta com valores parcialmente reconhecidos e pagos
	Associação de Patinagem da Madeira: (6)			
	Até 2008 (Linha de crédito BANIF)			A APM detinha 3 faturas anteriores de 2008, mas que foram pagas em 2009 (fora da linha de crédito)
	Ano de 2009	- 7.063,50	- 1,0	Em 2009, a listagem do IDRAM não apresenta, valores em dívida. A APM diz-se credora em € 7.063.50 que resulta de um conjunto de faturas

Áreas de despesa	Entidades Inquiridas	Listagem IDRAM tem a + / - / =	%	Observações
				reconhecidas e pagas parcialmente.
	Ano de 2010	-2.665,09	- 0,4	Em 2010, a listagem do IDRAM espelha uma dívida € 3.094,91 mas a APM diz-se credora de € 5.760,00. A conta-corrente do IDRAM não reconhece valores em dívida ficando a diferença a dever-se ao desconto do subsídio de mobilidade em algumas faturas A diferença entre a Lista e a conta-corrente, resulta de duas faturas que por lapso foram pagas pelo CPDD desta associação, quando na realidade pertenciam à Associação de Pesca Desportiva
	Club Futebol União, SAD: (7)			
	Até 2008			O União SAD não detém créditos anteriores a 2009
	Ano de 2009	+ 4.040,57	+ 7,3	Em 2009, a Lista do IDRAM apresenta (a mais) um valor em dívida de € 4.040,57, que corresponde á fatura da Intertours n.º 5947, paga em 2010. Este valor foi indevidamente associado ao protocolo. Do extrato do União SAD, deteta-se um crédito de € 5.255,57 que resulta da(s): <ul style="list-style-type: none"> • N. crédito de € 600,00 relacionada c/ acertos na faturação anterior a 2009 • Fatura Intertours n.º 5947 de € 4.040,57, paga em 2010 • Acertos na faturação no valor de € 615,18 que transitaram para 2010
	Ano de 2010	- 141,17	- 0,3	Em 2010, a Lista do IDRAM apresenta um crédito de € 2.127,33 Do cruzamento do extrato do União SAD, com a conta-corrente do IDRAM surgem € 2.268,50 por regularizar. A diferença entre estes dois valores origina o acerto na Lista
	Subtotal Apoios às viagens aéreas e marítimas	- 33.067,09	- 1,1	
Abastecimento de gás	Galp Madeira (8) Repsol Butano, SA (9) Repsol Spelta, Lda (10) Gasinsular (11)	-753,19 = = =	-0,4 0,0 0,0 0,0	Na generalidade, os fornecedores confirmam o valor em dívida inscrito na Listagem Apenas no caso da Galp é que se registou uma diferença residual referente ao doc. MM1010MF009294, com data de 31-12-10, a vencer-se em 17-01-11

(1) Ofício c/ registo de entrada na SRMTC n.º 3463, de 23/12/2011

(2) E-mail de 22/12/2011, com registo de entrada na SRMTC n.º 3444, com a mesma data

(3) Ofício c/ registo de entrada na SRMTC n.º 36, de 05/01/2012

(4) E-mail de 05/01/2012, com registo de entrada na SRMTC n.º 6, de 06/01/2012

(5) Fax c/ registo de entrada na SRMTC n.º 66, de 10/01/2012

(6) Ofício c/ registo de entrada na SRMTC n.º 3436, de 21/12/2011

(7) E-mail de 23 /12/2011.

(8) Ofício c/ registo de entrada na SRMTC n.º 3498, de 29/12/2011;

(9) E-mail de 23/12/2011, c/ registo de entrada na SRMTC n.º 3454, c/ a mesma data e Ofício c/ reg. entrada n.º 3497, de 29/12/11;

(10) E-mail de 20/12/2011, c/ registo de entrada na SRMTC n.º 3421, c/ a mesma data

(11) Ofício c/ registo de entrada na SRMTC n.º 3461, de 23/12/2011

V – CPDD vigentes em 2010

Tipos de apoio	Épocas/Anos de referência	N.º	Total
Campeonatos nacionais – Sociedades Anónimas Desportivas	08/09; 09/10	6	11
	09/10; 10/11	5	
Campeonatos nacionais ou competições europeias	06/07; 07/08; 08/09	37	76
	07/08; 08/09; 09/10	39	
Programas de desenvolvimento desportivo	2009	27	54
	2010	27	
Competição desportiva regional (CDR)	2006	10	41
	2007	31	
Modalidades de desenvolvimento específico (MDE)	2006	2	11
	2007	9	
Apoio no Regime Regional Alta Competição (ARRAC)	2006	1	1
CDR, MDE e ARRAC	2006	11	28
	2007	17	
Outras combinações	Vários	6	6
	2006	4	
Exames médico-desportivos	2007	1	58
	2008	6	
	08/09	47	
	2005 a 2009	28	
Deslocações aéreas e marítimas	2008	20	182
	2009	32	
	09/10	64	
	10/11	2	
Outros relacionados com deslocações	2010	36	
Infraestruturas desportivas	Até 2008	41	44
	2009	2	
	2010	1	
Outros	Vários	11	11
Total		523	523

Fonte: E-mail do IDRAM de 17/01/2012 (n.º 2)

VI - 2.ª Linha de crédito para construção de infra estruturas desportivas

(em euros)

Entidade	Resolução e Finalidade	Empréstimos	Comparticipação financeira	
			2001 - 31/12/2010	2011 - 2018
Associação Desportiva e Cultural de Santo António da Serra	1465/2000, de 28-09 - Arrelvamento sintético do campo de futebol	473 796,94	410 500,55	267 255,17
Associação Desportiva Pontassolense	1839/2000, de 23-11 - Arrelvamento sintético do campo de futebol da Ponta do Sol	456 582,03	374 825,44	253 441,25
Associação Náutica da Madeira	237/2000, 17-02 - Centro de Formação e Treino da Associação Náutica da Madeira na Ribeira do Natal - Caniçal	847 956,42	690 954,72	412 954,72
Clube Desportivo 1.º de Maio	1840/2000, 23-11 - Arrelvamento sintético do campo de futebol	420 857,25	342 338,88	231 657,06
Clube Desportivo Portosantense	557/2000, de 13-04 - Construção da sede e trabalhos complementares no campo de futebol	681 278,11	571 716,88	316 028,70
Clube Desportivo São Roque	1572/2000, de 12-10- Construção de um pavilhão	959 764,61	758 166,61	516 229,62

Entidade	Resolução e Finalidade	Empréstimos	Comparticipação financeira	
			2001 - 31/12/2010	2011 - 2018
Clube Desportivo e Cultural do Porto Moniz	1842/2000, 23-11 - Arrelvamento sintético do campo de futebol	324 218,63	270 742,48	180 357,04
Clube Desportivo e Recreativo dos Prazeres	1464/2000, de 28-09 - Arrelvamento sintético do campo de futebol dos Prazeres	487 185,08	384 468,82	294 974,66
Clube de Golfe do Santo da Serra	1129/2000, de 27-07 - Construção do edifício sede	698 317,05	571 766,11	328 492,95
Clube de Futebol Andorinha	1838/2000, de 23-11 - Construção de um campo de futebol	3 918 539,73	3 034 114,13	2 235 162,50
Clube Futebol União	1085/2000, de 06-07 - Construção de um complexo desportivo e infra estruturas anexas - Trabalhos a mais	580 791,00	458 032,63	351 176,60
Clube Naval do Funchal	1134/2000, de 27-07 - Ampliação das infra estruturas do Clube Naval do Funchal - Quinta Calaçã	1 074 909,46	1 022 680,47	440 756,74
Iate Clube Quinta do Lorde	1740/2000, de 03-11 - Construção de infra estruturas náuticas (acesso ao mar e marina) e instalações de apoio a atividades náuticas de cariz desportivo	2 493 989,48	1 944 919,25	1 443 384,46
União Desportiva de Santana	1841/2000, de 23-11 - Arrelvamento sintético do campo de futebol de Santana	469 287,21	401 448,06	260 247,66
Associação Cultural e Desportiva da Boaventura	1441/2001, de 11-10 - Arrelvamento sintético do campo de futebol	423 606,28	258 852,89	319 716,92
Clube de Golfe do Santo da Serra	152/2001, de 08-02 - Construção do edifício-sede do Clube localizado no Campo de Golfe do Santo da Serra	314 242,67	261 399,52	156 022,99
Clube Futebol União	375/2001, de 05-04 - Construção de uma via de acesso ao complexo desportivo do clube - Camacha	1 094 879,48	812 210,90	662 031,50
Grupo Recreativo Cruzado Canicense	151/2001, de 08-02 - Construção do campo de futebol	1 313 875,71	1 028 643,34	790 047,59
Associação Desportiva e Cultural de Santo António da Serra	447/2002, de 19-04 - Construção dos balneários do campo de futebol	193 480,00	113 419,22	146 045,45
Sporting Clube do Porto Santo	1637/2002, de 20-12 - Construção da 1.ª fase do pavilhão	907 708,11	535 956,12	699 722,43
Associação de Ténis da Madeira	562/2003, de 08-05 - Construção do centro regional de ténis - 1.ª fase	750 000,00	441 161,02	604 892,93
TOTAL		18 885 265,25	14 688 318,04	10 910 598,94

Fonte: IDRAM e JORAM

VII - 3.ª Linha de crédito para construção de infra estruturas desportivas

Entidade	Resolução e finalidade	Empréstimos	(em euros) Comparticipação financeira	
			Até 31/12/2010	2011 a 2021
Associação Desportiva da Camacha	901/2003, de 24-07 - Construção da bancada, balneários e vestiários do campo de futebol, regularização dos trabalhos de construção do campo de futebol de relva sintética, aquisição de terrenos e sede social (CPDD 144/99 e 18/01)	2 551 905,01	1 367 438,24	2 195 658,47
Associação de Futebol da Madeira	1228/2003, de 02-10 - Arrelvamento sintético do campo Adelino Rodrigues	1 469 311,00	839 864,52	1 325 522,59
Club Sport Marítimo	1286/2003, de 09-10 - Conceção/construção do complexo desportivo - 1.ª fase	5 461 500,00	2 852 922,06	4 748 497,40
União Desportiva de Santana	902/2003, de 24-07 - Construção da sede do clube	468 625,00	229 614,45	377 918,43
Associação Desportiva de Machico	477/2004, de 15-04 - Conceção/construção do complexo desportivo - 1.ª fase	2 759 966,00	1 206 764,52	2 507 016,31
Associação Desportiva Pontassolense	1134/2004, de 12-08 - Conceção e construção das bancadas do campo de futebol dos Canhas	372 379,68	82 363,49	411 382,79
APEL - Associação Promotora do Ensino Livre	478/2004, de 15-04 - Espaço Desportivo da Escola da APEL	684 690,00	311 241,41	618 073,02

Entidade	Resolução e finalidade	Empréstimos	Comparticipação financeira	
			Até 31/12/2010	2011 a 2021
Clube Desportivo Portosantense	850/2004, de 16-06 - Arrelvamento sintético e novos balneários do campo de futebol	1 860 570,48	742 296,24	1 740 562,23
Clube de Futebol Andorinha	1603/2004, de 17-11 - Conceção/construção da canalização da Ribeira Grande junto ao campo de futebol e trabalhos a mais referentes à 1.ª fase da construção do campo de futebol	1 464 047,00	250 960,14	1 650 237,06
Clube de Futebol Caniçal	828/2004, de 09-06 - Remodelação e arrelvamento sintético do campo de futebol	1 224 037,50	508 170,75	1 145 903,81
Centro Social e Desportivo de Câmara de Lobos	180/2004, de 12-02 - Conceção/construção do pavilhão gímnodesportivo do clube	1.065.574,00	476 707,92	947 800,55
Sporting Clube do Porto Santo	1180/2004, de 19-08 - Construção da 2.ª fase do pavilhão	189 840,00	84 383,42	186 881,95
União Desportiva de Santana	377/2004, de 25-03 - Construção do campo de ténis	382 975,66	165 712,70	357 340,68
Clube Desportivo e Recreativo dos Prazeres	147/2005, de 17-02 - Construção do pavilhão do Clube Desportivo e Recreativo dos Prazeres	1 942 470,00	681 044,64	2 104 296,87
TOTAL		21 897 891,33	9 799 484,50	20 317 092,16

Fonte: IDRAM e JORAM

VIII - Outros financiamentos bancários de infra estruturas desportivas

(em euros)

Entidade	Resolução e finalidade	Empréstimo	Comparticipação financeira	
			Até 31/12/2010	2011 a 2025
Escola Salesiana de Artes e Ofícios	1604/2004, de 17-11 - Construção de um complexo desportivo balnear	4 771 990,00 (a)	1 456 240,79	4 680 051,33
Clube Futebol União	1270/2005, de 26-07 - Construção de um campo de futebol em piso de relva sintética no complexo desportivo do Clube de Futebol União	1 452 105,00 (a)	90 268,07	1 696 379,00
Clube Naval do Seixal	1886/2005, de 20-12 - Empreitada de construção dos acabamentos da sede do clube	285 679,00 (a)		372 912,00
Clube Desportivo Nacional	1800/2005, de 07-12 - Construção do complexo desportivo - 2.a fase	22 721 416,45	3 498 275,62	25 607 403,10
Club Sport Marítimo	1799/2005, de 07-12 - Conceção/construção do complexo desportivo - Pavilhão e estruturas de apoio - 2.a fase	9 995 800,00	2 410 390,77	9 944 905,45
Associação Desp. do Campanário	259/2007, de 16-02 - Construção/reconstrução do edifício sede da Associação Desportiva do Campanário	477 940,00	80 552,68	521 881,41
Associação de Futebol da Madeira	258/2007, de 16-02 - Construção do complexo desportivo da Associação	3 208 500,00	234 430,36	3 720 932,49
Clube Desportivo Nacional	1372/2007, de 06/12, e 204/2009, de 12-02 - Trabalhos a mais decorrentes da Empreitada de Conceção/construção do Complexo Desportivo do Nacional - 2.a fase e aquisição adicional dos imóveis necessários à sua prossecução	1 494 387,63		5 010 120,99
Club Sport Marítimo	1299/2010, de 22-10 - Construção do novo estádio dos Barreiros	Por contrair		
TOTAL		44 407 818,08	7 770 158,29	51 554 585,77

Fonte: IDRAM e JORAM

IX – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)

AÇÃO: Auditoria aos EANP pelos SFA

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): DROC; IASAÚDE – IPRAM; IDRAM - IPRAM

SUJEITO(S) PASSIVO(S): DROC; IASAÚDE – IPRAM; IDRAM – IPRAM (Atual Direção Regional de Juventude e Desporto)

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	298	26.310,42€
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008 de 31 de Dezembro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		26.310,42€
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS (1)		15.447,60€
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		15.447,60€

(1) Assim repartido pelas seguintes entidades: € 1716,40 a suportar pela DROC, € 6.865,60 pelo IASAÚDE e € 6.865,60 pelo IDRAM

CORRESPONDÊNCIA

Toda a correspondência relativa a anúncios e assinaturas do Jornal Oficial deve ser dirigida à Direção Regional da Administração da Justiça.

PUBLICAÇÕES

Os preços por lauda ou por fração de lauda de anúncio são os seguintes:

Uma lauda	€15,91 cada	€15,91
Duas laudas	€17,34 cada	€34,68
Três laudas	€28,66 cada	€85,98
Quatro laudas	€30,56 cada	€122,24
Cinco laudas	€31,74 cada	€158,70
Seis ou mais laudas	€38,56 cada	€231,36

A estes valores acresce o imposto devido.

EXEMPLAR

Números e Suplementos - Preço por página € 0,29

ASSINATURAS

	Anual	Semestral
Uma Série	€27,66	€13,75;
Duas Séries	€52,38	€26,28;
Três Séries.....	€63,78	€31,95;
Completa.....	€74,98	€37,19.

A estes valores acrescem os portes de correio, (Portaria n.º 1/2006, de 13 de Janeiro) e o imposto devido.

EXECUÇÃO GRÁFICA
IMPRESSÃO
DEPÓSITO LEGAL

Departamento do Jornal Oficial
Departamento do Jornal Oficial
Número 181952/02

Preço deste número: €17,05 (IVA incluído)