



Relatório n.º 3/2005-FS/SRMTC

**Auditoria ao sistema remuneratório dos  
gestores públicos da RAM – 2002/03**

Processo n.º 8/03 – Aud/FS

Funchal, 2005







**PROCESSO N.º 8/03-AUD/FS**

**Auditoria ao sistema remuneratório dos Gestores  
Públicos da RAM - 2002/03**

**RELATÓRIO N.º 3/2005-FS/SRMTC**  
**SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Abril/2005**





## **ÍNDICE**

<b>ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS.....</b>	<b>3</b>
<b>RELAÇÃO DE SIGLAS .....</b>	<b>4</b>
<b>GLOSSÁRIO.....</b>	<b>6</b>
<b>FICHA TÉCNICA .....</b>	<b>7</b>
<b>1 – SUMÁRIO EXECUTIVO.....</b>	<b>8</b>
1.1. Considerações prévias.....	8
1.2. Observações .....	9
1.2.1. Regime jurídico do Sector Público Empresarial .....	9
1.2.2. Estatuto dos Gestores Públicos .....	9
1.2.3. Regime remuneratório dos GP.....	9
1.2.4. Aplicação do EGP pelas entidades auditadas .....	10
1.2.5. Admissão dos GP e equiparados .....	10
1.2.6. Sistema remuneratório dos órgãos de gestão das EP .....	10
1.2.7. Sistema remuneratório dos órgãos de gestão das outras entidades .....	11
1.2.8. Acompanhamento e controlo efectuado pela RAM junto das entidades auditadas.....	12
1.3. Recomendações .....	13
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
2.1. Âmbito, objectivos e natureza da auditoria .....	14
2.2. Delimitação do universo .....	14
2.3. Métodos e técnicas de controlo.....	15
2.4. Entidades controladas .....	15
2.5. Grau de colaboração dos serviços .....	17
2.6. Princípio do contraditório.....	17
2.7. Enquadramento legal.....	18
2.7.1. O regime jurídico do Sector Público Empresarial e o Estatuto dos Gestores Públicos..	18
2.7.2. O Estatuto dos Gestores Públicos.....	21
2.7.3. O sistema remuneratório dos Gestores Públicos .....	23
2.7.4. Componentes da remuneração dos GP .....	26
2.8. Apreciação do acompanhamento e controlo efectuado pela Tutela.....	27
<b>3. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS .....</b>	<b>30</b>
3.1. Composição e designação dos órgãos de gestão das entidades auditadas.....	30

<b>3.2. O sistema remuneratório vigente em Junho de 2002 e de 2003 .....</b>	<b>36</b>
3.2.1. Remuneração base .....	36
3.2.1.1. Sociedades de desenvolvimento .....	37
3.2.1.2. Empresas ligadas a sectores estratégicos .....	39
3.2.1.3. Entidade pública empresarial .....	42
3.2.1.4. Outras entidades .....	43
3.2.2. Despesas de representação .....	46
3.2.2.1. Sociedades de desenvolvimento .....	47
3.2.2.2. Empresas ligadas a sectores estratégicos .....	47
3.2.2.3. Entidade pública empresarial .....	49
3.2.2.4. Outras entidades .....	49
3.2.3. Remuneração adicional por acumulação de funções .....	50
3.2.4. Prémios de gestão .....	51
3.2.5. Benefícios adicionais .....	54
3.2.5.1. Comunicações telefónicas e utilização de viaturas .....	57
<b>4. DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>61</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>65</b>
<b>ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS .....</b>	<b>67</b>
<b>ANEXO II - FICHA TÉCNICA DAS EMPRESAS PÚBLICAS AUDITADAS .....</b>	<b>69</b>
<b>ANEXO III – FICHA TÉCNICA DAS OUTRAS ENTIDADES AUDITADOS .....</b>	<b>73</b>



## **ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS**

Quadro I – Entidades objecto da acção de controlo .....	16
Gráfico I – A remuneração global dos GP (RCM n.º 29/89, de 06/08) .....	26
Quadro II – Composição e designação dos órgãos de gestão .....	30
Quadro III – Critérios de admissão e formas de provimento dos GP ou equiparados .....	31
Quadro IV – Percentagem representativa da dimensão da empresa .....	36
Quadro V – Factor multiplicativo definidor do grau de complexidade da gestão empresarial....	36
Quadro VI - Indicador em função da dimensão da empresa não financeira .....	37
Quadro VII – Cálculo da remuneração base mensal em função do nível de complexidade .....	37
Quadro VIII – Valores da RMI em Junho de 2002 e 2003 .....	38
Quadro IX – Valores da RMI em Junho de 2002 e 2003 .....	40
Quadro X – Valores da RMI dos FSA em Junho de 2002 e 2003 .....	44
Quadro XI – Definição das percentagens .....	46
Quadro XII – Valores apurados .....	46
Quadro XIII – Despesas de representação pagas .....	47
Quadro XIV – Despesas de representação pagas .....	48
Quadro XV – Despesas de representação .....	49
Quadro XVI – Acumulação de funções .....	50
Quadro XVII – Montantes atribuídos a título de prémios de gestão .....	52
Quadro XVIII – Benefícios adicionais concedidos aos GP .....	54

**RELAÇÃO DE SIGLAS**

<b>Sigla</b>	<b>Designação</b>
<b>AG</b>	Assembleia-geral
<b>APRAM</b>	Administração dos Portos da RAM, S.A.
<b>AR</b>	Administração Regional
<b>AREAM</b>	Agência Regional de Energia e Ambiente da Região Autónoma da Madeira
<b>CA</b>	Conselho(s) de Administração
<b>CC</b>	Código Civil
<b>CG</b>	Conselho do Governo
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>CSC</b>	Código das Sociedades Comerciais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DRPF</b>	Direcção Regional de Planeamento e Finanças
<b>DRCI</b>	Direcção Geral de Comércio e Indústria
<b>DRR</b>	Decreto Regulamentar Regional
<b>EEM</b>	Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.
<b>EGP</b>	Estatuto dos Gestores Públicos
<b>EP</b>	Empresa(s) pública(s)
<b>E.P.E.</b>	Entidade Pública Empresarial
<b>FSA</b>	Fundo(s) e serviço(s) autónomo(s)
<b>GP</b>	Gestor(es) público(s)
<b>HF</b>	Horários do Funchal, Transportes Públicos, S.A.
<b>IBTAM</b>	Instituto do Bordado, Tapeçarias e Artesanato da Madeira
<b>IDE-RAM</b>	Instituto de Desenvolvimento Empresarial da Região Autónoma da Madeira
<b>IGA</b>	Investimentos e Gestão da Água, S.A.
<b>IGF</b>	Inspecção-Geral de Finanças
<b>IMP</b>	Instituto Marítimo Portuário
<b>IRS</b>	Imposto sobre Rendimento de Pessoas Singulares
<b>MPE</b>	Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.
<b>MT</b>	Madeira Tecnopólo, S.A.
<b>PCA</b>	Presidente do Conselho de Administração
<b>RA</b>	Região(ões) Autónoma(s)
<b>RAM</b>	Região Autónoma da Madeira
<b>RCG</b>	Resolução do Conselho de Governo Regional
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RIN-MAR</b>	Registo Internacional de Navios da Madeira
<b>RMI</b>	Remuneração mensal ilíquida
<b>SA</b>	Sociedade(s) anónimas(s)
<b>SAPMEI</b>	Serviço de Apoio a Pequenas e Médias Empresas Industriais
<b>SD</b>	Sociedade(s) de desenvolvimento
<b>SDNM</b>	Sociedade de Desenvolvimento do Norte, S.A.
<b>SDPO</b>	Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A.
<b>SDPS</b>	Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.
<b>SEE</b>	Sector empresarial do Estado
<b>SMD</b>	Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.
<b>SPAR</b>	Sector Público Administrativo Regional
<b>SP</b>	Serviço Periférico
<b>SPER</b>	Sector público empresarial regional





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

<b>Sigla</b>	<b>Designação</b>
<b>SRARN</b>	Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
<b>SRAS</b>	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
<b>SRE</b>	Secretaria Regional de Educação
<b>SREST</b>	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
<b>SRMTC</b>	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
<b>SRPF</b>	Secretaria Regional do Plano e Finanças
<b>SRRH</b>	Secretaria Regional dos Recursos Humanos
<b>SRS, E.P.E.</b>	Serviço Regional de Saúde, E.P.E.
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>TOC</b>	Técnico Oficial de Contas
<b>VPGR</b>	Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira

## GLOSSÁRIO

**Gestor Público** – Indivíduo nomeado pelo Governo para os órgãos das empresas públicas ou das empresas em que a lei ou os respectivos estatutos conferirem ao Estado essa faculdade.<sup>1</sup>

**Empresa** – Organização permanente de factores de produção, cuja gestão se faz em obediência a critérios exclusivamente económicos<sup>2</sup>. Em sentido subjectivo, é o sujeito jurídico que exerce uma actividade económica, sendo qualificável, em sentido subjectivo, como um instrumento ou estrutura produtivo-económica objecto de direito e de negócio.

**Empresa pública** – Sociedade constituída nos termos da lei comercial em que o Estado ou outras entidades públicas estaduais, directa ou indirectamente detenham posições no capital, incluindo as não dominantes, desde que permanentes, incluindo-se ainda neste conceito as entidades públicas empresariais<sup>4</sup>.

**Entidade Pública Empresarial** – Pessoa colectiva de direito público, criada pelo Estado com capitais públicos (por ele atribuídos ou por outras entidades públicas) destinados à formação (quando não já formadas ab initio) de organizações de meios produtores de bens para troca (empresas em sentido objectivo), com denominação parcialmente taxativo-exclusiva e que, sob a superintendência e tutela estaduais, visam prosseguir (indirecta ou directamente) finalidades públicas<sup>6</sup>. Pessoa colectiva de direito público, com natureza empresarial, criada pelo Estado através de Decreto-Lei e dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial<sup>7</sup>.

**Instituto Público** – Pessoa colectiva pública, de tipo institucional, criada para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas de carácter não empresarial, pertencente ao Estado ou a outra pessoa colectiva pública, podendo revestir, entre outras, a forma de serviço personalizado, que se caracteriza por ser um serviço público de carácter administrativo a que a lei atribui personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira<sup>3</sup>.

**Remuneração** – Contrapartida pecuniária ou em espécie devida pela prestação de trabalho.

**Serviço Periférico do Estado** – Serviço da pessoa colectiva Estado que dispõe de competência limitada a uma área territorial e funciona sob a direcção dos correspondentes órgãos centrais<sup>5</sup>.

**Sistema Retributivo** – Conjunto das prestações pecuniárias ou de outra natureza que, periódica ou ocasionalmente, são ou podem ser recebidas pelos GP em resultado do exercício de funções nas respectivas empresas.

**Sociedade Comercial** – A sociedade que tenha por objecto a prática de actos de comércio e adopte o tipo de sociedade em nome colectivo, por quotas, anónima, em comandita simples ou em comandita por acções<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. o n.º 1 do art.º 1.º do DL n.º 464/82, de 9 de Dezembro.

<sup>2</sup> António de Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1996, pág. 185.

<sup>3</sup> Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª Edição, Almedina, 2002, pág. 345.

<sup>4</sup> António Gervásio Lérias, *in* *Evolução do Sector Empresarial do Estado, Estudos Sobre o Novo Regime do Sector Empresarial do estado*, Almedina, págs. 53 e 54.

<sup>5</sup> Diogo Freitas do Amaral, *ob. cit.*, pág. 305.

<sup>6</sup> Jorge Manuel Coutinho de Abreu, *Curso de Direito Comercial*, Vol. I, 4.ª Edição, Almedina, pág. 252.

<sup>7</sup> Esta acepção de EPE emerge dos art.ºs 23.º, n.º 1, 24.º e 25.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, assinalando-se que, de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo 23.º, são ainda qualificáveis como EPE's as antigas empresas públicas, enquadráveis na norma do art.º 1.º do DL n.º 260/76, de 8 de Abril.

<sup>8</sup> Cfr. o art.º 1.º, n.º 2, do CSC.



## FICHA TÉCNICA

<b>Supervisão</b>	
Rui Águas Trindade	Auditor-Coordenador
<b>Coordenação</b>	
Mafalda Morbey Affonso	Auditora-Chefe
<b>Equipa de auditoria</b>	
Filipa M. de Gouveia Brazão	Técnica Verificadora Superior
Nereida F. Sousa da Silva	Técnica Verificadora Superior
<b>Apoio jurídico</b>	
Maria Alice Ferreira	Técnica Verificadora Superior

## 1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1.1. Considerações prévias

O presente relatório contém os resultados da “Auditoria ao sistema remuneratório dos gestores públicos da RAM” nos anos económicos de 2002 e de 2003, acção de controlo inserida no Plano de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas para 2003<sup>9</sup>, e desenvolvida de acordo com o previsto no respectivo Plano Global<sup>10</sup>.

Para o efeito, foram contactadas catorze entidades, sendo onze empresas públicas ou equiparadas, dois institutos públicos e um serviço periférico do Estado na RAM, a saber:

- APRAM, S.A.- Administração dos Portos da RAM, S.A.;
- EEM, S.A. - Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.;
- HF – S.A. - Horários do Funchal, Transportes Públicos, S.A.;
- IGA, S.A. - Investimentos e Gestão da Água, S.A.;
- MPE, S.A. - Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.;
- MT, S.A. - Madeira Tecnopólo, S.A.;
- Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A.;
- SRS, E.P.E. - Serviço Regional de Saúde, E.P.E.;
- SDNM, S.A. - Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.;
- SDPS, S.A. - Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.;
- SMD, S.A. - Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.;
- IDE-RAM - o Instituto de Desenvolvimento Empresarial da RAM;
- IBTAM - Instituto do Bordado, Tapeçaria e Artesanato Madeira;
- RIN-MAR - Registo Internacional de Navios da Madeira.

Durante os trabalhos da auditoria, foram, ainda, contactadas a Direcção Regional de Planeamento e Finanças, integrada na Secretaria Regional do Plano e Finanças, e as tutelas das empresas públicas e dos organismos autónomos *supra* identificados<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Operada através da Informação n.º 91/2003 – UAT II, de 17/07/2003, aprovada pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, em 21 de Julho de 2003.

<sup>10</sup> Superiormente aprovado pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, em 23 de Setembro de 2003.

<sup>11</sup> Concretamente, a Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira e as Secretarias Regionais do Equipamento Social e Transportes, dos Assuntos Sociais, dos Recursos Humanos, de Educação e do Ambiente e Recursos Naturais.



## 1.2. Observações

Os resultados alcançados no âmbito da referida acção suscitam as observações que se passam a expor, isto sem prejuízo do desenvolvimento conferido a cada uma delas ao longo deste relatório.

### 1.2.1. Regime jurídico do Sector Público Empresarial

- O DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que encerra o regime do sector empresarial do Estado, introduziu um novo conceito de empresa pública, onde passaram a incluir-se tanto as antigas empresas públicas de tipo institucional, previstas no DL n.º 260/76, de 8 de Abril, como as sociedades comerciais em que o Estado detém uma posição dominante, as quais, sob a forma de sociedades anónimas de capitais públicos têm constituído o instrumento por excelência da intervenção pública na vida económica (cfr. o ponto 2.7.1.).
- Na medida em que o mencionado diploma apenas abrange o sector empresarial do Estado, remetendo a regulação do sector empresarial das Regiões Autónomas para legislação especial, em relação à qual adquire natureza supletiva, considera-se o mesmo aplicável à Região Autónoma da Madeira, com as devidas adaptações, até à aprovação deste outro corpo legislativo (cfr. o ponto 2.7.1.).

### 1.2.2. Estatuto dos Gestores Públicos

- De acordo com o art.º 15.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, os administradores designados ou propostos pelo Estado dispõem de um estatuto próprio, definido por legislação especial, que continua, contudo, por publicar, mantendo-se em vigor, ao abrigo da norma remissiva do art.º 39.º do DL n.º 558/99, o Estatuto dos Gestores Públicos aprovado pelo DL n.º 464/82, de 9 de Dezembro, editado sob a égide do DL n.º 260/76, o qual, face à nova definição legal de EP, se mostra insuficiente e desactualizado, suscitando sérias dificuldades na sua aplicação, que se agudizam no caso da RAM (cfr. o ponto 2.7.2.).
- Neste contexto, estão hoje abrangidos por aquele Estatuto, não só os gestores das EP formais, e das sociedades de capitais exclusivamente públicos e de economia mista nomeados pelo Estado, mas também os gestores das sociedades comerciais eleitos pela colectividade de accionistas, mediante proposta da entidade pública (cfr. o ponto 2.7.2.).

### 1.2.3. Regime remuneratório dos GP

- A base normativa do sistema retributivo dos GP é facultada pelo DL n.º 464/82 e pelos regulamentos publicados em seu desenvolvimento, com destaque para a Resolução n.º 29/89, de 3 de Agosto, do Conselho de Ministros (cfr. o ponto 2.7.3.).
- A citada Resolução, que tem vindo a ser complementada por diversos despachos ministeriais, representa o núcleo vinculativo do sistema remuneratório dos GP das EP formais, funcionando como referência para as empresas públicas de carácter societário (cfr. o ponto 2.7.3.).
- Não obstante as dificuldades de aplicação que lhe estão associadas, o sistema remuneratório dos GP regionais tem por indicador a RCM n.º 29/89, atenta a ausência de um regime específico, legal e regulamentar, que discipline a matéria (cfr. o ponto 2.7.3.).

#### 1.2.4. Aplicação do EGP pelas entidades auditadas

- Do universo formado pelas catorze entidades abrangidas pela auditoria, **onze** constituem EP regionais, integradas no sector público da RAM, das quais **sete** aplicam o EGP aos membros dos órgãos de gestão nomeados ou propostos pela RAM (**Ponta do Oeste, SMD, SDNM, MPE, APRAM e HF**), num dos casos (**SRS**) a título subsidiário (cfr. o ponto 2.4.).
- As **quatro** restantes empresas, todas elas constituídas sob a forma societária (**SDPS, EEM, IGA e MT**), não aplicam o EGP, sendo, todavia, os membros dos órgãos de administração propostos pela accionista Região equiparados a GP para efeitos retributivos (cfr. o ponto 2.4.).
- Para além das aludidas EP regionais, foram identificadas duas pessoas colectivas de direito público, integradas na Administração Regional Indirecta (**IDE-RAM e IBTAM**), cujos administradores estão sujeitos ao EGP por força das respectivas leis orgânicas (cfr. o ponto 2.4.).
- Detectou-se ainda um serviço periférico do Estado localizado na RAM (**RIN-MAR**), em que os membros na respectiva comissão técnica se encontram equiparados a gestores públicos para fins meramente remuneratórios (cfr. o ponto 2.4.).

#### 1.2.5. Admissão dos GP e equiparados

- Embora por força da disciplina emanada dos art.º 15.º, n.º 1, e 39.º, do DL n.º 558/99, não só os administradores nomeados, mas também os eleitos em AG sob proposta das entidades públicas se encontrem sujeitos ao EGP, este Estatuto não estava a ser aplicado aos elementos propostos pela Região para o Conselho de Administração das empresas **SDPS, EEM, IGA e MT**, os quais apenas eram equiparados a GP para efeitos retributivos (cfr. o ponto 3.1.).

Acresce que esta observação sai reforçada no caso das três principais empresas, uma vez que o capital social de cada uma delas é detido exclusivamente pela RAM.

- O recrutamento dos GP e equiparados das entidades controladas, em particular das EP, nem sempre foi efectuado através do recurso a critérios objectivos e uniformes pré-definidos pela RAM, que, em alguns casos, não emitiu oportunamente orientações sobre a matéria, através das respectivas tutelas, ou na qualidade de accionista maioritária (cfr. o ponto 3.1.).

#### 1.2.6. Sistema remuneratório dos órgãos de gestão das EP

- De um modo geral, a aplicação do sistema retributivo dos GP decorrente do DL n.º 464/82 e da RCM n.º 29/89 foi concretizada com adaptações, nomeadamente no que se refere à definição das componentes remuneratórias e respectivos valores (cfr. o ponto 3.2.).
- Na maioria das EP controladas foram fixados critérios caracterizadores da dimensão e da gradação da complexidade de gestão, com vista ao apuramento dos níveis da **remuneração base**, paga 14 vezes ao ano. Porém, nem sempre esses critérios se encontravam devidamente evidenciados, principalmente no que tange à explicitação dos indicadores de natureza financeira adoptados (cfr. os pontos 3.2., 3.2.1.1, 3.2.1.2. e 3.2.1.3.).
- Em grande parte das EP societárias, a remuneração dos gestores foi fixada por deliberação das respectivas AG, tendo, nos demais casos, sido definida nos contratos de gestão celebrados com a RAM (cfr. os pontos 3.2.1.1., 3.2.1.2. e 3.2.1.3.).



- Nalgumas destas empresas, a remuneração mensal ilíquida estabelecida apresentava um valor inferior àquele indicado na RCM n.º 29/89 para empresas do mesmo grupo (cfr. os pontos 3.2.1.1. e 3.2.1.2.).
- A remuneração mensal paga ao PCA da **SDNM** diferiu daquela fixada no contrato de gestão, (cfr. o ponto 3.2.1.1.).
- Nas EP auditadas, todos os titulares dos órgãos de gestão abrangidos pelo estatuto remuneratório dos GP auferiram um abono para **despesas de representação** pagas 14 vezes ao ano, consentâneo com o previsto na RCM n.º 29/89 (cfr. os pontos 3.2.2.1., 3.2.2.2. e 3.2.2.3.).
- Os titulares dos órgãos de gestão da **HF** e da **MT** receberam uma remuneração **adicional pela acumulação de funções em empresas participadas**, tendo aquele complemento sido, no caso da **HF**, considerado para efeitos de apuramento do subsídio de férias, ao passo que, relativamente à **MT**, o seu valor ascendeu a 30% do salário base, divergindo do estipulado, a este respeito, pelo n.º 17 da RCM n.º 29/89, que limita tal adicional a 30% do valor padrão (cfr. o ponto 3.2.3.).
- Em cinco das EP foram atribuídos **prémios de gestão** aos membros do CA, isto sem que essa concessão tivesse assentado, de forma expressa, na aplicação de critérios de aferição do grau de realização de objectivos pré-definidos num quadro de avaliação de desempenho dos GP (cfr. o ponto 3.2.4.).
- Para além dos acréscimos remuneratórios contemplados no EGP e na RCM n.º 29/89, os gestores de algumas das EP usufruíram ainda de outros **abonos adicionais**, consubstanciando alguns deles benefícios remuneratórios associados ao exercício de funções em regime de subordinação hierárquica, de que são exemplo o pagamento de **diuturnidades**, de **anuidades**, de **prémios de assiduidade** e do subsídio por **isenção de horário** (cfr. o ponto 3.2.5.).
- Todos os gestores em apreço auferiram **subsídio de refeição**, o que denota um afastamento relativamente ao previsto no DL n.º 464/82, que apenas admite a possibilidade de os GP serem abonados daquele subsídio quando exerçam funções em regime de requisição e tenham optado pelos benefícios sociais do lugar de origem (cfr. o ponto 3.2.5.).
- Para além de usufruírem do complemento remuneratório para despesas de representação, o PCA da **SDPS**, assim como os membros do CA da **HF** e da **EEM**, estavam ainda autorizados a utilizar **cartões de crédito** das empresas para pagamento de despesas que, por vezes, assumiam idêntica natureza, o que, em concreto, poderá ter-se traduzido numa duplicação do mesmo benefício (cfr. os pontos 3.2.2.1. 3.2.2.2. e 3.2.5.).
- Na sua maioria, os gestores destas EP beneficiaram da utilização de **telemóveis** e do pagamento dos **custos das chamadas** efectuadas, constatando-se que só no caso do **SRS, E.P.E.** foi fixado um *plafond* máximo para tais encargos (cfr. o ponto 3.2.5.).
- A generalidade das empresas objecto de análise disponibilizou **viaturas para uso** (de serviço e/ou pessoal) dos gestores, havendo estes beneficiado igualmente do pagamento de **despesas com combustível**, que não tinham limite definido (3.2.5.).

### **1.2.7. Sistema remuneratório dos órgãos de gestão das outras entidades**

- No tocante ao **IDE-RAM** e ao **IBTAM**, não são conhecidos os critérios objectivos em que assentou a equiparação a GP efectuada para apuramento das **remunerações**, pagas 14 vezes ao ano, dos membros do CA, o mesmo acontecendo em relação ao **RIN-MAR**, quanto à determi-

nação das retribuições pagas aos elementos que integravam a comissão técnica deste serviço (cfr. o ponto 3.2.1.4.)

- Para além do vencimento base, os membros dos CA do **IDE-RAM** e do **IBTAM**, assim como os elementos da comissão técnica do **RIN-MAR**, auferiram um abono para **despesas de representação** (cfr. o ponto 3.2.2.4.).
- Estes titulares usufruíram também de benefícios suplementares sem enquadramento no EGP nem na RCM n.º 29/89, de que se destacam, o pagamento de **subsídio de alimentação** e de **ajudas de custo**, bem como a utilização de **telefones móveis** e de **viaturas** e o pagamento dos inerentes encargos (cfr. o ponto 3.2.5.).
- No tocante ao **IDE-RAM**, só em 2003 foram definidos *plafonds* específicos para as despesas com comunicações móveis, sendo que, até então, os pagamentos eram realizados na sua totalidade (cfr. o ponto 3.2.5.1.).
- Os administradores daquele organismo beneficiaram igualmente do pagamento de **despesas com combustível**, em moldes que não se apresentavam, contudo, suficientemente definidos (cfr. o ponto 3.2.5.1.).
- Os veículos adstritos ao Presidente e a um dos vogais do CA não integravam o património deste Instituto, constituindo propriedade de duas empresas de construção civil, que haviam cedido aquele equipamento à RAM no âmbito da execução de empreitadas adjudicadas, pela Administração Regional Directa, através de concurso público (cfr. o ponto 3.2.5.1.).

### **1.2.8. Acompanhamento e controlo efectuado pela RAM junto das entidades auditadas**

- De um modo geral, a intervenção da RAM ao nível da gestão das entidades auditadas evidenciava falta de uniformidade e consistência, assistindo-se, no caso das EP, a alguma indefinição quanto ao exercício, pela Região, da posição de accionista (público) e, simultaneamente, de entidade tutelar (cfr. o ponto 2.8.).
- Os sistemas de controlo interno implementados revelavam-se desarticulados e pouco eficazes, não tendo existido, da parte das tutelas, uma preocupação especial em emitir orientações estratégicas no domínio gestor ou da fixação das retribuições e de um quadro de incentivos dos titulares dos órgãos de administração dos serviços e organismos controlados (cfr. o ponto 2.8.).





### 1.3. Recomendações

O Tribunal de Contas, face às observações da auditoria que antecedem, bem como os resultados das respostas das entidades ouvidas em sede de contraditório, considera pertinente formular as seguintes recomendações:

Quanto ao enquadramento normativo

- Que a RAM promova as diligências e desencadeie os mecanismos necessários à aprovação de um quadro jurídico coerente, transparente e objectivo, que forneça um novo e consistente EGP, adequado às actuais características do SPER e do conceito de GP, e que institua, ao mesmo tempo, um efectivo sistema remuneratório daqueles gestores, nomeadamente quanto às componentes da remuneração base e dos seus complementos.

Quanto ao sistema de acompanhamento e controlo

- E que, na qualidade de entidade tutelar das entidades de natureza empresarial, ou ainda enquanto accionista (pública) maioritária, providencie, com rigor e transparência, pela emissão de linhas de orientação estratégica e de orientações em matéria gestonária e retributiva dos órgãos sociais, procedendo, em particular, à definição e divulgação prévia de critérios objectivos e uniformes para o recrutamento dos titulares dos órgãos de gestão.

## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Âmbito, objectivos e natureza da auditoria

A presente acção, que se insere no âmbito da fiscalização sucessiva exercida pelo Tribunal de Contas, teve por objectivo estratégico auditar os sistemas remuneratórios de todos os titulares dos órgãos de gestão<sup>12</sup> das empresas públicas da RAM, incluindo as sociedades anónimas e/ou de desenvolvimento, e ainda, dos serviços e fundos autónomos e outras entidades, que beneficiam do Estatuto dos Gestores Públicos (EGP), com o intuito de aferir a sua conformidade face ao quadro normativo em vigor nessa matéria, sendo a mesma circunscrita ao ano económico de 2002 e ao primeiro semestre de 2003.

Perante a dimensão do Sector Público Empresarial da RAM (SPER)<sup>13</sup>, e atendendo ao objectivo estratégico definido, esta acção de controlo, que reveste a natureza de uma auditoria temática e horizontal às remunerações dos gestores públicos (GP), revela-se oportuna pelos seguintes fundamentos:

- ✚ A necessidade de associar a adequação coerente entre o(s) sistema(s) remuneratório(s) praticado(s) e o desempenho social e económico das entidades auditadas;
- ✚ Comprovação de as novas entidades criadas e enquadráveis no SPER, designadamente, as sociedades de desenvolvimento, cujas atribuições ou competências são coincidentes com as conferidas às Autarquias Locais e/ou ao Governo Regional, colherem ou não enquadramento no EGP;
- ✚ A necessidade e a pertinência de se proceder ao levantamento e à identificação de eventuais encargos suportados pela RAM relativos à remuneração dos GP, em particular no âmbito das empresas em que a Região é detentora de uma posição dominante no respectivo capital social.

### 2.2. Delimitação do universo

O universo da auditoria ficou delimitado na sequência do levantamento efectuado, num primeiro momento, junto da Secretaria Regional do Plano e Finanças e, posteriormente, em face dos elementos facultados pelas diversas Secretarias Regionais<sup>14</sup> sobre as entidades integradas no sector público administrativo regional (SPAR), no sector público empresarial regional (SPER), e na Administração Directa do Estado, cujos responsáveis se encontravam abrangidos pelo EGP e demais regulamentação aplicável.

Concluída a identificação das entidades integradas no SPER, assim como dos serviços e organismos simples e autónomos abrangidos pelo EGP, solicitou-se a informação tida por necessária ao conhecimento exaustivo dos respectivos órgãos de gestão, na perspectiva da sua composição e funcionamento, da designação dos correspondentes membros e do respectivo sistema remuneratório<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Com a designação de conselho de administração ou a comissão executiva.

<sup>13</sup> Em 30 de Junho de 2003, o SPER era constituído por 33 empresas públicas ou equiparadas.

<sup>14</sup> Na sequência do proposto nas Informações n.ºs 106/2003-UAT II, de 8 de Setembro, e 123/2003-UAT II, de 24 de Outubro, as quais mereceram acolhimento superior, respectivamente, em 10 de Setembro e em 5 de Novembro de 2003.

<sup>15</sup> Vd. os pontos 3.1. e 3.2. do presente relatório, onde se encontra descrita a composição do CA, o funcionamento, a forma de designação dos seus membros, e ainda, o respectivo sistema remuneratório.



### 2.3. Métodos e técnicas de controlo

A execução dos trabalhos da auditoria seguiu, com as adaptações consideradas adequadas a este tipo de acção, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (Volume I)<sup>16</sup>, recorrendo-se às seguintes técnicas:

- ✦ A confirmação, através de circularização de questionários, junto das sociedades e de institutos públicos ou equiparados, incluindo as respectivas tutelas<sup>17</sup>, com o intuito de obter informações e provas sobre as remunerações e benefícios adicionais dos respectivos gestores e as medidas de controlo e de acompanhamento instituídas nessa área;
- ✦ A análise de toda a documentação de suporte das remunerações atribuídas aos gestores públicos, ou equiparados, no mês de Junho dos anos de 2002 e de 2003, bem como de outras componentes remuneratórias<sup>18</sup>;
- ✦ A realização de entrevistas junto de alguns responsáveis e/ou técnicos, quer do SPER, quer dos FSA, com funções nas áreas abrangidas pela auditoria, tendo em vista a obtenção de esclarecimentos pontuais;
- ✦ O cálculo das retribuições auferidas, de modo a possibilitar o confronto com o sistema remuneratório definido em acta da AG ou nos estatutos das entidades auditadas, tendo em conta o quadro normativo vigente;
- ✦ A realização de testes de procedimento e de conformidade, de modo a proceder à confirmação do(s) sistema(s) de controlo e de acompanhamento existente(s), quer pela própria entidade, quer ao nível da respectiva tutela;
- ✦ A selecção de uma amostra, para análise, das remunerações dos órgãos de gestão.

### 2.4. Entidades controladas

No âmbito da presente acção foram objecto de controlo as entidades integradas no sector público administrativo e no sector público empresarial da RAM, assim como um serviço periférico do Estado localizado na Região, cujos órgãos de gestão e administração se encontram abrangidos pelo EGP ou apresentam um sistema remuneratório equiparado ao dos GP, cuja identificação consta do quadro infra<sup>19</sup>:

---

<sup>16</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 - 2.ª Secção, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

<sup>17</sup> Através do envio de ofícios-circular e de questionários, a um total de dezanove entidades, das quais, nove EP's (tendo vindo a ser excluída a empresa Jornal da Madeira, por não se enquadrar no âmbito subjectivo da auditoria), dois institutos públicos de natureza institucional e um serviço periférico do Estado, e as respectivas tutelas, num total de sete Secretarias Regionais, assinalando-se que a audição destes departamentos governamentais se tornou necessária, por se ter constatado, no decurso dos trabalhos de campo realizados junto da DRPF, que, tanto aquela Direcção Regional como a própria SRPF, apenas detém informação sobre o sistema remuneratório das entidades abrangidas pelo EGP que se encontram directamente sob a sua tutela. No entanto, após serem compulsadas as respostas, verificou-se que apenas catorze eram abrangidas pelo EGP.

<sup>18</sup> Designadamente, a cedência de viaturas e a sua eventual aquisição pelo respectivo valor residual, o financiamento de despesas com combustível, telefone e/ou refeições, a concessão de seguros de vida, de acidentes de trabalho e/ou de doença, a utilização de cartão de crédito, telemóvel e o abono por isenção de horário e/ou horário de trabalho específico.

<sup>19</sup> Elaborado com base nas informações prestadas à SRMTC por essas mesmas entidades.

Quadro I – Entidades objecto da acção de controlo

Área	Entidade	Tutela	Participação da RAM	Estatuto dos Gestores Públicos			Grupo/Nível
				Aplica	Não aplica	Equiparação remuneratória	
SPER	Ponta do Oeste	VPGR	55%	X			Grupo B - Nível 1
	SMD		60%	X			Grupo B - Nível 1
	SDNM		55%	X			Grupo B - Nível 1
	SDPS		100%		X	A	Grupo B - Nível 1
	MPE		51%	X			Grupo B - Nível 1
	EEM		100%		X	A	Grupo B - Nível 1
	APRAM	SREST	100%	X			Grupo C - Nível 1
	HF		95%	X			Grupo B - Nível 2
	IGA	SRARN	100%		X	A	Grupo B - Nível 2
	MT	SRE	84%		X	A	Grupo C - Nível 1
	SRS, E.P.E.	SRAS	100%	X			-
SPAR	IDE-RAM	VPGR	-	X			Grupo C - Nível 1
	IBTAM	SRRH	-	X			Grupo C
SP	RIN-MAR	---	-		X	B	Grupo B - Nível 2

A - Equiparação a GP para efeitos remuneratórios, definida através de acta da AG.

B - Equiparação a GP para efeitos remuneratórios, definida através de Resolução do Conselho do Governo da RAM.

Conforme resulta da leitura do quadro elaborado, o número de entidades auditadas ascendeu a um total de **catorze**<sup>20</sup>.

Desse conjunto, **onze** são empresas públicas integradas no SPER, sendo a RAM detentora de uma posição dominante no respectivo capital social. De entre elas, **dez** revestem a natureza jurídica de **EP sob a forma societária**, na modalidade de SA<sup>21</sup>, enquadrando-se na definição legal fornecida pelo art.º 3.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro (**Ponta do Oeste, SMD, SDNM, MPE, SDPD, EEM, APRAM, HF, IGA e MT**), e apenas **uma** assume a forma jurídica de **EPE**, em consonância com o previsto nos art.ºs 3.º, n.º 2, e 23.º, do mesmo diploma (**SRS**).

Por sua vez, **dois** dos organismos controlados (o **IBTAM** e o **IDE-RAM**, respectivamente) constituem pessoas colectivas de direito público de natureza institucional, integradas na **Administração Regional Indirecta (FSA)**.

<sup>20</sup> Nos Anexos I e II ao presente relatório, consta a ficha técnica de cada uma das entidades auditadas, identificando-se, no ponto 3.1. do mesmo documento, a respectiva composição, assim como a forma de intervenção da RAM na designação do(s) elemento(s) que compõe(m) os respectivos órgãos de gestão.

<sup>21</sup> Nos termos do art.º 271.º e ss do CSC.



O universo subjectivo da acção abrange ainda um serviço público enquadrável na Administração Estadual Directa, o **RIN-MAR**, o qual consubstancia um serviço periférico do Estado que exerce a sua actividade na RAM - mais concretamente, na Zona Franca da Madeira - e cujos encargos decorrentes da actividade do respectivo órgão administrativo representam um encargo do orçamento regional.

Do total das EP enunciadas, somente **seis** aplicam o EGP, aprovado pelo DL n.º 464/82, de 9 de Dezembro, aos membros dos órgãos de gestão nomeados ou propostos pela RAM, sendo elas as S.A. **Ponta do Oeste, SMD, SDNM, MPE, APRAM e HF**, enquanto que **uma (SRS, E.P.E.)** procede à aplicação daquele regime aos elementos do CA a título subsidiário<sup>22</sup>.

Nas restantes EP constituídas sob a forma de S.A. (**SDPS, EEM, IGA e MT**), regista-se a mera equiparação dos membros dos órgãos de gestão a GP para efeitos remuneratórios.

Quanto aos dois institutos públicos (**IDE-RAM e IBTAM**), embora não estejam directamente abrangidos pelo âmbito de aplicação subjectiva do EGP, estão sujeitos à sua aplicação por força das respectivas leis orgânicas<sup>23</sup>.

Finalmente, no tocante ao **RIN-MAR**, a aplicação do EGP cinge-se à equiparação remuneratória a GP dos membros da comissão técnica deste serviço integrado do Estado.

## 2.5. Grau de colaboração dos serviços

Embora mereça realce a boa colaboração prestada pelos dirigentes e funcionários dos serviços auditados, o normal desenvolvimento dos trabalhos da auditoria ficou prejudicado pelo facto de alguma da documentação inicialmente disponibilizada ser escassa e inconclusiva, o que obrigou à solicitação de elementos complementares, e contribuiu, de forma determinante, para que os objectivos definidos para esta acção não pudessem ser alcançados dentro do prazo previamente calendarizado.

## 2.6. Princípio do contraditório

No âmbito desta acção, foi dado cumprimento ao princípio do contraditório, previsto no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, por via da audição dos responsáveis das entidades controladas e respectivas tutelas.

A **APRAM**, a **EEM**, a **HF**, o **IDE-RAM**, a **IGA**, a **SDPS**, a **SDNM**, a **SREST**, a **SRE**, a **SRRH**, e a **VPGR** apresentaram as suas alegações, com excepção da **SRAS**<sup>24</sup>, dentro do prazo fixado para o efeito, tendo as mesmas, após análise, sido tomadas em consideração na elaboração deste relatório, encontrando-se, na medida em que assim se entendeu pertinente, transcritas ou sintetizadas ao longo do presente texto.

---

<sup>22</sup> De acordo com o n.º 1 do art.º 19.º do DLR n.º 9/2003/M, de 27 de Maio<sup>22</sup> (diploma que criou o SRS), “[o] estatuto do gestor público aplica-se subsidiariamente aos membros do conselho de administração, designadamente quanto ao mandato, incompatibilidades e regime de trabalho”.

<sup>23</sup> Com efeito, embora o IBTAM e o IDE-RAM constituam pessoas colectivas de direito público com a natureza jurídica de instituto público, os membros dos respectivos CA estão, por remissão da orgânica aprovada pelo DLR n.º 14/91/M, de 18/06, no primeiro caso, e dos correspondentes estatutos, constantes em anexo ao DLR n.º 28-A/99/M, de 30/11, na segunda situação, sujeitos ao estatuto do gestor público, encontrando-se, assim, subtraídos à disciplina própria do direito público.

<sup>24</sup> As alegações da SRAS, constantes do Ofício Ref. S 118, de 7 de Janeiro de 2005, apenas deram entrada, na SRMTC, no dia 10 desse mês.

As demais entidades oficiadas (a saber, o **IBTAM**, a **MPE**, a **Ponta do Oeste**, a **SMD**, a **SRARN**, a **SRPF** e o **SRS, EPE**) não se pronunciaram nesta sede.

## 2.7. Enquadramento legal

### 2.7.1. O regime jurídico do Sector Público Empresarial e o Estatuto dos Gestores Públicos

A análise do sistema remuneratório dos gestores públicos torna imperativo que se trace, a título introdutório, o enquadramento e a evolução histórica do regime jurídico do Sector Público Empresarial, a que se encontra directamente associada a noção de empresa pública.

Durante um período aproximado de duas décadas, vigorou na ordem jurídica interna o DL n.º 260/76, de 8 de Abril<sup>25</sup>, que aprovou as bases gerais do regime das empresas públicas estaduais, qualificadas, de acordo com o n.º 1 daquele diploma, como “*as empresas criadas pelo Estado, com capitais próprios ou fornecidos por outras entidades públicas, para a exploração de actividades de natureza económica ou social, de acordo com o planeamento económico nacional (...)*”, abrangendo ainda as empresas nacionalizadas. Por força do estatuído no art.º 48.º, ficavam, em princípio, excluídas do âmbito de aplicação desta Lei as sociedades de economia mista ou de capitais públicos<sup>26</sup>, salvo na medida em que os respectivos estatutos remetessem para os princípios ali consignados.

Em matéria de pessoal, definia o art.º 30.º, n.º 1, para valer como regra geral, que o estatuto do pessoal das empresas públicas deveria basear-se no regime do contrato individual de trabalho, enquanto que, relativamente ao estatuto dos gestores públicos, dispunha o art.º 31.º que o estatuto dos membros dos órgãos de administração das EP's seria regulado por lei especial.

Nesta sequência, dando cumprimento ao prescrito naquele último normativo, foi publicado o DL n.º 831/76, de 25 de Novembro<sup>27</sup>, diploma que aprovou o EGP, que introduziu a carreira de gestor público e criou a figura do gestor público profissional. A par disso, procedeu também à uniformização do regime de designação dos administradores por parte do Estado.

Os gestores públicos profissionais foram então classificados em três categorias (C1, C2 e C3), correspondentes a diferentes graus de responsabilidade, aferidos com base na natureza, dimensão e complexidade das empresas e no tipo das funções exercidas (art.º 15.º).

Esta caracterização do GP, inserido numa carreira própria, aproximada à do pessoal dirigente dos quadros da Administração Pública, revelou-se, no entanto, demasiado espartilhada e progressivamente desajustada da dinâmica e das exigências específicas ditadas pelo SPE, o que determinou a revogação do EGP constante do DL n.º 831/76, assim como de todos os diplomas que o integravam e complementavam, e a consequente aprovação de um novo Estatuto, através da publicação do DL n.º 464/82, de 9 de Dezembro.

---

<sup>25</sup> Posteriormente alterado pelo DL n.º 29/84, de 20/01, e pela Lei n.º 16/90, de 20/07.

<sup>26</sup> Concretamente, empresas organizadas sob a forma societária, de acordo com a lei comercial, associando capitais públicos e privados sujeitas à disciplina do direito das sociedades, em virtude de a titularidade do respectivo capital social pertencer, em parte, a entidades privadas, assim como sociedades de capitais exclusivamente públicos constituídas em conformidade com a lei comercial, associando o Estado e outras entidades públicas dotadas de personalidade de direito público ou de direito privado.

<sup>27</sup> O qual foi objecto de sucessivas alterações, através dos DL n.ºs 151/77, de 14/04, 387/77, de 14/09, 51/79, de 23/03 e 52/79, de 14/09.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Cerca de dezassete anos mais tarde, assistiu-se à revogação da antiga Lei de Bases das Empresas Públicas (DL n.º 260/76), operada pelo DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que dá corpo ao actual regime do sector empresarial do Estado (RSEE), incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas, igualmente aplicável às empresas detidas, directa ou indirectamente, por todas as entidades públicas estaduais, e que surgiu da necessidade de reformular a estratégia de actuação daquele sector, por via da redefinição de conceitos e da criação de instrumentos de actuação que o tornassem eficaz e apto à prossecução do interesse público, e da introdução de novas regras de funcionamento para o conjunto do sector empresarial do Estado.

Com efeito, enquanto o DL n.º 260/76 havia adoptado uma concepção restrita de empresa pública, que apenas contemplava entidades de natureza institucional, dela excluindo as empresas com forma societária, mesmo que o seu capital pertencesse exclusivamente ao Estado ou a outras entidades públicas (art.º 48.º, n.º 2), o DL n.º 558/99 redefiniu aquele conceito, conferindo-lhe uma nova amplitude e aproximando-o da noção fornecida pelo direito comunitário<sup>28</sup>.

Assim, nos termos do art.º 3.º daquele diploma, passaram a considerar-se “empresas públicas as sociedades constituídas nos termos da lei comercial<sup>29</sup>, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude” da “[d]etenção da maioria do capital ou dos direitos de voto” ou do “[d]ireito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização” (n.º 1), beneficiando ainda daquela qualificação as entidades públicas empresariais (n.º 2), que, nos termos do disposto no art.º 23.º, e seguintes do DL n.º 558/99, são pessoas colectivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado através de Decreto-Lei (art.º 24.º) e dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, beneficiando ainda de enquadramento neste conceito as antigas EP, reguladas pelo DL n.º 260/76.

Face ao exposto, verifica-se que, embora tenha constituído intenção do legislador manter a existência de sociedades constituídas em conformidade com a lei comercial detidas pelo Estado, a par das empresas públicas formais de tipo institucional, as EP sob a forma societária<sup>30 31</sup>, passaram a representar o instrumento por excelência da intervenção estatal na vida económica, sendo o peso das EPE no universo empresarial do Estado meramente residual.

Na medida em que revestem forma pública, a influência do Estado nas EPE é mais intensa que nas EP's sob a forma societária<sup>32</sup>. Não obstante, por serem dotadas de natureza empresarial, as EPE estão sujeitas, em boa parte (com destaque para a sua actividade externa) ao direito privado e ao direito aplicável igualmente às entidades privadas empresariais, em conformidade com o princípio consagrado no n.º 1 do art.º 7.º do DL n.º 558/99, de que todas as empresas públicas (EP e EPE) se regem pelo direito privado, salvo no que estiver disposto neste diploma e nos diplomas que tiverem aprovado os

---

<sup>28</sup> Constante da Directiva n.º 80/723/CEE, de 25 de Julho, alterada pela Directiva n.º 93/84/CEE, de 30 de Setembro, relativa à transparência das relações financeiras entre o Estado e as empresas públicas.

<sup>29</sup> Note-se que a doutrina tem acolhido o entendimento de que as sociedades de capitais públicos, para além de serem constituídas nos termos da lei comercial, podem ainda ser criadas por diploma legal.

<sup>30</sup> Concretamente, as sociedades anónimas de capitais públicos.

<sup>31</sup> Detidas exclusiva ou maioritariamente pelo Estado ou por outras entidades públicas estaduais, e desde que tal implique a detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto ou o direito de designar ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de gestão.

<sup>32</sup> Neste enquadramento, destaca-se o facto de, por força da interpretação conjugada dos art.ºs art.º 15.º, n.º 1 e 27.º, n.º 4 do RSEE e do regime plasmado no DL n.º 464/82, o Estado ser competente para nomear os membros dos órgãos de administração das EPE, e de sobre elas exercer tutela administrativa de carácter inspectivo e integrativo, assim como para nelas superintender, através do delinear de objectivos e da definição do quadro geral de actuação das mesmas, conforme decorre do art.º 31.º, n.º 2 do DL n.º 558/99.

seus estatutos, adoptando critérios de gestão empresarial<sup>33</sup>, e seguindo um regime fiscal e laboral e contabilístico idêntico ao das entidades privadas (art.ºs 7, n.ºs 2 e 3, 16.º e 25.º).

A assinalada primazia do direito privado no domínio da constituição, organização e funcionamento das EP em sentido amplo (abrangendo as EP de natureza societária e as EPE) conhece, no entanto, limites, por estarem justamente em causa, como admite António Pinto Duarte<sup>34</sup>, empresas públicas, dominadas por entidades públicas e visando - só ou também - finalidades públicas (art.º 4.º). Assim, o RSEE estabelece alguma disciplina que se afasta do regime geral das sociedades, salientando-se, a título exemplificativo, a definição de orientações estratégicas para as empresas, a criação de especiais deveres de informação, para efeitos do seu acompanhamento e controlo (art.ºs 11.º e 13.º), e a sujeição dos administradores designados ou propostos pelo Estado a um estatuto próprio (art.º 15.º, n.º 1)<sup>35</sup>.

Relativamente a este último aspecto, prevê o art.º 15.º, n.º 1, do DL n.º 558/99 que “[o]s administradores designados ou propostos pelo Estado terão estatuto próprio, a definir por legislação especial”. Contudo, tal legislação específica ainda não foi publicada até à presente data, mantendo-se em vigor o estatuto dos gestores públicos aprovado pelo DL n.º 464/82, de 09/12, por força da norma remissiva constante do art.º 39.º daquele diploma<sup>36</sup>. Esta “norma transitória é”, todavia “susceptível de provocar algumas dificuldades no funcionamento das novas empresas públicas, dado o significativo aumento do seu universo, e contraria os princípios anunciados de as fazer submeter ao direito das sociedades”<sup>37</sup>.

Sobre o DL n.º 558/99, importa ainda destacar que este diploma não produziu um regime legal unificado aplicável a todo o sector público empresarial – onde se integram o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais -, uma vez que abrange apenas o sector empresarial do Estado, remetendo a regulação dos sectores empresariais das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais para legislação especial, em relação à qual assume natureza supletiva (cfr. o art.º 5.º).

Com efeito, presentemente apenas o SEE e o sector empresarial municipal dispõem de regulamentação específica<sup>38</sup>, não tendo sido ainda editado um diploma que enquadre o regime de criação de empresas públicas e defina a estrutura organizativa do sector público empresarial das Regiões, nem existindo, tão pouco, indicadores de que estejam em curso quaisquer iniciativas legislativas tendentes à aprovação de um quadro normativo disciplinador da matéria.

---

<sup>33</sup> Com respeito pelas regras da concorrência.

<sup>34</sup> In *Estudos Sobre o Novo Regime do Sector Empresarial do Estado* - Notas sobre o Conceito e o Regime Jurídico das Empresas Públicas Estaduais, Almedina, 2000, págs. 62 a 88.

<sup>35</sup> Nos termos do CSC, os membros do CA das S.A. podem ser designados no contrato de sociedade ou eleitos pela assembleia-geral ou constitutiva (art.º 391.º, n.º 1), dispondo a assembleia-geral que eleger aquele órgão de competência para designar o respectivo presidente (art.º 395.º).

<sup>36</sup> Não obstante, os preceitos dos n.ºs 2 e 3 do referenciado art.º 15.º do DL n.º 558/99 dão corpo à ideia de que a administração deve assentar em critérios de boa gestão, quando aí se determina que “os administradores devem ser escolhidos entre pessoas com experiência profissional relevante e que ofereçam garantias de um desempenho idóneo”, e que “sem prejuízo das obrigações definidas no presente diploma ou em legislação especial, os administradores disporão de independência técnica no exercício das suas funções”.

<sup>37</sup> In Ob. cit., pág. 81.

<sup>38</sup> Esta última constante da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto (Lei das empresas municipais, intermunicipais e regionais), que disciplina as empresas de âmbito municipal que os municípios e as associações de municípios podem criar para a prossecução de fins de reconhecido interesse público e desde que o objecto delas se contenha no âmbito das atribuições destes entes do poder local.





Consequentemente, e enquanto persistir o apontado vazio legislativo, que, como assinala a doutrina, tem vindo a ganhar acuidade com o aparecimento recente de inúmeras empresas públicas regionais, considera-se o DL n.º 558/99 aplicável à Região, com as devidas adaptações<sup>39</sup>.

### 2.7.2. O Estatuto dos Gestores Públicos

Conforme foi oportunamente salientado, pelo facto de ainda não terem sido criados instrumentos legais de enquadramento do estatuto dos administradores das EP designados ou propostos pelo Estado, nos termos previstos no art.º 15.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, continua em vigor, na ordem jurídica, o Estatuto dos Gestores Públicos constante do DL n.º 464/82, e respectiva legislação regulamentar.

Tomando por referência o quadro normativo fornecido pelo citado DL n.º 464/82, cumpre identificar os gestores que se encontram abrangidos pelo EGP ali vertido, o que significa apurar quais estão sujeitos ao respectivo regime remuneratório.

Neste contexto, há que atentar na norma do n.º 1 do art.º 1.º daquele diploma, que qualifica como gestores públicos, por um lado, “os indivíduos nomeados pelo Governo para os órgãos de gestão das empresas públicas”, e, por outro, os elementos nomeados “para os órgãos das empresas em que a lei ou os respectivos estatutos conferirem ao Estado essa faculdade”<sup>40</sup>.

Ao mesmo tempo, procedeu-se naquele diploma à delimitação negativa daquele conceito, estabelecendo o mesmo art.º 1.º que não se enquadravam naquela noção os “os indivíduos designados, ainda que por nomeação do Governo, para o exercício de funções em conselhos gerais, comissões de fiscalização ou outros órgãos a que não caibam funções de gestão, e bem assim os que hajam sido designados em representação de interesses diversos dos do próprio Estado” (n.º 2), bem como “os indivíduos designados por eleição para os órgãos de gestão de sociedades de capitais públicos ou participadas” (n.º 3).

Presentemente, a delimitação do âmbito subjectivo de aplicação do regime legal do gestor público decorrente do DL n.º 464/82 deve fazer-se, todavia, recorrendo a indicadores distintos dos que rodearam a aprovação daquele diploma, não podendo ser indissociável da actual dimensão do SEE, que assenta nos pressupostos da titularidade do capital e do exercício da gestão por parte do Estado e demais entidades públicas<sup>41</sup>.

Com efeito, de acordo com o novo regime jurídico do SEE, estabelecido pelo DL n.º 558/99, o conceito de empresa pública ganhou uma nova amplitude, abrangendo tanto as antigas EP, nos termos do universo definido pelo DL n.º 260/76, como as sociedades comerciais de regime privado, passando a reger-se pelo critério da titularidade e da influência dominante na gestão de tais entidades por parte do Estado (*lato sensu*), independentemente da forma jurídica que as mesmas revistam.

Para além desta particularidade, as dúvidas que pudessem existir quanto à aplicação subjectiva do EGP aprovado pelo DL n.º 464/82 encontram resposta na interpretação conjugada do n.º 1 do art.º 15.º do

---

<sup>39</sup> Vd. Jorge Manuel Coutinho de Abreu, in *Curso de Direito Comercial (...)*, pág. 248, Carlos Costa Pina, in *Estudos sobre o Novo Regime do Sector Empresarial do Estado (...)*, pág. 139, e Tânia Cardoso Simões, que, a pág. 209 desta última obra, faz a seguinte afirmação: “Note-se que a previsão do artigo 5.º relativa à aplicação do regime previsto no diploma em causa aos sectores empresariais próprios das Regiões Autónomas (...) não constitui rigorosamente uma extensão do objecto do diploma, já que este não visa regular directamente estas entidades, mas apenas declara a respectiva aplicação a título subsidiário às mesmas”.

<sup>40</sup> Tem-se entendido que se enquadravam inicialmente nesta situação as EP formais, as sociedades de capitais exclusivamente públicos, criadas por Decreto-Lei, e as sociedades comerciais de economia mista, constituídas com capitais públicos e privados.

<sup>41</sup> O que vai, aliás, ao encontro do consagrado no art.º 82.º, n.º 2, da CRP, onde se lê que “O sector público é constituído pelos meios de produção cuja propriedade e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas”.

DL n.º 558/99, que prevê expressamente que “[o]s administradores designados ou propostos terão estatuto próprio, a definir por legislação especial”, com o art.º 39.º do mesmo diploma, onde se preceitua que, até à aprovação de tal quadro legal, aquele regime manter-se-á em vigor, embora seja claro que o mesmo se mostra insuficiente e desactualizado.

Face ao quadro delineado, deve entender-se que estão hoje abrangidos pelo estatuto do gestor público, e demais legislação complementar, não apenas os **gestores nomeados**<sup>42</sup> pelo Estado para integrar o órgão de gestão, tanto das empresas públicas formais, como das sociedades de capitais exclusivamente públicos e das sociedades de economia mista controladas, como também os **titulares dos órgãos sociais** das sociedades comerciais de economia mista<sup>43</sup> **eleitos** pela colectividade de accionistas<sup>44</sup>, sob proposta pública<sup>45 46</sup>. Logo, adquire a qualidade de gestor público todo aquele que for investido na gestão e administração de uma EP, nos termos da noção legal traçada pelo DL n.º 558/99, na sequência de nomeação ou proposta de eleição da entidade pública dominante.

Nos termos do disposto no art.º 2.º, n.ºs 1, 3 e 4, do DL n.º 464/82, “[a] nomeação dos GP envolve a atribuição de um mandato para o exercício das funções pelo prazo constante dos estatutos da empresa”, ou por 3 anos<sup>47</sup>, “[n]o silêncio da lei orgânica ou dos estatutos sociais”, não existindo um limite máximo para a duração do mandato nem, tão-pouco, para o exercício sucessivo de mandatos na mesma empresa.

Por sua vez, estatui o n.º 1 do art.º 3.º que “[a] aceitação do mandato resulta de simples tomada de posse pelo gestor das funções para que foi nomeado”, acrescentando o n.º 2 que a aceitação do mandato pode também “processar-se através da celebração de um contrato formal de mandato para o exercício das funções de gestor, ou acordo de gestão, a celebrar com o Estado e com o gestor público (...)”, rematando o n.º 3 do mesmo normativo que, em tudo o que não for expressamente regulado no diploma, aplicam-se “ao regime do mandato, as disposições constantes na lei civil para o contrato de mandato”.

Ainda em matéria de mandato, e a propósito da nomeação contratual, determinam os art.ºs 4.º e 5.º do DL n.º 464/82 que, “para o exercício de funções de gestão podem ser nomeados em comissão de serviço, funcionários da própria empresa”, admitindo-se ainda a possibilidade de serem “requisitados agentes da Administração Pública e empregados das empresas públicas e privadas”, considerando-se, em ambos os casos, o serviço prestado nessas circunstâncias como “serviço prestado no quadro de origem, com salvaguarda de todos os direitos inerentes”.

Tal como se afirma no Parecer n.º 40.1998, de 24/09/98, da Procuradoria-Geral da República, as normas acima citadas enunciam duas situações distintas no que respeita à relação jurídica que associa os

---

<sup>42</sup> A nomeação dos gestores públicos pressupõe que a participação das entidades estaduais na EP sob a forma societária seja exclusiva, enquanto que a eleição antecedida de proposta do Estado remete para o caso das sociedades de economia mista, em que as entidades públicas detenham uma participação maioritária, directa ou indirecta, quanto ao capital social, aos votos e à gestão.

<sup>43</sup> Ou seja, nos casos em que o Estado ou outra entidade pública detenha uma participação maioritária no capital social e a gestão das respectivas sociedades.

<sup>44</sup> Eleição nos termos do art.º 391.º, n.º 1 do CSC.

<sup>45</sup> Note-se que, de um modo geral, a intervenção do Estado (em sentido lato) nas empresas constituídas sob a forma societária - mormente na modalidade de sociedade anónima -, está subordinada ao quadro legal definido para os accionistas no CSC e nos respectivos estatutos, donde se retira que a função de accionista detida pelas entidades públicas é, em regra, exercida na AG, sendo essa a sede própria para a eleição e destituição dos órgãos sociais.

<sup>46</sup> Refira-se que este entendimento tem vindo a ser adoptado pelo Tribunal de Contas. Vide, a propósito, os Relatórios n.ºs 01/99 -2.ª Secção, Janeiro 1999, e 28/2003 - 2.ª Secção, Junho 2003.

<sup>47</sup> “Contados a partir da data da nomeação”, cessando o mandato “na data em que tomem posse os gestores designados após o decurso do triénio”.



GP ao Sector Público Administrativo, sendo a primeira a dos gestores com vínculo anterior ao Estado, que exercem as suas funções em regime de requisição ou de comissão de serviço, e que manterão aquele vínculo, conservando a sua qualidade de funcionários públicos, e a segunda a daqueles que não possuem ligação ao Estado, que são considerados agentes não funcionários, atenta a precariedade da investidura, não obstante poderem ser reconduzidos no cargo.

De qualquer forma, no enquadramento jurídico da situação dos gestores públicos, e independentemente do carácter público das funções exercidas e das especificidades associadas à relação típica do mandato, descobre-se um negócio jurídico consubstanciado no acto de nomeação do GP, de onde emergem os poderes de gestão e representação da empresa, o direito de actuar como órgão desta, vislumbrando-se, a par deste acto, um contrato de direito comum, que é fonte da obrigação do gestor de agir e da obrigação daquela última de o remunerar. Esta relação de trabalho caracteriza-se, no entanto, e tal como resulta do art.º 9.º, n.º 2, do diploma inciso, por não ter carácter de subordinação jurídica, configurando uma prestação de serviços próxima do mandato<sup>48</sup>.

Não obstante tais traços de autonomia, de acordo com a previsão da norma vertida no art.º 10.º do mesmo Decreto-Lei, as funções dos GP que desempenhem funções executivas *“são exercidas em regime de tempo inteiro, salvo se regime diverso tiver sido autorizado expressamente por despacho conjunto (...) ou constar do contrato do mandato de que resulta a prestação de serviço do gestor”*.

Uma vez que o exercício do mandato em que são investidos, nos termos dos art.ºs 2.º e 3.º do DL n.º 464/82, reveste carácter oneroso, conferindo aos GP o direito a auferirem a correspondente contrapartida remuneratória, constituiu intenção do legislador incluir igualmente no DL n.º 464/82 um conjunto de regras, arrumadas no art.º 7.º do mesmo diploma, destinadas a regular esta matéria, e que serão objecto de desenvolvimento no próximo ponto deste relatório.

### **2.7.3. O sistema remuneratório dos Gestores Públicos**

Em virtude de não ter sido ainda aprovado o novo EGP, a que alude o art.º 15.º, n.º 1 do DL n.º 558/99, o enquadramento legislativo do sistema retributivo dos GP continua a ser fornecido pelo DL n.º 464/82, que, não obstante ter sido editado ao abrigo do DL n.º 260/76, ainda se mantém em vigor.

Neste contexto, merece destaque o art.º 7.º daquele DL n.º 464/82, que contém normas específicas, embora parcas, em matéria remuneratória<sup>49</sup>, e que foi posteriormente objecto de regulamentação atra-

---

<sup>48</sup> Pode ler-se naquele mesmo Parecer que, ao actuarem na qualidade de membros do órgão de administração da EP, os GP exprimem a vontade funcional da empresa, não fazendo sentido falar na sujeição do gestor à vontade funcional da empresa, quando é ele próprio que contribui para a formação e expressão dessa mesma vontade funcional.

<sup>49</sup> De que merecem evidência:

- O n.º 1, onde se estabeleceu que *“[a]s remunerações e demais condições de exercício de funções dos gestores públicos que sejam membros da comissão executiva serão fixadas pelo Ministro de Estado e das Finanças e do Plano”*;
- O n.º 2, que preceituou que *“os gestores públicos que não sejam membros da comissão executiva serão remunerados através de gratificação fixada por despacho”* daquelas mesmas entidades;
- O n.º 3, que consagrou que *“os gestores públicos que sejam membros da comissão executiva terão direito a 30 dias de férias e ao correspondente subsídio de férias e a receber, no mês de Dezembro, um subsídio de Natal, no montante equivalente ao da remuneração mensal que então auferiram”*;
- O n.º 4, onde se estatuiu que *“os gestores públicos gozam do direito aos benefícios sociais conferidos aos trabalhadores da empresa em que desempenhem funções, salvo quanto ao subsídio de alimentação, sem prejuízo de poderem optar, quando exerçam funções em regime de requisição, pelos benefícios sociais do lugar de origem”*;
- E, finalmente, o n.º 7.º, o qual determinou que *“[n]o caso de acordos de gestão celebrados, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, entre o Estado e o indivíduo nomeado como gestor público, as condições de exercício de funções constarão do próprio acordo, nelas se incluindo, designadamente, a definição das metas a atingir, as condições de remuneração, os prémios de gestão a atribuir em função dos resultados alcançados e qualquer regime especial de indemnização por cessação do mandato”*.

vés de Resoluções do Conselho de Ministros, que constituíram igualmente a base para a emissão de vários despachos da tutela financeira governamental, e que têm vindo a delinear o sistema retributivo do gestor público.

No domínio da determinação das remunerações dos órgãos sociais das EP do SEE, merece especial destaque a RCM n.º 29/89, de 3 de Agosto<sup>50</sup>, que continua a configurar o normativo fundamental e até o núcleo vinculativo do sistema remuneratório dos GP das EP em sentido formal (isto é, das antigas EP reguladas pelo DL n.º 260/76), constituindo a referência para as EP de carácter societário, em especial, as SA integradas no SEE, em que as remunerações dos membros dos órgãos de gestão devem ser definidas e aprovadas em AG ou por Comissões de Vencimentos.

Esta Resolução caracteriza-se pela introdução, nas tradicionais EP financeiras ou não financeiras, e sem prejuízo do que for estabelecido por contrato de gestão, de um critério remuneratório para fixação dos níveis de remuneração mensal líquida dos membros dos conselhos de gestão ou de administração, consubstanciado na fixação de um valor padrão, a ser anualmente revisto por despacho do Ministro das Finanças, atribuído em função da dimensão da empresa e da complexidade da respectiva gestão, e que condiciona a definição da remuneração base e de outras prestações de carácter acessório.

Face ao disposto no n.º 3 deste regulamento, e com vista ao apuramento das remunerações ilíquidas dos titulares dos órgãos de gestão, as antigas EP foram distribuídas por três grupos (A, B e C), com base nos indicadores de dimensão ali enunciados, tendo sido também definidas percentagens do valor padrão em função da dimensão das empresas e estabelecidos níveis em função da complexidade da gestão (Nível, 1, 2 e 3), a ser graduada por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Tutela.

Em complemento da RCM n.º 29/89, têm vindo a ser emitidos anualmente, pelo titular da pasta ministerial das Finanças, despachos de classificação das EP do SEE por grupos e por níveis de complexidade de gestão, que, para além de conterem a actualização dos parâmetros definidos naquela Resolução, vêm explicitando as condições de atribuição de determinados complementos remuneratórios e fornecendo o enquadramento para situações específicas susceptíveis de se reflectirem ao nível das remunerações.

No contexto descrito, e face ao papel de referência que assumem no âmbito da presente auditoria, merecem especial destaque os Despachos n.ºs 19.065/2001, de 28 de Agosto, e 8035/2002, de 26 de Março, que, nos termos dos n.ºs 2 e 7.º da RCM n.º 29/89, fixaram o valor padrão para vigorar nos anos de 2000 e 2001, respectivamente, tendo actualizado igualmente os indicadores enunciados para efeitos de distribuição das empresas por grupos.

---

<sup>50</sup> Esta Resolução, publicada no DR n.º 196/89, Série I, de 26/08, revogou a RCM n.º 7/85, de 06/02, que teve igualmente por base regulamentar o art.º 7.º do DL n.º 464/82.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Especificamente no tocante às S.A. de capitais maioritariamente públicos, foi igualmente publicado um conjunto de despachos que têm vindo a regulamentar a atribuição, fixação e actualização das remunerações dos respectivos administradores<sup>51</sup>, de que sobressaem os Despacho n.ºs 304/94-F, de 18 de Março<sup>52</sup>, 9.804/98, de 9 de Junho<sup>53</sup>, 14.511/98, de 29 de Julho<sup>54</sup>, 10.127/99, de 6 de Maio<sup>55</sup>, 21.436/2001, de 12 de Setembro<sup>56</sup>, e 18.367/2002, de 25 de Julho<sup>57</sup>.

O facto de terem sido acolhidas, através de despacho, soluções pontuais afastadas da aplicação, por referência, da disciplina emanada da RCM n.º 29/89, veio retirar uniformidade ao regime praticado nas EP, em sentido formal, por contraposição com o das S.A. em que o Estado detém uma posição dominante, evidenciando alguma fragilidade e desajustamentos do quadro legal e regulamentar vigente em matéria de sistema remuneratório dos GP, que, para além de se revelar parco em regras gerais, em princípios e em critérios enquadradores de um verdadeiro sistema remuneratório daqueles titulares, se encontra completamente alheado do conceito jurídico de EP introduzido pelo DL n.º 558/99.

Com efeito, na medida em que a reforma do regime jurídico do SEE preconizada por este último diploma não foi acompanhada pela aprovação de um novo estatuto remuneratório dos GP, mantém-se em vigor aquele constante do DL n.º 464/82 e demais regulamentação complementar, cuja aplicação coloca, em concreto, inúmeras dificuldades, prestando-se a múltiplas distorções e criando tratamentos diferenciados para situações idênticas ou aproximadas.

Essas dificuldades adensam-se no caso específico da RAM, uma vez que, por não ter sido ainda editada legislação especial ordenadora do sector público empresarial regional, se aplica “*supletivamente*” à Região o regime jurídico do sector empresarial do Estado, incluindo as bases gerais do estatuto das

---

<sup>51</sup> Importa referir que de acordo com a norma do n.º do art.º 399.º do CSC, “[c]ompete à assembleia-geral dos accionistas ou a uma comissão de accionistas por aquela nomeada, fixar as remunerações de cada um dos administradores, tendo em conta as funções desempenhadas e a situação económica da sociedade”, estabelecendo o n.º 2 do mesmo artigo que “[a] remuneração pode ser certa ou consistir parcialmente numa percentagem dos lucros do exercício, mas a percentagem global destinada aos administradores deve ser autorizada do contrato de sociedade”.

<sup>52</sup> Do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, que regulamentou o funcionamento das comissões de vencimentos nas S.A. em que o Estado é detentor da maioria do capital social.

<sup>53</sup> Do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que regulamentou a forma de fixação das remunerações dos órgãos sociais das S.A. em que o Estado detém a posição de accionista maioritário.

<sup>54</sup> Do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que introduziu novas orientações sobre as remunerações dos órgãos sociais nas S.A. em que o Estado é accionista maioritário, mesmo que indirectamente, bem como nas EP, na parte aplicável.

<sup>55</sup> Do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que veio clarificar que, para além da adopção por referência do regime constante da supra mencionada RCM n.º 29/89, as componentes remuneratórias não previstas ou que excedam os limites impostos por aquela RCM, deveriam ser consideradas legítimas e regulares, desde que devidamente aprovadas em AG ou pela comissão de fixação de remunerações.

<sup>56</sup> Do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, onde, entre outros aspectos, se estabeleceu que:

→ Na fixação das remunerações dos membros dos CA para 2001, a efectivar pelas comissões de vencimentos designadas em AG, deveria ser adoptado o regime constante da RCM n.º 29/89, com as actualizações do valor padrão, mas isto apenas em relação aos abonos a ele indexados e nos termos e limites aí definidos, indicando-se um montante percentual concreto para a actualização das componentes remuneratórias não previstas naquela Resolução ou que excedessem os limites impostos, desde que devidamente aprovadas pela AG ou pela comissão de fixação de remunerações;

→ As despesas de representação seriam abonadas, em todas as sociedades, 14 vezes por ano, no caso do exercício de funções abranger a totalidade do ano;

→ A manutenção de decisões casuísticas decorrentes da incorrecta classificação das empresas em grupos diferentes dos que lhes correspondiam por via da aplicação da RCM n.º 29/89, desde que daí decorressem remunerações mais favoráveis para os respectivos administradores.

Através deste despacho, foram ainda fixadas condições específicas para a aquisição de viaturas de uso pessoal afectas aos membros dos CA, tendo a eventual utilização de cartão de crédito sido limitada à cobertura de despesas documentadas inerentes ao exercício das respectivas funções.

<sup>57</sup> Do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que introduziu condições idênticas às constantes no Despacho n.º 21.436/2001 relativamente à fixação das remunerações dos membros dos CA para 2001.

empresas públicas estaduais aprovado pelo DL n.º 558/99, o que envolve, por força do disposto nos art.º 15.º, e 39.º deste diploma, a inerente aplicação – com os devidos cuidados de adaptação - do EGP instituído pelo DL n.º 464/82 e restante legislação complementar, tanto mais que não existe um quadro normativo definidor do estatuto dos GP integrados no sector público regional.

Assim, na ausência de um regime específico sobre a matéria ou de qualquer outra referência legal neste domínio, o sistema remuneratório dos GP regionais terá por indicador a RCM n.º 29/89, e as sucessivas actualizações que são introduzidas anualmente por despacho ministerial.

Por último, uma breve nota para referir que, diferentemente do que se verifica em relação ao SPE, no domínio do sector público administrativo foi recentemente publicado o DL n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, que disciplina a atribuição de benefícios e regalias suplementares ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração ou gestão e do restante pessoal dos fundos e serviços autónomos, sendo ainda de destacar, no tocante ao pagamento de despesas com telecomunicações, a RCM n.º 112/2002, de 24 de Agosto, que procedeu à revisão dos critérios de reembolso de despesas com telefones domiciliários para uso oficial por parte do pessoal dirigente dos serviços e organismos integrados na administração central bem como dos serviços e fundos autónomos.

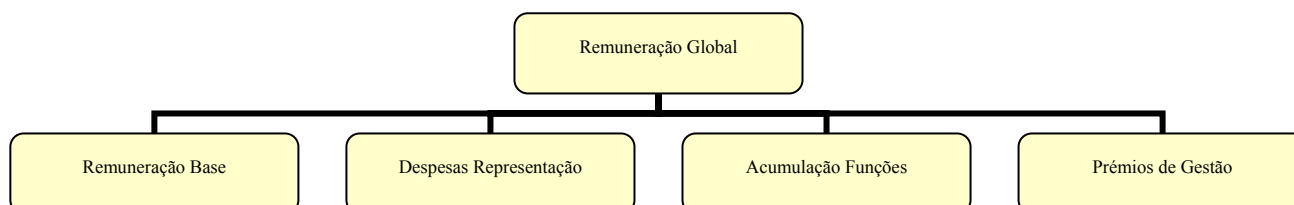
No concernente à ordem jurídica da RAM, cumpre fazer menção à Resolução n.º 68/2003, de 30 de Janeiro, do plenário do Conselho do Governo, que veio definir as condições de utilização de telefones residenciais e telefones móveis pessoais, pelos chefes de gabinete dos membros do Governo Regional, assim como pelos directores regionais e equiparados, sendo fixados limites de comparticipação globais para o reembolso das despesas decorrentes dessa utilização.

#### 2.7.4. Componentes da remuneração dos GP

Conforme resulta do disposto nos art.ºs 2.º, 3.º, e 7.º, n.ºs 1 e 3, todos do DL n.º 464/82, os GP desempenham as suas funções em regime de mandato, sendo-lhes devido, por tal exercício, o pagamento de uma remuneração mensal fixada em sede regulamentar, assim como do subsídio de férias e do subsídio de Natal, consideradas atribuição de natureza remuneratória de montante idêntico ao da remuneração mensal.

Tal como houve já oportunidade de mencionar, de acordo com o sistema retributivo esboçado no DL n.º 464/82, e concretizado pela RCM n.º 29/89, a remuneração global auferida pelos GP compreende diferentes componentes, a seguir identificadas sob a forma de gráfico, sendo elas a remuneração base, considerada como a componente principal, o abono para despesas de representação, o adicional por acumulação de funções e os prémios de gestão, a que será dado tratamento específico ao longo do presente relatório:

**Gráfico I – A remuneração global dos GP (RCM n.º 29/89, de 06/08)**





## 2.8. Apreciação do acompanhamento e controlo efectuado pela Tutela

Em termos formais, e face ao quadro legal aplicável, a intervenção do Governo Regional da RAM, ao nível das entidades abrangidas pela presente auditoria, desenvolve-se em duas vertentes distintas, reconduzindo-se a primeira delas ao exercício de poderes de tutela, enquadrados no âmbito da função legislativa e governativa, consubstanciando-se genericamente no poder de supervisionar, controlar, acompanhar e apoiar a actuação de tais organismos. A segunda é exclusiva das EP, e traduz-se na actuação da Região na qualidade de accionista, de acordo com o estabelecido na lei e nos estatutos sociais.

Com base nestes pressupostos, solicitou-se, no decurso da acção, aos departamentos governamentais responsáveis pela tutela das diferentes entidades auditadas, que se pronunciassem sobre as formas de acompanhamento e de controlo por elas efectuado, no período em análise, em particular sobre o sistema remuneratório dos respectivos órgãos de gestão, apresentando-se, de seguida, os resultados obtidos a partir do exame das respostas dadas ao questionário elaborado para o efeito pela equipa de auditoria.

### *a) VPGR*

No que diz respeito às quatro **SD**, e à **MPE**, a VPGR fez saber que, além dos mecanismos obrigatórios de fiscalização das sociedades anónimas, nomeadamente o fiscal único, o TOC e a AG, há lugar à apresentação semestral da execução do Plano de Actividades, aquando da avaliação do Programa de Governo, e sempre que solicitada<sup>58</sup>.

A propósito do sistema remuneratório, a VPGR deu conta de que, enquanto tutela “(...) apenas zela para que, na determinação da remuneração e demais abonos, em cada um dos organismos tutelados, sejam cumpridos e respeitados todos os normativos, directa ou indirectamente, aplicáveis”, não tendo, no entanto, especificado de que modo se processa esse acompanhamento.

Relativamente à **EEM**, não foi feita qualquer alusão específica, tendo sido os representantes da empresa a informar que o CA reúne regularmente com a VPGR, que tutela o sector da energia na RAM, acrescentando ainda que envia à Direcção Regional de Estatística, à SRPF e ao Banco de Portugal, numa base trimestral, diversos elementos contabilísticos, designadamente Balanço e Demonstração de Resultados do período, e os correspondentes mapas explicativos.

Quanto ao **IDE-RAM**, nada foi dito em concreto.

### *b) SREST*

De acordo com as informações fornecidas em resposta ao questionário elaborado, o controlo exercido pela SREST sobre as EP que tutela (a **APRAM** e a **HF**), consubstancia-se na análise dos projectos dos Planos de Actividades, Planos de Investimentos e Orçamentos, efectuando-se igualmente mediante a aprovação, em AG, quer destes instrumentos, quer dos Relatórios de Actividades, Relatórios de Gestão e Relatórios de Contas, com a periodicidade estabelecida na lei em função da natureza de cada um deles. Para além disso, sempre que o considera adequado, aquela Secretaria solicita relatórios e informações de gestão, visando o acompanhamento da situação das aludidas empresas e da sua actividade, não tendo, contudo, sido indicada a periodicidade e regularidade de tais acções.

Em sede de contraditório, esta Secretaria Regional fez questão de destacar que a solicitação de informações sem uma periodicidade previamente estabelecida é tida “(...) como uma prática conducente a um acompanhamento mais assíduo e eficaz” das empresas e à “(...) consequente definição de permanentes objectivos coerentes de gestão”.

---

<sup>58</sup> Cfr. o ofício n.º 1417, de 14 de Novembro de 2003.

Os elementos inicialmente disponibilizados evidenciavam, por outro lado, que a SREST não havia definido orientações estratégicas nem imposto quaisquer restrições em matéria de gestão, sendo as remunerações e demais abonos dos gestores destas duas empresas fixadas em AG.

A este propósito, a SREST veio sustentar, no âmbito do contraditório, que, no essencial, as orientações estratégicas “(...) *estão inseridas e decorrem das linhas de orientação estratégicas, consubstanciadas nomeadamente no Plano de Desenvolvimento Económico e Social 2000/2006, documento privilegiado de orientação estratégica, sistematização operacional e programação financeira em termos da política de desenvolvimento regional*”, tendo igualmente salientado que “*Os planos anuais de investimento e de actividades das empresas (...), cujo acompanhamento continuado é realizado pela tutela (...) através de uma prática de despacho quinzenal com os conselhos de administração das empresas tuteladas, dão execução às linhas de orientação definidas em sede dos planos (...), assumindo-se como meio privilegiado de controlo e avaliação do desempenho das mesmas*”.

#### **c) SRE**

Relativamente à **MT**, a intervenção da **RAM**, através da SRE, reconduziu-se à orientação de que o “*vencimento dos membros da Comissão Executiva do Madeira Tecnopolo, S.A*” fosse equiparado “*ao vencimento dos gestores públicos. Tal sugestão foi aprovada pela Assembleia-geral da Sociedade.*”<sup>59</sup>.

Quanto ao mais, a respectiva tutela “*não deu orientações nem definiu critérios (...)*”.

#### **d) SRARN**

De acordo com a SRARN, embora a eleição do novo CA da **IGA** tivesse ocorrido já após a criação deste departamento governamental, não foram introduzidas quaisquer alterações ao regime definido sobre estas matérias pela AG daquela empresa.

#### **e) SRRH**

Segundo os elementos coligidos, esta Secretaria Regional não assume qualquer papel interventivo ao nível da fixação das remunerações e demais abonos dos órgãos de gestão do **IBTAM**, dado estas componentes remuneratórias serem determinadas “*pelo Ministro da tutela da Administração Pública e Ministro das Finanças e do Plano*”, de harmonia com o consignado no Despacho n.º 8035/2002 (II Série), na RCM n.º 29/89, de 03/08, e no DL n.º 464/82, de 09/12.

#### **f) SRAS**

De acordo com os dados remetidos pela SRAS, o **SRS, E.P.E.**, que iniciou a sua actividade em 1 de Junho de 2003, encontra-se sujeito, no plano económico e financeiro, à tutela conjunta desta Secretaria e da SRPF, e dispõe de um órgão de fiscalização interna, designado por conselho fiscal, que se encontra já em pleno funcionamento.

A SRAS especificou ainda que o acompanhamento e controlo da actividade do SRS, E.P.E., são exercidos nos termos do art.º 5.º<sup>60</sup> da orgânica desta entidade e dos art.ºs 11.º, 12.º e 13.º do DL n.º 558/99,

---

<sup>59</sup> Conforme consta da sua comunicação de 14 de Novembro de 2003 (Ofício n.º 2127, Proc.º 1.59.1).

<sup>60</sup> A norma citada, constante do DLR n.º 9/2003/M, de 27/05, procede à identificação enunciativa das competências tutelares atribuídas ao membro do Governo da RAM responsável pela área da saúde.





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

de 17/12<sup>61</sup>, tendo acrescentado que, face à recente criação desta entidade, ainda não haviam sido delineadas as linhas de orientação de aplicação futura pela tutela.

Dos esclarecimentos prestados pelos departamentos do Governo Regional acima identificados resulta, em síntese, que:

- A intervenção da RAM ao nível da gestão das entidades auditadas evidencia falta de uniformidade e consistência, notando-se, no caso das EP, alguma indefinição quanto ao exercício, pela Região, da posição de accionista (público) e, simultaneamente, de entidade tutelar.
- Os sistemas de controlo interno implementados revelam-se desarticulados e pouco eficazes, não havendo uma especial preocupação, por parte das tutelas, em emitir orientações estratégicas em matéria gestionária ou retributiva.

---

<sup>61</sup> Os preceitos referenciados contém regras sobre as formas específicas de acompanhamento e controlo a que estão sujeitas as EP.

### 3. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS

#### 3.1. Composição e designação dos órgãos de gestão das entidades auditadas

O próximo quadro descreve a composição e a forma de designação dos elementos que integram os órgãos de gestão das entidades auditadas, assim como a identificação daqueles que, segundo as mesmas, detêm a qualidade de GP ou possuem estatuto equiparado, mormente para efeitos remuneratórios, tendo sido elaborado com base nos dados coligidos no âmbito dos trabalhos da auditoria:

**Quadro II – Composição e designação dos órgãos de gestão**

Entidade	Tutela	Composição do órgão de gestão	Qualidade de Gestor Público ou Equiparado	Data da designação
Ponta do Oeste	VPGR	1 Presidente 3 vogais	Presidente	27/09/01
SMD		1 Presidente 6 vogais (2 executivos)	Presidente e 2 vogais executivos	27/09/01
SDNM		1 Presidente 3 vogais	Presidente	27/09/01
SDPS		1 Presidente 2 vogais	Presidente	04/11/01
MPE		1 Presidente 2 vogais (1 executivo)	Presidente e 1 vogal executivo	01/03/02
EEM		1 Presidente 1 Vice-Presidente 1 vogal	Presidente, vice-presidente e 1 vogal	01/02/02
APRAM	SREST	1 Presidente 2 vogais	Presidente e 2 vogais	27/08/1999 e 20/09/02
HF		1 Presidente 2 vogais	Presidente e 2 vogais	14/12/01
IGA	SRARN	1 Presidente 4 vogais	Presidente e 4 vogais	08/06/01
MT	SRE	1 Presidente 2 vice-presidentes da comissão executiva	Presidente e 2 vice-presidentes da comissão executiva	31/01/01 e 22/01/03
SRS	SRAS	1 Presidente 4 vogais	Presidente e 4 vogais	29/05/03
IDE-RAM	VPGR	1 Presidente 2 vogais	Presidente e 2 vogais	06/01/2000 e 23/01/03
IBTAM	SRRH	1 Presidente 1 vogal	Presidente e 1 vogal	01/05/2003
RIN-MAR	—	1 Presidente 2 vogais	Presidente e 2 vogais	10/10/2000, 29/05/02 e 25/03/2000



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

Note-se que todas as EP sob a forma de S.A. adoptaram o modelo monista quanto à estrutura típica dos órgãos sociais, sendo compostos por CA, AG e Fiscal Único.

Especificamente no que concerne à composição dos órgãos de gestão, cabe ainda aludir às seguintes situações:

- Embora de acordo com o definido no art.º 13.º, n.º 1, dos estatutos da **Ponta do Oeste**, publicados em anexo ao DLR n.º 18/2000M, de 2 de Agosto, o respectivo CA seja “*composto por três ou cinco membros, eleito pela assembleia geral, por períodos de três anos (...)*”, a partir de 1 de Outubro de 2001 aquele órgão de gestão funcionou com apenas 4 elementos, por motivo de renúncia de um dos vogais. E, apesar de o art.º 393.º, n.º 1, do CSC estatuir que a falta definitiva de algum administrador determina a necessidade da sua substituição, a concretizar nos termos aí enunciados, ainda não tinham sido tomadas, até ao início de 2004, quaisquer diligências tendentes à nomeação de um novo membro para o CA. Convém, no entanto, referir que, no âmbito da “*Auditoria à Ponta Oeste, S.A. - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A., relativa ao ano de 2002*” (Proc.º n.º 13/03)<sup>62</sup>, o Presidente do CA anunciou, em sede de contraditório<sup>63</sup>, o agendamento de “*uma Assembleia Geral para a eleição dos membros do Conselho de Administração*”;
- No período abrangido pela auditoria, o CA da **SDNM** era composto por um presidente e três vogais, isto quando o n.º 1 do art.º 11.º dos respectivos Estatutos, aprovados em anexo ao diploma de criação da sociedade (DLR n.º 9/2001/M, de 10 de Maio), determina que aquele órgão deve integrar um total de cinco elementos (um presidente e quatro vogais)<sup>64</sup>;
- A partir de 2 de Maio de 2003, o CA do **IBTAM** passou a funcionar apenas com dois elementos (o Presidente e um vogal), o que não se mostra consentâneo com o disposto no art.º 7.º, n.º 1, do DLR n.º 14/91/M, de 18 de Junho (Lei orgânica do IBTAM), sobre a composição deste órgão, uma vez que aí se preceitua que “[o] conselho de administração é constituído por um presidente e por dois vogais”.

Com base no levantamento efectuado com vista à identificação das formas de provimento dos membros dos órgãos de gestão (ou de administração) das entidades submetidos ao EGP ou equiparados ao GP, designadamente para efeitos remuneratórios, foi ainda possível elaborar o quadro seguinte:

**Quadro III – Critérios de admissão e formas de provimento dos GP ou equiparados**

Entidade	Provimento			Mandato	Critérios de admissão
	Titulares	Forma de designação	Regime		
<b>Ponta do Oeste</b>	Presidente	Nomeação pela Res. n.º 1369/01, de 27/09/01, do CG	Contrato de gestão, ratificado em AG	3 anos	Sim
<b>SMD</b>	Presidente e 2 vogais executivos	Nomeação pela Res. n.º 1367/01, de 27/09/01, do CG	Contrato de gestão, ratificado em AG	3 anos	Sim
<b>SDNM</b>	Presidente	Nomeação pela Res. n.º 1368/01, de 27/09/01, do CG, por deliberação da AG de 30/11/01	Contrato de gestão	3 anos	Sim
<b>SDPS</b>	Presidente	Eleição em AG, de 04/11/01, sob proposta da RAM	—	3 anos	Sim

<sup>62</sup> Cujos trabalhos de campo decorreram entre 3 e 19 de Dezembro de 2003.

<sup>63</sup> Cfr. o Ofício n.º 216, de 20 de Abril de 2004.

<sup>64</sup> Na sequência do contraditório, esta Sociedade informou que “*(...) em sede de reunião da Assembleia Geral do dia 18 de Maio de 2004, o órgão máximo da sociedade nomeou um presidente e quatro vogais nos termos dos Estatutos em vigor*”.

Entidade	Provimento			Mandato	Critérios de admissão
	Titulares	Forma de designação	Regime		
MPE	Presidente	Eleição em AG, de 01/03/02, mediante proposta da RAM. <sup>65</sup>	Comissão de serviço (vogal executivo) <sup>66</sup>	3 anos	Sim
EEM	Presidente, Vice-Presidente e 1 vogal	Eleição em AG, de 01/02/02, sob proposta da RAM	—	3 anos	Sim
APRAM	Presidente e 2 vogais	Eleição em AG de 27/08/1999 e 20/09/02, sob proposta da RAM	Comissão de serviço	3 anos	Sim
HF	Presidente e 2 vogais	Eleição em AG de 14/12/01, sob proposta da RAM	—	3 anos	Sim
IGA	Presidente e 4 vogais	Eleição em AG de 08/06/01, sob proposta da RAM	Requisição (com excepção de 1 dos vogais)	3 anos	Sim
MT	Presidente e 2 Vice-presidentes da Comissão Executiva	Eleição em AG de 31/01/01 e de 22/01/03, sob proposta da RAM	Comissão de serviço (vogais executivos) <sup>67</sup>	3 anos	Sim
SRS, E.P.E.	Presidente e 4 vogais	Nomeação pela Res. n.º 665/03, de 29/05, do CG	Comissão de serviço	3 anos	—
IDE-RAM	Presidente e 2 vogais	Nomeação pela Res. n.º 13/2000, de 6/01, do CG, e recondução nos cargos através da Res. n.º 69/2003, de 23/01, do CG	Comissão de serviço <sup>68</sup>	3 anos	Sim
IBTAM	Presidente e 1 vogal	Nomeação pelos Despachos n.ºs 6/2003 e 7/2003, de 1 de Maio, do Secretário Regional da tutela	Comissão de serviço	3 anos	Sim
RIN-MAR	Presidente e 2 vogais	Nomeação do Presidente pelo Despacho Ministerial n.º 23514/2000, de 10/10, do representante do IMP por deliberação, de 29/05/2002, do respectivo CA, e do representante da RAM pela Res. n.º 301/02, de 25/03, do CG.	—	—	—

Da leitura do quadro acima reproduzido e dos demais elementos disponíveis resulta que:

- Em três das quatro SD (**Ponta do Oeste, SMD e SDNM**), os membros executivos dos correspondentes CA sujeitos ao EGP foram nomeados pela RAM<sup>69</sup>, através da VPGR, tendo a Região celebrado contratos de gestão com os elementos designados, nos termos previstos no art.º 3.º, n.º 2, do DL n.º 464/82, os quais foram objecto de ratificação em AG.

<sup>65</sup> Pela Res. n.º 1649/01, de 29/11, foram conferidos poderes ao representante da accionista RAM para propor o Presidente do CA da MPE. No entanto, de acordo com o teor da acta da reunião da AG, de 01/03/02, aquele responsável propôs, não apenas o titular do cargo de Presidente, mas também os três membros do CA.

<sup>66</sup> Os sócios deliberaram, por unanimidade, "(...) dar conhecimento ao Senhor Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes da eleição (...) para o cargo de Vogal do Conselho de Administração da Madeira Parques Empresariais, pelo período de três anos e em regime de Comissão de Serviço, nos termos e ao abrigo do artigo 16º do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2001/M, de 28 de Agosto".

<sup>67</sup> Pelos Despachos n.ºs 5/2001 e 5/2003, de 1 de Fevereiro e 21 de Janeiro, respectivamente, do Secretário Regional do Plano e Finanças, os referidos vogais executivos (ambos vice-presidentes da Comissão Executiva da MT), foram autorizados a exercer funções em regime de comissão de serviço, nos termos do art.º 7.º do DLR n.º 24/2000/M, de 02/09, que aprovou o regime de exploração do Parque Científico e Tecnológico da Madeira.

<sup>68</sup> De acordo com os novos dados facultados no âmbito do contraditório, através do Ofício ref.ª S-2171, de 22 de Novembro de 2004.

<sup>69</sup> Note-se que não são aqui considerados os Presidentes das Câmaras Municipais que integram os CA's das sociedades de desenvolvimento, aos quais apenas são atribuídas senhas de presença.



- Na **SDPS**, a admissão do Presidente do CA operou-se através de eleição em AG, mediante proposta apresentada pela RAM, na qualidade de accionista maioritária, o mesmo se tendo verificado relativamente aos gestores públicos das **restantes EP sob a forma societária (MPE, EEM, APRAM, HF, IGA e MT)**.

No caso particular das sociedades de desenvolvimento, atenta a semelhança dos respectivos objectos sociais<sup>70</sup> e a identidade das competências atribuídas aos órgãos sociais, não se conhecem razões determinantes para que, estatutariamente, a RAM disponha, nas S.A. **Ponta do Oeste, SMD e SDNM**, do poder de nomear alguns dos membros dos correlativos órgãos de gestão (mormente os Presidentes dos CA), com os quais têm vindo a ser celebrados contratos de gestão, enquanto que, relativamente à **SDPS**, a escolha daqueles titulares se processa através de eleição em AG, embora mediante proposta da Região.

Importa ainda registar que, contrariamente à argumentação previamente avançada pela VPGR para sustentar a aplicação do EGP aos membros nomeados dos CA e excepcioná-la relativamente ao Presidente da **SDPS**<sup>71</sup>, não parece razoável sustentar a existência de uma dualidade de critérios definidores do estatuto daqueles responsáveis, na medida em que, apesar de não ter sido directamente nomeado pela RAM, o titular daquele cargo é eleito mediante proposta da RAM, na qualidade de accionista<sup>72</sup>, o que, de harmonia com o disposto no art.º 15.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, interpretado em articulação com o art.º 39.º do mesmo diploma, significa que também ele está sujeito ao EGP.

- Os titulares do órgão de gestão do **SRS, E.P.E.**, subsidiariamente sujeitos ao EGP, foram nomeados em regime de comissão de serviço, por Resolução do Conselho do Governo da RAM, nos termos consignados na respectiva orgânica<sup>73</sup>.
- Conforme previsto nos diplomas que aprovaram a orgânica e os estatutos do **IDE-RAM**<sup>74</sup>, e do **IBTAM**<sup>75</sup>, os membros do CA destes dois institutos foram nomeados pela RAM, o mesmo tendo acontecido com o representante da Região na comissão técnica do **RIN-MAR**<sup>76</sup>.
- Embora no caso da **SDPS**, da **EEM**, da **IGA** e da **MT**, os titulares eleitos para os correspondentes CA tenham sido propostos pela RAM, na qualidade de accionista, o EGP não está a ser

---

<sup>70</sup> Que se reconduzem, de modo genérico, à concepção, promoção, construção e gestão de projectos, acções e empreendimentos que contribuam de forma integrada para o desenvolvimento, a nível económico, social, desportivo e cultural das respectivas áreas locais de intervenção.

<sup>71</sup> Questionada sobre a não aplicação do EGP ao PCA da **SDPS**, ao contrário do que se verifica relativamente aos titulares do cargo de Presidente das outras SD, a VPGR invocou que, “[n]os termos do n.º 1 do artigo 1.º, do Decreto-Lei 464/82, de 9 de Dezembro consideram-se gestores públicos os indivíduos nomeados pelo Governo para os órgãos de gestão das empresas públicas ou para os órgãos das empresas em que a lei ou os respectivos estatutos conferirem ao Estado essa faculdade”, sustentando, nessa medida, que a prerrogativa em questão não é extensível àquela sociedade.

<sup>72</sup> Cfr. a Acta n.º 7, da reunião da AG, de 04/11/2001.

<sup>73</sup> Concretamente, no art.º 14.º, n.º 2, do DLR n.º 9/2003/M, de 27/05, que aprovou o regime e orgânica do SRE.

<sup>74</sup> Vd. o art.º 7.º, do DLR n.º 28-A/99/M, de 30/11, diploma que criou o IDE-RAM e aprovou a respectiva estrutura orgânica.

<sup>75</sup> Cfr. o art.º 7.º, n.º 2, do DLR n.º 14/91/M, de 18/06, com as alterações introduzidas pelo art.º 4.º do DRR n.º 20/2001/M, de 30/08, e, mais recentemente, pelo DRR n.º 25/2004/M, de 20/08. Neste contexto, cumpre assinalar que o DLR n.º 14/91/M, de 18 de Julho, que aprovou a estrutura orgânica do IBTAM foi recentemente alterado e republicado através do DLR n.º 25/2004/M, de 20 de Agosto, sendo de destacar que, de acordo com a nova redacção conferida ao art.º 7.º do diploma, e em acolhimento dos princípios vertidos na lei quadro dos institutos públicos (Lei n.º 3/2004, de 25/01), os membros do órgão de gestão daquele Instituto, agora designado por conselho directivo, deixaram de estar sujeitos ao EGP.

<sup>76</sup> No caso específico do **RIN-MAR**, o representante da RAM com assento na comissão técnica daquele serviço foi nomeado pelo Conselho do Governo Regional, em consonância com a norma inserida na alínea b) do DL n.º 96/89, de 28 de Março, diploma que criou aquele Serviço.

directamente aplicado àqueles responsáveis, que apenas são equiparados a GP para efeitos remuneratórios.

Este posicionamento diverge, no entanto, da disciplina jurídica emanada do art.º 15.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, lido em articulação com o art.º 39.º, ambos do mesmo diploma, de onde resulta que, não só os administradores nomeados, mas também aqueles propostos pela RAM e eleitos em AG estão sujeitos ao referido estatuto, actualmente constante do DL n.º 464/82.

A conclusão extraída sai reforçada no caso da **SDPS**, da **EEM** e da **IGA**, uma vez que o capital social destas empresas é detido exclusivamente pela Região.

Em sede de contraditório, a **EEM**, a **MT**, e as respectivas tutelas (**VPGR** e **SRE**, respectivamente) contestaram, no entanto, a aplicação do EGP, inserido no DL n.º 464/82, aos administradores daquelas empresas eleitos em AG, mediante proposta da entidade pública, alegando, em resumo, que é o próprio diploma citado que, no n.º 3 do seu art.º 1.º, afasta expressamente da noção de GP *“os indivíduos designados por eleição para os órgãos de gestão de sociedades de capitais públicos ou participadas”*.

Para reforçar este entendimento, foi ainda feita uma remissão para o conteúdo do Parecer n.º 2/2000, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, votado em 4 de Abril de 2000<sup>77</sup>, em que foi analisada a repercussão do regime jurídico do SEE, constante o DL n.º 558/99, na determinação do âmbito de intervenção da Procuradoria-Geral da República face à incumbência da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto<sup>78</sup>, e que conclui no mesmo sentido, ao acentuar a ideia de que, apesar daquele Decreto-Lei haver procedido à redefinição do conceito de EP, não introduziu qualquer *“modificação de qualidade”* que permita dar um novo sentido e alcance à noção de GP, nos termos definidos pelo DL n.º 464/82.

A argumentação aduzida não se afigura, contudo, merecedora de acolhimento, nomeadamente por se considerar, a partir do recurso aos elementos interpretativos da lei, que o DL n.º 558/99 redefiniu não só a noção jurídica de EP como também o próprio conceito de GP, projectando-se, nessa medida, no quadro de aplicação do DL n.º 464/82, através de uma nova delimitação do âmbito subjectivo de incidência do EGP constante do diploma<sup>79</sup>, o qual, convém recordar, foi aprovado no domínio de vigência do DL n.º 260/76.

De facto, e conforme decorre do disposto no n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 558/99, o termo legal de EP trazido por este artigo veio abranger todas as sociedades comerciais de regime privado em que o Estado seja detentor de uma posição dominante, tendo passado a caracterizar-se como GP todos os gestores mandatados para administrar essas empresas, isto independentemente de haverem sido designados ou eventualmente propostos para o cargo, e, por conseguinte, eleitos (art.º 15.º).

---

<sup>77</sup> Que teve dois votos de vencido, fundamentados na posição de que a inovação introduzida pelo DL n.º 558/99 ao nível do conceito de EP é substancial e não de mera qualificação ou denominação.

<sup>78</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

<sup>79</sup> O DL n.º 464/82 havia afastado da noção de gestor público não apenas os indivíduos designados, ainda que por nomeação do Governo, para o exercício de funções em conselhos gerais, comissões de fiscalização ou outros órgãos a que não coubessem funções de gestão (n.º 2 do art.º 1.º), mas também os indivíduos designados por eleição para os órgãos de gestão das sociedades de capitais públicos ou participadas (art.º 1.º, n.º 3).



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Pelo exposto, mantém-se o entendimento, que o Tribunal de Contas<sup>80</sup> tem, aliás, vindo a abraçar<sup>81</sup>, de que, tanto os gestores nomeados, como os eleitos para os órgãos sociais das empresas contempladas no art.º 3.º do DL n.º 558/99 devem ser qualificados como GP, aplicando-se-lhes, sem distinção, ao abrigo do estatuído no art.º 39.º do mesmo diploma, e até à aprovação de legislação especial que proceda à definição de um estatuto próprio, o estatuto jurídico previsto no DL n.º 464/82.

- Os membros do CA do **MPE**, da **APRAM**, da **IGA**, da **MT** e do **SRS, E.P.E.** (submetidos ou equiparados a GP) integrados no quadro de pessoal das referidas empresas ou com vínculo a entidades integradas na Administração Regional Directa ou Indirecta exerciam as respectivas funções em regime de comissão de serviço ou de requisição, ao abrigo do disposto nos art.ºs 4.º e 5.º do DL n.º 464/82.
- A duração dos mandatos dos membros dos órgãos de gestão das EP e dos dois Institutos Públicos foi fixada em três anos, nos termos legalmente admitidos.
- De um modo geral, a escolha e admissão dos GP e equiparados que integravam os órgãos de gestão das entidades controladas, em particular das EP, não resultou da aplicação de critérios formais, objectivos e uniformes<sup>82</sup> pré-definidos ou de orientações oportunamente emitidas pela RAM, através das respectivas tutelas, ou enquanto accionista maioritária, tendo assentado antes numa avaliação casuística e carente da devida fundamentação, baseada, ao que tudo indica, na ponderação de aspectos concretos dos *curricula* dos gestores.

Refira-se que, de acordo com a **VPGR**, a selecção dos gestores dos organismos sob a sua tutela (**Ponta do Oeste, SMD, SDNM, SDPS, MPE, e EEM e IDE-RAM**) ter-se-á alicerçado na apreciação de um conjunto de factores, com destaque para a avaliação do currículo associado à qualificação profissional, ao grau de experiência adquirido enquanto gerentes, administradores ou titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos, ao conhecimento das especificidades do mercado regional, bem como à reputação detida ao nível da responsabilidade e capacidade de liderança. Quanto à escolha dos membros do CA do **IDE-RAM**, ter-se-á fundado na valoração das funções desempenhadas em cargos por eles anteriormente ocupados, directamente ligados à gestão e aplicação de fundos comunitários.

Por seu lado, segundo as informações veiculadas pela **SREST**, a selecção dos gestores designados pela RAM para o CA da **APRAM**, e da **HF**, foi realizada com base em critérios como a experiência, a qualificação profissional e a idoneidade, havendo a **SRE** mencionado que, no caso da **MT**, essa escolha se fundou na análise do respectivo curriculum e na posse de experiência comprovada nas áreas da ciência, tecnologia e inovação.

Na mesma linha de respostas, a **SRARN** fez saber que, no caso dos administradores da **IGA, S.A.**, a sua eleição, em AG, foi determinada pela experiência e qualificação dos mesmos, a maioria com experiência técnica e de gestão no sector dos recursos hídricos há vários anos, com evidentes bons resultados na realização do interesse público na área do abastecimento de água em todo o território da RAM, tendo sido realçado que a escolha daqueles elementos foi reforçada pela continuidade dos investimentos, dos estudos técnicos em curso, a sequência da reformulação do modelo de gestão do domínio hídrico regional e a complexidade técnica do

---

<sup>80</sup> Para quem os pareceres emitidos pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, que constituem actos instrumentais de natureza meramente opinativa, não revestem carácter vinculativo.

<sup>81</sup> Com particular incidência no Relatório n.º 28/2003 – 2.ª Secção, de Junho de 2003, que contém os resultados da “*Auditoria à Remuneração dos Gestores Públicos e Práticas de Bom Governo das Sociedades Comerciais*”.

<sup>82</sup> Designadamente, a identificação das qualificações profissionais e o nível de experiência exigidos para o desempenho dos cargos.

conjunto de infra-estruturas hidráulicas sob gestão da sociedade, a maioria das quais construídas ou em execução sob a sua responsabilidade.

### 3.2. O sistema remuneratório vigente em Junho de 2002 e de 2003

O sistema remuneratório dos GP resultante do DL n.º 464/82, e desenvolvido pela RCM n.º 29/89, é composto, para além da remuneração base, enquanto componente principal, do abono para despesas de representação, da remuneração adicional por acumulação de funções e da atribuição de prémios de gestão.

Face àquela disciplina jurídica, importa agora conhecer em pormenor o modelo remuneratório dos membros dos órgãos de gestão das EP, em vigor nos exercícios económicos em análise (2002 e 2003), tendo em vista a sua comparação com as remunerações auferidas pelos GP e equiparados das entidades abrangidas pela presente acção.

#### 3.2.1. Remuneração base

Esta componente remuneratória, tida como a mais relevante do regime retributivo dos GP, designa a contrapartida pecuniária devida pela investidura num cargo de gestão ou de administração de uma EP, a que está associado o exercício efectivo das funções que lhe são inerentes.

De acordo com a norma do n.º 1 da RCM n.º 29/89, o cálculo do montante da remuneração base a auferir pelos órgãos de gestão das EP resulta da aplicação da seguinte fórmula:

$$\text{Valor Padrão (a) X Percentagem}^{83} \text{ (b) X Factor multiplicativo}^{84} \text{ (c)}$$

Em que temos:

**Quadro IV – Percentagem representativa da dimensão da empresa**

Grupo de empresas	Percentagem (b)		
	Presidente	Vice-Presidente	Vogal
B. Portugal	140	130	120
Grupo A	130	123	115
Grupo B	115	108	100
Grupo C	100	95	90

**Quadro V – Factor multiplicativo definidor do grau de complexidade da gestão empresarial**

Grau de complexidade	Factor multiplicativo (c)
Nível 1	1,3
Nível 2	1,15
Nível 3	1

<sup>83</sup> Representativa da dimensão da empresa, e constante do Quadro IV.

<sup>84</sup> Relacionado com a complexidade da gestão, e objecto de enunciação no Quadro V.





**Quadro VI - Indicador em função da dimensão da empresa não financeira**

Anos	Indicadores dimensão de empresa não financeira			
	Grupo A		Grupo B	
	Activo Líquido	Volume Vendas	Activo Líquido	Volume Vendas
2001	77,16 M€	44,07 M€	15,57 M€	11,07 M€
2002	396,04 M€	216,23 M€	80,81 M€	56,81 M€

Por sua vez, nos termos do n.º 2 da mesma Resolução, o valor padrão a considerar no apuramento da remuneração base corresponde ao montante anualmente fixado por despacho do Ministro das Finanças.

A aplicação concreta daquela regra permitiu constatar que, em Junho de 2002, o cálculo das remunerações dos GP teve por base a utilização do valor padrão definido pelo Despacho n.º 19 065/2001, de 12 de Setembro<sup>85</sup>, enquanto que, no mesmo mês do ano de 2003, foi aplicado o valor padrão fixado pelo Despacho n.º 8035/2002, de 19 de Abril<sup>86</sup>.

Por força da aplicação da RCM e dos despachos citados, nos anos em análise, a remuneração base mensal dos órgãos de gestão das EP dos grupos B e C correspondia aos valores listados no quadro *infra*:

**Quadro VII – Cálculo da remuneração base mensal em função do nível de complexidade**

Grupo/Nível	Categoria	2002	2003
Grupo B Nível 1	Presidente	$2.736,90 \text{ €} \times 115\% \times 1,30 = 4.091,67 \text{ €}$	$2.812,16 \text{ €} \times 115\% \times 1,30 = 4.204,18 \text{ €}$
	Vice-Presidente	$2.736,90 \text{ €} \times 108\% \times 1,30 = 3.842,61 \text{ €}$	$2.812,16 \text{ €} \times 108\% \times 1,30 = 3.948,27 \text{ €}$
	Vogais	$2.736,90 \text{ €} \times 100\% \times 1,30 = 3.557,97 \text{ €}$	$2.812,16 \text{ €} \times 100\% \times 1,30 = 3.655,81 \text{ €}$
Grupo B Nível 2	Presidente	$2.736,90 \text{ €} \times 115\% \times 1,15 = 3.619,55 \text{ €}$	$2.812,16 \text{ €} \times 115\% \times 1,15 = 3.719,08 \text{ €}$
	Vice-Presidente	$2.736,90 \text{ €} \times 108\% \times 1,15 = 3.399,23 \text{ €}$	$2.812,16 \text{ €} \times 108\% \times 1,15 = 3.492,70 \text{ €}$
	Vogais	$2.736,90 \text{ €} \times 100\% \times 1,15 = 3.147,44 \text{ €}$	$2.812,16 \text{ €} \times 100\% \times 1,15 = 3.233,98 \text{ €}$
Grupo C Nível 1	Presidente	$2.736,90 \text{ €} \times 100\% \times 1,30 = 3.557,97 \text{ €}$	$2.812,16 \text{ €} \times 100\% \times 1,30 = 3.655,81 \text{ €}$
	Vice-Presidente	$2.736,90 \text{ €} \times 95\% \times 1,30 = 3.380,07 \text{ €}$	$2.812,16 \text{ €} \times 95\% \times 1,30 = 3.473,02 \text{ €}$
	Vogais	$2.736,90 \text{ €} \times 90\% \times 1,30 = 3.202,17 \text{ €}$	$2.812,16 \text{ €} \times 90\% \times 1,30 = 3.290,23 \text{ €}$

Tomando por referência os montantes apurados, cumpre, pois, identificar o valor das remunerações processadas e pagas aos GP e equiparados no âmbito das diferentes entidades auditadas.

### 3.2.1.1. Sociedades de desenvolvimento

No contexto descrito, as quatro sociedades de desenvolvimento abrangidas pela auditoria (**Ponta do Oeste**, **SDNM**, **SDPS**, e **SMD**) foram consideradas<sup>87</sup>, para efeitos de apuramento do montante das remunerações dos membros dos órgãos sociais, empresas não financeiras do grupo B, com uma complexidade de gestão de nível 1.

<sup>85</sup> No período em análise estava a ser aplicado o valor padrão estabelecido para 2001, cifrado em € 2.736,90.

<sup>86</sup> De acordo com os Despachos n.ºs. 8035/2002, de 19 de Abril, e 11235/2003, de 7 de Junho, publicados na II Série do DR, o valor padrão que vigorou em 2003 foi igual ao adoptado em 2002, cifrando-se em €2.812,16.

<sup>87</sup> Conforme resulta do conteúdo dos contratos de gestão outorgados, bem como das actas das AG.

Segundo as informações prestadas pelas S.A. **Ponta do Oeste**, **SDNM**, e **SDPS**, a inexistência de histórico contabilístico levou a que a definição da dimensão destas empresas tivesse assentado na aplicação dos seguintes critérios:

- Plano de actividades;
- Dispersão geográfica das intervenções (três concelhos da Região), tipo de intervenção e sua diversidade,
- Complexidade técnica de execução;
- Intervenções ocorrerem na orla costeira e em terrenos particulares o que acresce as exigências técnicas ao nível das expropriações/negociações dos terrenos;
- Equilíbrio e coerência entre as remunerações auferidas pelas diversas sociedades tuteladas.

Ainda de acordo com as mesmas entidades, a graduação da complexidade de gestão das empresas teve por base o montante de investimento previsto para o triénio do mandato de gestão, assim como as características operacionais previstas para estas sociedades, não tendo sido, contudo, fornecidos os valores de referência adoptados.

No caso da **SMD**, a empresa esclareceu que os critérios definidores da graduação da dimensão e da complexidade da gestão da empresa foram estabelecidos pela RAM, na qualidade de accionista maioritária, sem que tivesse, contudo, procedido à sua identificação.

Outro aspecto a destacar consiste no facto de, nas empresas **Ponta do Oeste**, a **SDNM** e a **SMD**, as condições remuneratórias dos membros executivos dos correlativos órgãos de gestão terem sido definidas nos contratos de gestão celebrados com a RAM, enquanto que a remuneração do PCA da **SDPS**, com o qual não foi outorgado qualquer contrato desta natureza, foi fixada em reunião da AG, de 04/11/2001.

Os valores correspondentes às remunerações mensais ilíquidas (RMI) daqueles titulares, relativas ao mês de Junho dos exercícios económicos de 2002 e 2003, encontram-se a seguir discriminados:

**Quadro VIII – Valores da RMI em Junho de 2002 e 2003**

Empresa	RMI (em euros)	
	2002	2003
Ponta Oeste, S.A. - Presidente	3.682,93	3.783,76
SDNM, SA - Presidente	3.682,93	3.933,43
SDPS, S.A. - Presidente	3.682,93	3.682,93
SMD, S. A. - Presidente	3.887,08	3.887,08
SMD, S.A. - Vogais (2)	1.636,67	1.636,67

Como se constata através do exame do quadro ao lado, e ressalvada a circunstância de a RCM n.º 29/89 admitir a possibilidade de, nos contratos de gestão, a remuneração dos GP ser determinada com base na adopção de um critério distinto daquele aí indicado, a RMI estabelecida para os membros dos CA com funções executivas ficou abaixo dos valores resultantes da aplicação daquela Resolução e dos dois despachos ministeriais de actualização anteriormente enunciados, o que encontra explicação nos seguintes motivos:

- Relativamente à **Ponta do Oeste** e à **SDNM**, ficou consagrado, no texto dos contratos de gestão<sup>88</sup>, que a remuneração do PCA correspondia a 90% da remuneração prevista para o gestor público de empresa incluída na categoria B, nível 1, apurada nos termos da RCM n.º 29/89, e do Despacho n.º 19.065/2001, de 28 de Agosto.
- Em 2003, o PCA da **SDNM**, ao invés de ter auferido a remuneração mensal fixada no clausulado do contrato de gestão outorgado (de montante equivalente a 90% da remuneração prevista

<sup>88</sup> Concretamente na sua cláusula 6.ª.



para o gestor público de empresa incluída na categoria B, nível 1), foi remunerado de acordo com a tabela salarial correspondente ao seu lugar de origem<sup>89</sup>.

Relativamente a esta questão, a Sociedade alegou, no âmbito do contraditório, que *“(...) o regime remuneratório relativo ao lugar de origem do PCA (Assessor Principal do Quadro da Assembleia Legislativa Regional) sofreu uma importante modificação”* em data posterior à da celebração do contrato de gestão, já que, por força do despacho do Presidente da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, de 21 de Dezembro de 2001, e ao abrigo do disposto no n.º 3 no art.º 37.º do DLR n.º 24/89/M, de 7 de Setembro<sup>90</sup>, os funcionários daquela Assembleia passaram a ser abonados da remuneração suplementar prevista na norma citada.

A situação descrita não pode, no entanto, deixar de suscitar dúvidas do ponto de vista da sua regularidade, uma vez que o contrato de gestão outorgado, para além de definir expressamente a forma de remuneração do PCA, não inclui qualquer cláusula que admita a possibilidade daquele titular optar pela RMI associada ao lugar do quadro que aparentemente ocupa.

Esta factualidade foi, aliás, reconhecida pela Sociedade, que, na resposta dada, manifestou a intenção de proceder à celebração de uma adenda ao contrato de gestão e de agendar *“uma reunião da AG para ratificação da mesma pelo órgão máximo da sociedade”*, de modo a salvaguardar os *“direitos inerentes ao lugar de origem do PCA do CA”* e a *“compatibilizar essa salvaguarda com o teor do contrato”*.

- No tocante à **SDPS**, foi deliberada por unanimidade, em reunião da AG, de 4 de Novembro de 2001, a atribuição, ao PCA, de uma remuneração equivalente a 90% da remuneração estabelecida para o gestor público de empresa incluída na categoria B, nível 1, na RCM n.º 29/89 e no Despacho n.º 19.065/2001.
- Quanto à **SMD**, foram celebrados contratos de gestão com o Presidente e com os dois vogais executivos, tendo aí sido fixadas as seguintes remunerações, calculadas com base na aplicação do DL n.º 464/82, da RCM n.º 29/89 e do Despacho n.º 19.065/2001:
  - Presidente – 95% da remuneração estabelecida para o GP de empresa incluída na categoria B, nível 1;
  - Vogais executivos – 40% da remuneração fixada para o gestor público de empresa incluída na categoria B, nível 1.

### 3.2.1.2. Empresas ligadas a sectores estratégicos

O próximo quadro identifica o valor da RMI auferida no mês de Junho dos anos de 2002 e 2003 pelos titulares dos órgãos de gestão das EP auditadas associadas a sectores estratégicos.

Refira-se que as empresas **EEM** e **MT** não estão a aplicar o EGP, apenas tendo sido classificadas de acordo com os parâmetros previstos na RCM n.º 29/89 na medida em que os membros dos respectivos CA foram equiparados a gestores públicos para efeitos remuneratórios. No entanto, à semelhança do que se concluiu anteriormente em relação à **SDPS**, também nestes dois casos se sustenta o entendimento de que os administradores propostos pela accionista RAM estão sujeitos àquele estatuto, por

---

<sup>89</sup> Que, segundo a escassa informação inicialmente disponível no processo, correspondia ao lugar de assessor principal do quadro de pessoal da Assembleia Legislativa Regional.

<sup>90</sup> Diploma que aprovou a estrutura orgânica da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, e que foi entretanto alterado pelos DLR n.ºs 2/93/M, de 20 de Fevereiro, e 10-A/2000/M, de 27 de Abril.

força do preceituado no n.º 1 do art.º 15.º, devidamente concatenado com o art.º 39.º do mesmo diploma legal.

#### Quadro IX – Valores da RMI em Junho de 2002 e 2003

(em euros)

Empresa	RMI	
	2002	2003
<b>EEM, SA</b>		
Presidente	4.092,14	4.205,00
Vice-Presidente	3.842,74	3.948,50
Vogal	3.558,42	3.656,00
<b>MPE, SA</b>		
Presidente	3.887,08	3.887,08
Vogal executivo	3.273,33	3.273,33
<b>HF, SA</b>		
Presidente	3.619,55	3.719,08
Vogais (2)	3.147,44	3.233,98
<b>IGA, SA</b>		
Presidente	3.619,78	3.719,23
Vogais (4)	3.147,92	3.234,11
<b>APRAM, SA</b>		
Presidente	3.558,42	3.656,30
Vogal	3.380,85	3.290,90
Vogal	3.202,78	3.473,90
<b>MT, SA</b>		
Presidente	3.557,97	3.655,81
Vice-presidentes (2)	3.380,07	3.473,02

Segundo as informações prestadas pelo PCA da **EEM**, a classificação B, nível 1, atribuída à empresa assenta no facto de esta ser a maior da RAM, tanto a nível de património, como de volume de facturação, e ainda em virtude da extensão do seu âmbito de actuação, que inclui a criação de novas empresas e da participação noutras.

Quanto à **HF**, foi inserida no grupo B, nível 2, e de acordo com os dados facultados pela empresa<sup>91</sup>, foram ponderados os seguintes critérios na tarefa de graduação da complexidade da respectiva gestão:

- A alta responsabilidade das funções a exercer;
- O número de trabalhadores;
- O volume de receitas;
- A condição financeira da empresa;
- O tipo de actividade que desenvolve;
- A organização interna;
- A performance alcançada no seu sector;
- A sua inserção no mercado regional.

Assinale-se que, tanto no ano 2002, como em 2003, a RMI dos membros do CA encontrava-se conforme com o previsto na RCM n.º 29/89 para empresas daquela dimensão.

A **APRAM** foi classificada como uma empresa do Grupo C, nível 1, por deliberação da AG de 27/08/99<sup>92</sup>, sendo a acta da reunião omissa quanto aos critérios que fundamentaram a classificação atribuída. No entanto, segundo a SREST, foram aplicados os critérios constantes da RCM n.º 29/89, o que envolveu a ponderação de um conjunto de factores, tais como a complexidade da gestão, a situação financeira da empresa e a apreciação qualitativa do desempenho.

Com base na análise dos recibos do vencimento apuraram-se divergências entre a RMI prevista e aquela efectivamente auferida pelos vogais do CA, o que se explica pelo facto de, em Junho de 2002, um daqueles responsáveis ter auferido a remuneração associada ao cargo de vice-presidente e de, no mês de Junho do ano seguinte, idêntica remuneração ter sido paga ao outro dos vogais.

As diferenças apontadas encontram-se, todavia, esclarecidas na Acta n.º 1/99<sup>93</sup>, da AG, onde se pode ler que “[o] vogal que substitui, nos termos do número três do artigo nono do Decreto Legislativo Regional número 19 barra noventa e nove, de um de Julho, o Presidente do Conselho de Administração nas suas faltas e impedimentos auferirá a remuneração equivalente a vice-presidente, de acordo com a legislação aplicável.”

<sup>91</sup> Em resposta ao Questionário n.º 2.1/SREST.

<sup>92</sup> Vd. a Acta n.º 1/99, da mesma data.

<sup>93</sup> Respeitante à reunião realizada em 27 de Agosto de 1999.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Quanto à **MPE**, ficou definido, em acta<sup>94</sup> da AG, que a remuneração do PCA seria equiparada a 95% da RMI de um presidente de EP de grupo B, nível 1, totalizando a remuneração do vogal executivo 80% da RMI do PCA. Contudo, os critérios associados à definição da dimensão da empresa e à determinação da graduação da complexidade da gestão não ficaram expressos em acta, da qual não constavam igualmente as razões que conduziram a formas distintas de apuramento da RMI do PCA e do vogal executivo.

Nos anos em análise, as RMI's pagas encontravam-se, assim, em conformidade com o previsto pela AG, ficando, todavia, aquém do valor indicado na RCM, para empresas deste grupo.

De acordo com o conteúdo da Acta n.º 2, da reunião da AG da **IGA**, de 12/01/2000, esta sociedade foi equiparada a uma empresa do grupo B, nível 2, resultando da informação disponibilizada pela empresa que, na definição da graduação da complexidade da gestão, foram considerados os seguintes factores:

- “i) a concepção, execução e gestão de grandes infra-estruturas hidráulicas de produção, tratamento, armazenamento e de transvaze de caudais interligadas e inteiramente automatizadas, com maximização do aproveitamento de águas gravíticas em detrimento das elevações electro-mecânicas, associado à grande dispersão de instalações por todo o território da Região;*
- ii) a diversidade das actividades da sociedade, onde se inclui a gestão de grandes sistemas de transporte em canal e o abastecimento de água em alta na ilha da Madeira, a produção hidroenergética, a produção de água dessalinizada e a distribuição em baixa na ilha do Porto Santo, a drenagem supramunicipal de águas residuais urbanas, respectivo tratamento e rejeição final, o controlo regional da qualidade da água, entre outras;*
- iii) a alteração substancial das perspectivas e do enquadramento do sector do abastecimento de água na Região Autónoma da Madeira, que implicam um conjunto de desafios, nomeadamente no que concerne à viabilização económica do sector público do abastecimento de água e a reformulação do modelo de gestão das águas da Madeira.”*

Embora se possa ler na acta da reunião da AG da **IGA**, acima referenciada, que a RMI dos membros do CA é equiparada à dos gestores de EP do grupo B, nível 1, apurou-se, através da consulta dos recibos de vencimento emitidos, que o Presidente e três dos vogais do CA, que eram detentores de vínculo à Função Pública<sup>95</sup>, exercendo os respectivos cargos em regime de requisição, auferiram uma remuneração (base) correspondente à da categoria que ocupavam no seu lugar de origem, acrescido de um suplemento correspondente ao exercício de funções dirigentes, o que, em termos quantitativos, se teria traduzido em desvios - relativamente ao previsto pela RCM n.º 29/89 - que se situaram entre 24 e 50% acima dos valores definidos pela tabela remuneratória definida para este tipo de empresas.

Os elementos recolhidos indicavam, assim, que os vencimentos processados e pagos não encontravam apoio na deliberação de 12/01/2000 da AG que procedeu à fixação das remunerações a atribuir aos membros do CA da **IGA**, ficando por demonstrar se os referidos responsáveis teriam eventualmente optado pelo estatuto remuneratório dos lugares de origem, ou se a RMI por eles auferida havia sido aprovada e autorizada por uma outra decisão daquela Assembleia, na qualidade de órgão societário legal e estatutariamente competente para o efeito<sup>96</sup>.

Na resposta expendida em sede de contraditório, a IGA clarificou, porém, que, em rigor, não se verificou qualquer *“discrepância entre o valor da deliberação da AG da IGA de*

---

<sup>94</sup> Datada de 29 de Julho de 2002.

<sup>95</sup> Apenas um dos vogais do CA não possuía o estatuto de funcionário público.

<sup>96</sup> Cfr. o art.º 399.º, n.º 1, do CSC e o art.º 15.º, n.º 2, alínea f), do DLR n.º 28-C/M, de 23/12.

*12.01.2000 que fixou as remunerações do CA e os valores efectivamente auferidos pelos membros do CA com vínculo à Administração Pública”.*

Com efeito, esta Sociedade veio explicitar que, em virtude de os descontos devidos pelos membros do CA à Caixa Geral de Aposentações terem como base de incidência a remuneração correspondente aos respectivos cargos de origem<sup>97</sup> - e não a remuneração auferida pelo desempenho das funções de gestão exercidas na IGA -, foi necessário compatibilizar “*o modo de processamento dos vencimentos*” daqueles titulares “*com o sistema informático de cálculo dos vencimentos existente*” na empresa.

E, segundo os esclarecimentos prestados, essa compatibilização apenas foi possível através da subdivisão, na citada aplicação informática, “*da remuneração mensal ilíquida aprovada pela AG no valor da remuneração do cargo de origem – com base no qual o sistema informático calcula os descontos de quotas para a Caixa Geral de Aposentações – e no valor remanescente a que*” foi atribuído “*o nome de suplemento de cargo dirigente – denominação sem qualquer conotação jurídica ou outra, mas tão-somente com o fito de significar esse valor remanescente*”, dando origem à criação do modelo de recibo de vencimento que foi alvo de análise.

Ao nível da Administração da **MT**, as funções de gestão são exercidas por uma comissão executiva composta por três membros, cujo sistema remuneratório foi equiparado, por decisão de 31/01/01, da AG, ao dos GP, concretamente aos vencimentos de presidente e vice-presidente de uma empresa pública não financeira do grupo C, nível 1, tomando por padrão o montante do activo bruto da sociedade, o seu volume de vendas e ainda o grau de complexidade das funções desempenhadas.

Esta classificação foi atribuída por Despacho do Secretário Regional de Educação, de 1 de Fevereiro de 2001, para o triénio 2000/2002<sup>98</sup>, e pela AG da sociedade, em deliberação de 20 de Janeiro de 2003, desta feita, para o triénio 2003/2005, ficando prevista, em ambas as situações, a possibilidade de a remuneração poder vir a ser alterada através de Resolução do Conselho de Governo Regional.

Nos exercícios económicos de 2002 e de 2003, a RMI da Comissão Executiva coincidiu com os valores estipulados para uma empresa pertencente ao grupo C1.

### **3.2.1.3. Entidade pública empresarial**

Dando cumprimento ao estatuído no art.º 19.º, n.º 2, do DLR n.º 9/2003/M, de 27 de Maio, o regime remuneratório dos membros do CA do **SRS, E.P.E.** foi definido por Despacho Conjunto dos Secretários Regionais dos Assuntos Sociais e do Plano e Finanças, nos seguintes termos:

- A remuneração mensal ilíquida do Presidente tem por base a aplicação de uma percentagem de 140 a um valor padrão fixado no despacho, e a cujo produto é aplicado o factor multiplicativo 1,30.
- A RMI dos Vogais é determinada por via da aplicação da percentagem de 115 ao valor padrão, aplicando-se o factor multiplicativo 1,30 ao respectivo produto.

---

<sup>97</sup> Em consonância com a disciplina normativa que emana do art.º 11.º, n.º 3, do Estatuto da Aposentação e do art.º 23.º, n.º 2, do DLR n.º 28-C/99/M, de 23 de Dezembro, de onde resulta, conforme é assumido num Parecer Jurídico da Caixa Geral de Aposentações, datado de 15 de Fevereiro de 2001, que “*os membros do Conselho de Administração da IGA, SA que sejam subscritores da Caixa Geral de Aposentações, têm direito a ser aposentados pelo cargo de origem, devendo, por isso, o desconto de quotas incidir sobre a remuneração correspondente a esse cargo*”.

<sup>98</sup> Note-se que, a AG, em reunião de 31/01/01, deliberou no sentido de que a definição do grupo e nível onde seria inserida esta empresa deveria “*(...) constar de deliberação do Governo Regional da Madeira, na qualidade de accionista maioritária*”.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

- O valor padrão foi então fixado em 2.812,16 €.

Em resultado da aplicação deste despacho, as RMI auferidas pelos membros do CA do **SRS, E.P.E.**, em Junho de 2003 foram aquelas abaixo indicadas:

- Presidente –  $2.812,16 \text{ €} \times 140\% \times 1,3 = 5.118,13 \text{ €}$
- Vogais -  $2.812,16 \text{ €} \times 115\% \times 1,3 = 4.204,18 \text{ €}$

Partindo da definição constante do aludido Despacho, de que o regime remuneratório daquele órgão colegial “(...) *há-de observar, de perto, o regime jurídico em vigor para os gestores públicos*”, procedeu-se a uma análise comparativa entre os montantes aí indicados e aqueles estabelecidos pela RCM n.º 29/89.

Assim, apurou-se que, ao nível da dimensão da empresa, a percentagem de 140 adoptada pelo Despacho corresponde à prevista na citada Resolução para o cargo de Governador do Banco de Portugal, enquanto que a percentagem de 115 se reconduz àquela fixada para o cargo de Presidente de uma empresa do grupo B. Em termos de complexidade da gestão, a aplicação do factor multiplicativo 1,30 equipara o SRS, E.P.E., a uma empresa de nível 1.

Cumpr, no entanto, assinalar que o mencionado Despacho apenas continha a definição dos parâmetros reguladores das remunerações, não sendo aí enunciados os critérios que serviram de suporte à graduação da complexidade da gestão, nem, tão-pouco, os motivos subjacentes à aplicação de critérios diferenciados para a determinação do vencimento do Presidente e dos Vogais do CA.

No âmbito do contraditório, a SRAS informou, todavia, que, “*[n]a definição do estatuto remuneratório dos membros do conselho de administração do S.R.S., EPE, houve a preocupação de serem observados os critérios plasmados no sistema retributivo dos Gestores Públicos e, em particular, as remunerações auferidas pelos titulares dos extintos Conselhos de Administração do Centro Hospitalar do Funchal e Centro Regional de Saúde*”, elucidando, a propósito da “*explicitação dos critérios que serviram de suporte à opção por atribuir o factor multiplicativo máximo de 1.3 no cálculo das remunerações dos membros do C.A.*”, que “*estes resultam da complexidade inerente à promoção da saúde e à prestação global de cuidados de saúde primários e hospitalares a toda a população da RAM, que constituem as principais atribuições do SRS, EPE*”.

Por outro lado, esta Secretaria explicitou que a “*aplicação da percentagem de 140 (Percentagem representativa da dimensão da empresa) no cálculo do RMI do Presidente do Conselho de Administração do S.R.E., EPE*” teve “*por base a realidade nacional, nomeadamente o facto de os Hospitais Centrais, individualmente, serem considerados Empresas do Grupo A. Tomada em consideração esta realidade e atendendo a que o SRS, EPE gere 3 hospitais e 52 Centros de Saúde, face ao n.º de funcionários que dispõe, e ao valor do capital estatutário e ao valor dos contratos programa anualmente celebrados*”, foi feita a opção pela “*percentagem imediatamente superior que é a aplicável ao cargo de Governador do Banco de Portugal*”.

Ainda nesta linha, a SRAS acrescentou que “*a aplicação, para efeitos de determinação das despesas de representação dos membros do C.A. do SRS, EPE, das percentagens máximas de 35 para Presidente e 30 para os vogais norteiam-se pelos mesmos princípios dos subjacentes à definição das RMI dos membros do C.A. do SRS, EPE.*”, nos termos acima expostos.

#### **3.2.1.4. Outras entidades**

Além das entidades integradas no sector público empresarial regional, anteriormente identificadas nos pontos **3.2.1.1**, **3.2.1.2** e **3.2.1.3** do presente relatório, existem ainda outros organismos que se encon-

tram equiparados a empresas públicas não financeiras, para efeitos remuneratórios dos seus órgãos de gestão, estando devidamente discriminados no próximo quadro:

**Quadro X – Valores da RMI dos FSA em Junho de 2002 e 2003**

(em euros)

FSA	RMI	
	2002	2003
<b>IDE-RAM</b>		
Presidente	3.557,93	3.655,81
Vogais (2)	3.202,28	3.290,23
<b>IBTAM</b>		
Presidente	2.736,9	2.530,94
Vogais (2)	2.463,56	2.530,94
<b>RIN-MAR</b>		
Presidente	3.619,78	3.719,08
Vogal	2.938,04	3.233,98
Vogal	3.619,78	3.233,98

#### • IDE-RAM

O art.º 11.º do DLR n.º 28-A/99/M, de 30/11<sup>99</sup>, “[o]s membros do conselho de administração ficam sujeitos ao Estatuto do Gestor Público, sendo equiparados, para efeitos de remuneração e demais regalias, aos gestores das empresas públicas do grupo C, sendo o grau de complexidade de gestão definido por resolução do Conselho de Governo”.

Em concretização desta norma, o Conselho do Governo, através da Resolução n.º 14/2000, de 06/01, atribuiu àquele organismo o grau de complexidade de gestão correspondente ao nível 1 do grupo C, isto sem que tivessem sido explicitados os critérios que presidiram a tal decisão. Não pode, contudo, deixar de se reconhecer as dificuldades que se suscitam neste domínio, atendendo ao facto de que o IDE-RAM, apesar da especificidade que assume no universo dos institutos públicos, não revestir a natureza jurídica de sociedade não financeira.

Ouvido sobre este assunto em sede de contraditório, o IDE-RAM apenas reiterou a afirmação de que “[a] equiparação dos membros do CA (...) assentou no disposto no art.º 11º do DLR nº 28-A/99/M, de 30/11 (...) bem como na Resolução nº 14/2000 do Conselho de Governo de 10/01”, nada tendo acrescentado de específico sobre a falta de externalização dos critérios que fundamentaram a classificação atribuída ao Instituto.

Ainda a propósito do IDE-RAM, merece destaque o facto de, nos dois anos económicos objecto de exame, os montantes efectivamente pagos aos membros do CA se terem mostrado coincidentes com os valores apurados para entidades contempladas com idêntica classificação durante o período em referência.

<sup>99</sup> Diploma que criou o referido instituto público e aprovou a respectiva orgânica.





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

• **IBTAM**

Por força do preceituado no n.º 4 do art.º 7.º do DLR n.º 14/91/M, de 18 de Junho<sup>100</sup>, “(...) é conferido”, aos membros do CA do IBTAM, “o estatuto do gestor público, sendo a sua remuneração e regalias as correspondentes às dos membros dos conselhos de gestão das empresas públicas do grupo C.”

Porém, contrariamente ao verificado em relação ao IDE-RAM, a complexidade de gestão deste Instituto não foi definida, tendo a RMI dos respectivos administradores sido calculada por via da aplicação directa, ao valor padrão, das percentagens correspondentes ao cargo de Presidente e de vogais do CA das empresas do grupo C.

Em relação ao IBTAM, importa igualmente anotar que a redução no montante auferido pelo PCA em 2003, evidenciada pela leitura do quadro *supra*, se deve à circunstância de, no mês de Junho daquele ano, ainda não ter sido publicado o despacho de nomeação do novo Presidente<sup>101</sup>. Após a respectiva nomeação, a remuneração base do PCA atingiu o montante de € 2.812,16.

• **RIN-MAR**

No que tange ao RIN-MAR, as remunerações dos membros da Comissão Técnica deste Serviço Periférico do Estado, localizado na Zona Franca da Madeira, foram equiparadas às dos GP de empresas do grupo B, nível 2<sup>102</sup>, pela Resolução n.º 186/02, tomada pelo Conselho de Governo da RAM, em 28 de Fevereiro.

Na mesma Resolução foi ainda estabelecido “ (...) que o membro representante do Governo da República, responsável pelo sector dos transportes é equiparado a presidente e os membros representantes do representantes do Instituto Marítimo Portuário e da Região Autónoma da Madeira, equiparados a vogais.”

Os dados fornecidos pelo quadro permitem verificar que, em Junho de 2002, um dos vogais da comissão técnica auferiu o vencimento correspondente ao cargo de Presidente daquele órgão, vindo a constatar-se, aliás, que essa situação ocorreu, não só nesse mês, mas ao longo do período compreendido entre Janeiro e Julho daquele ano.

Confrontada com a factualidade evidenciada, a SRPF informou que, logo que o lapso no apuramento do vencimento foi detectado, solicitou formalmente àquele vogal a reposição da verba recebida indevidamente. Porém, este último veio alegar, em resposta<sup>103</sup>, desconhecer qual o montante líquido da remuneração que lhe era efectivamente devida pelo exercício das funções de vogal da mencionada Comissão, tendo requerido a relevação da obrigação de reposição da totalidade das quantias percebidas a mais, ao abrigo do art.º 39.º do DL n.º 155/92, de 28 de Junho<sup>104</sup>. Nesta sequência, em despacho de 26 de Setembro do mesmo ano, exarado na Informação n.º 3 do Departamento de Vencimentos, o Secretário Regional do Plano e Finanças autorizou a relevação do montante indevidamente pago àquele responsável.

Embora a doutrina mais autorizada sustente que a relevação da obrigação de repor por via administrativa não afasta a aferição da eventual responsabilidade financeira do responsável pelos pagamentos

---

<sup>100</sup> Diploma que aprovou a orgânica do IBTAM.

<sup>101</sup> O citado despacho de nomeação, proferido em 1 de Maio de 2003, foi publicado no JORAM, II Série, n.º 131, de 11 de Julho de 2003.

<sup>102</sup> De acordo com as informações fornecidas, a complexidade da gestão terá sido definida pelo Estado.

<sup>103</sup> Inserida no requerimento registado na SRPF com o n.º 6382, em 30 de Julho de 2002.

<sup>104</sup> Este artigo estabelece, em síntese, que o poder aparentemente discricionário de relevação da obrigação de repor atribuído pela norma que encerra depende da verificação da excepcionalidade da situação e de o requerente desconhecer, no momento da percepção do abono, de que este era indevido.

realizados<sup>105</sup>, no caso concreto, qualquer tentativa de análise detalhada desta questão fica prejudicada pela escassez de elementos identificativos da natureza jurídica da comissão técnica do RIN-MAR, bem como do estatuto dos membros que a compõem e do regime do exercício das respectivas funções, sendo certo que apenas se conhece que esta entidade consubstancia um serviço periférico do Estado na dependência do Ministério da Justiça, dotado de um órgão de natureza atípica, ao qual a lei confere competências administrativas, de fiscalização e de controlo, e cujas despesas de funcionamento são orçamentalmente suportadas pela RAM.

### 3.2.2. Despesas de representação

Uma das componentes que integram o sistema retributivo definido pela RCM n.º 29/89 é o abono para despesas de representação.

Embora lhe esteja associada uma finalidade distinta daquela atribuída à remuneração base, por assumir a natureza de uma prestação meramente acessória e de cariz reparatório, através da qual se pretende compensar os GP pelas despesas especiais decorrentes do exercício efectivo das respectivas funções, este abono tem vindo a corresponder, na prática, por força do regime instituído por aquela RCM e concretizado por diversos despachos ministeriais posteriores, a uma remuneração certa e permanente.

Assim, a citada RCM n.º 29/89 estabelece, no seu n.º 13, que é devida mensalmente aos GP, a título de abono para despesas de representação, uma verba calculada com base na aplicação de uma percentagem sobre a remuneração mensal ilíquida, e que tem ainda por referência a dimensão da empresa.

Nos termos aí definidos, o referido abono varia entre 35% da remuneração base, para o Presidente das empresas do grupo A, e 20% daquela remuneração, para os vogais das empresas do grupo C, consubstanciando-se no seguinte:

**Quadro XI – Definição das percentagens**

Grupo de empresas	Percentagem		
	Presidente	Vice-Presidente	Vogal
<b>B. Portugal</b>	35	35	30
<b>Grupo A</b>	35	30	30
<b>Grupo B</b>	35	30	30
<b>Grupo C</b>	30	20	20

**Quadro XII – Valores apurados**

Grupo/Nível	Categoria	2001	2002 e 2003
Grupo B Nível 1	Presidente	1.432,08 €	1.471,46 €
	Vice-Presidente	1.152,78 €	1.184,48 €
	Vogais	1.067,39 €	1.096,74 €
Grupo B Nível 2	Presidente	1.266,84 €	1.301,68 €
	Vice-Presidente	1.019,77 €	1.222,45 €
	Vogais	944,23 €	970,19 €
Grupo C Nível 1	Presidente	1.067,39 €	1.096,74 €
	Vice-Presidente	1.014,02 €	694,60 €
	Vogais	640,43 €	658,05 €

Indo além da previsão constante da RCM n.º 29/89, o Despacho n.º 18 367/2002, de 25 de Julho, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, veio estabelecer, na al. b) do n.º 2, que as despesas de representação serão “*abonadas, em todas as sociedades, 14 vezes por ano completo ou proporcionalmente ao tempo decorrido, no caso de o exercício de funções não abranger a totalidade do ano*”<sup>106</sup>.

Consequentemente, no âmbito do sistema retributivo dos GP, o denominado abono para despesas de representação adquire, na prática, as características de uma verdadeira remuneração, afastando-se do conceito específico que as define, o que é evidenciado pelo facto de a sua atribuição ser alargada a um

<sup>105</sup> Cfr. Lídio de Magalhães, Notas sobre a Responsabilidade Financeira, in Revista do Tribunal de Contas, 1994, n.ºs 5 e 6, págs 32 e 33.

<sup>106</sup> O carácter de remuneração certa e permanente atribuído a este abono ficou também reforçado pelo conteúdo da al. c) do n.º 3, onde se determina que “[a] eventual utilização de cartão de crédito deve destinar-se exclusivamente, a fazer face a despesas documentadas inerentes ao exercício”, ou seja, deve ter como única finalidade acorrer às despesas de representação em sentido próprio.



total de catorze prestações, sujeitas a IRS, e pela circunstância de o seu pagamento não depender da realização efectiva e devidamente comprovada de tais despesas.

### 3.2.2.1. Sociedades de desenvolvimento

O cálculo do abono para despesas de representação encontra-se associado à remuneração mensal ilíquida auferida pelos GP, o que significa que as diferenças de valor existentes nesta componente remuneratória têm uma repercussão directa e necessária ao nível da determinação dos montantes a pagar a título de compensação pelos gastos efectuados pelos titulares dos órgãos de gestão em representação das correlativas empresas.

**Quadro XIII – Despesas de representação pagas**

Empresa	Despesas de Representação	
	2002	2003
SDNM, SA - Presidente	1.289,03	1.323,82
Ponta do Oeste, SA - Presidente	1.289,02	1.324,32
SDPS, SA - Presidente	1.289,03	1.289,03
SMD, SA - Presidente	1.360,48	1.360,48
SDM, SA - Vogais executivos (2)	572,83	572,83

(em euros)

Relativamente ao universo das SD auditadas, importa fazer uma referência particular à **SDPS**, uma vez que se verificou que, para além de receber o montante mensal de € 1.289,03 a título de despesas de representação, o PCA encontrava-se igualmente autorizado a utilizar um cartão de crédito titulado pela empresa e aparentemente destinado a fazer face ao pagamento de despesas de

representação em sentido próprio, em que se enquadrava ainda o pagamento de viagens realizadas ao serviço da **SDPS, S.A.**, bem como de refeições em serviço e representação da sociedade, e das quais se encontrava obrigado a prestar contas.

No caso assinalado, não foram impostas restrições quantitativas à utilização do cartão de crédito por parte do PCA da **SDPS**, correspondendo o *plafond* máximo ao limite do crédito concedido à empresa pela entidade bancária emissora. Ao mesmo tempo, as regras definidas pela sociedade em matéria de utilização daquele meio de pagamento cingia-se à verificação formal dos documentos justificativos da despesa.

Os elementos enunciados denotavam, assim, que aquele titular terá eventualmente sido duplamente abonado para a mesma finalidade, por via de dois mecanismos distintos, na medida em que a percepção mensal do abono para despesas de representação foi acompanhada em simultâneo pela utilização de um cartão de crédito da empresa destinado ao pagamento de encargos que poderão ter revestido idêntica natureza.

No âmbito do contraditório, a **SDPS** pronunciou-se especificamente sobre as viagens e estadias do Presidente do CA, afirmando que as despesas envolvidas foram entendidas como custos de funcionamento da empresa e não como verdadeiros custos de representação, tendo ainda sublinhado o facto de o cartão de crédito assumir o papel de meio alternativo de pagamento “(...) *quando não é possível fazê-lo por facturação e pagamento posterior pelos meios normais*”.

### 3.2.2.2. Empresas ligadas a sectores estratégicos

O próximo quadro permite a leitura do valor dos abonos para despesas de representação auferidas, no mês de Junho de 2002 e de 2003, pelos membros dos CA das EP ligadas a sectores estratégicos:

**Quadro XIV – Despesas de representação pagas**

(em euros)

Empresa	Despesas de Representação	
	2002	2003
<b>EEM</b>		
Presidente	1.432,25	1.471,75
Vice-Presidente	1.152,82	1.184,55
Vogal	1.067,53	1.096,30
<b>MPE</b>		
Presidente	1.360,48	1.360,48
Vogal executivo	1.145,67	1.145,67
<b>HF</b>		
Presidente	1.266,84	1.301,68
Vogais (2)	944,23	970,2
<b>IGA</b>		
Presidente	1.266,84	1.301,73
Vogais (4)	944,23	970,23
<b>APRAM</b>		
Presidente	1.067,53	1.096,89
Vogal	676,17	658,18
Vogal	640,56	694,78
<b>Tecnopólo</b>		
Presidente	1.067,39	1.096,74
Vogais (2)	676,01	694,60

Neste âmbito, constatou-se que os membros do CA da **HF**, para além de auferirem mensalmente um montante certo e determinado para abono de despesas de representação, estavam igualmente autorizados a utilizar os cartões de crédito da empresa em situações específicas, como, por exemplo, para efeitos de pagamento de deslocações e estadias, de despesas de representação propriamente ditas e, em alguns casos pontuais, em aquisições via Internet, exigindo a empresa que tais encargos fossem devidamente suportados por facturas ou outros documentos equivalentes.

Esta realidade verificou-se também na **EEM**, podendo ler-se no ofício n.º 51/03 – TSJ, de 10 de Fevereiro de 2004, que “[o]s cartões de crédito são utilizados pelo Presidente e Vice-Presidentes do Conselho de Administração exclusivamente para o pagamento de despesas decorrentes do exercício das suas funções em representação da EEM.”.

À semelhança do que se observou no ponto anterior, também os membros dos CA destas EP terão eventualmente sido duplamente reembolsados das despesas de representação por si efectuadas, já que beneficiaram não só de um abono mensal a título de “despesas de representação”, tributado em sede de IRS, extensivo ao subsídio de férias e de Natal, como ainda puderam recorrer à utilização de cartões de crédito na titularidade da empresa para proceder ao pagamento de despesas realizadas em representação das mesmas.

Na resposta dada em contraditório, a **EEM** fez questão de salientar que o abono para despesas de representação “(...) *deverá reverter em proveito exclusivo do respectivo titular, no exercício das suas funções de Administrador, não se destinando a custear despesas decorrentes da actividade da Empresa (v.g. deslocações, estadias e almoços), que constituem encargo daquela e como tal devem ser pagas, através de cartão de crédito, cheque ou numerário, mas sempre com base num documento comprovativo da respectiva despesa*”.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

Esta posição foi também partilhada pela **HF**, que realçou o entendimento de que o abono de despesas de representação, nos termos legalmente previstos, constitui uma forma de remuneração “*não sujeita a quaisquer condicionalismos, nem sequer ao da sua realização efectiva*”, sendo reconhecida “*aos GP uma necessidade de “Estatuto”, que, de per si, justificava a sua atribuição*”, acrescentando que aqueles não podem estar sujeitos a custear despesas de representação normais da empresa, “*(...) que a si não dizem directamente respeito*”, após terem pago “*(...) um imposto directo sobre uma importância recebida*”, concluindo que não está em causa “*uma forma de duplo reembolso nem o desvio à finalidade, quer de umas, quer de outras*”.

As alegações produzidas, para lá de não afastarem as dificuldades concretas de distinção entre a natureza dos custos efectivamente suportados através da componente das despesas de representação e aqueles pagos por via do recurso à utilização de cartões de crédito titulados pelas empresas, evidenciam, de igual modo, o acolhimento, por parte de quem as produziu, das incongruências e distorções que resultam da RCM n.º 29/89 e dos Despachos que nela se filiam, no que concerne à caracterização daquele abono específico, que é aí perspectivado como uma remuneração certa e permanente, ao invés de estar associado ao reembolso de despesas individualmente efectuadas pelos gestores em representação das respectivas empresas e das quais deveriam prestar contas.

### 3.2.2.3. Entidade pública empresarial

Por força do estabelecido no n.º 4 do Despacho Conjunto, de 5 de Junho de 2003, dos Secretários Regionais dos Assuntos Sociais e do Plano e Finanças, foram atribuídos aos membros do CA do **SRS, E.P.E.**, a título de despesas de representação, “*(...) os valores resultantes da aplicação aos níveis da remuneração mensal ilíquida (...) da percentagem de 35 para o Presidente e de 30 para os vogais*”, o que se traduz nas seguintes importâncias:

- Presidente – € 5.118,13 x 35% = € 1.791,35
- Vogais – € 4.204,18 x 30% = € 1.261,25

Registe-se que as ponderações aplicadas têm correspondência às fixadas na RCM n.º 29/89 para os cargos de Presidente e Vogais do CA do Banco de Portugal.

### 3.2.2.4. Outras entidades

Para além do vencimento base, os elementos dos órgãos de gestão das entidades identificadas no quadro seguinte auferiram igualmente um abono para despesas de representação:

**Quadro XV – Despesas de representação**

(em euros)

FSA	Despesas de representação	
	2002	2003
<b>IDE-RAM</b>		
Presidente	1.067,43	1.096,74
Vogais (2)	640,46	658,05
<b>IBTAM</b>		
Presidente	821,07	506,19
Vogais (2)	492,71	506,19
<b>RIN-MAR</b>		
Presidente	1.266,92	1.301,68
Vogal	881,41	970,19
Vogal	1.266,92	970,19

Nos três casos evidenciados, o valor dos abonos para despesas de representação foi apurado através da aplicação das percentagens definidas pela RCM n.º 29/89.

Em 2003, após a publicação do despacho de nomeação do novo PCA do IBTAM, as despesas de representação daquele responsável atingiram o montante de € 843,65.

### 3.2.3. Remuneração adicional por acumulação de funções

A remuneração adicional por acumulação de funções dos membros dos CA das EP em cargos de gestão em empresas interligadas ou participadas consubstancia outra das componentes remuneratórias do GP previstas pela RCM n.º 29/89, estabelecendo esta, no seu n.º 17, que tal remuneração «*não poderá exceder, para o conjunto das acumulações*» mantidas por aqueles titulares “30% do valor padrão, desde que previamente autorizada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e da tutela».

Na definição do regime aplicável a esta componente retributiva assume também relevo o já anteriormente referido Despacho n.º 18 367/2002, de 25 de Maio, onde se determina que “[a]s remunerações dos membros do conselho de administração das empresas públicas ou das entidades públicas empresariais que sejam holdings de grupos empresariais, ou com características similares, devem ser integralmente processadas e percebidas na empresa mãe, com efeitos retroactivos ao início do corrente ano, podendo esta ser ressarcida das participadas pelas importâncias devidas por acumulações.” (cfr. a alínea d) do n.º 3).

**Quadro XVI – Acumulação de funções**

(em euros)

Empresa	Acumulação funções	
	2002	2003
<b>HF</b>		
Presidente	821,07	843,65
Vogal	821,07	843,65
Vogal	821,07	843,65
<b>MT</b>		
Presidente	2.134,78	2.193,48
Vice-presidentes (2)	1.690,04	1.736,51

No que diz respeito às SD auditadas (no caso específico a **Ponta do Oeste**, a **SDM**, e a **SDNM**), os contratos de gestão celebrados entre a RAM e os titulares dos órgãos de gestão contêm uma cláusula que prevê o pagamento, aos mesmos, de uma remuneração adicional por acumulação de funções em empresas participadas, a qual “(...) *não poderá exceder para o conjunto das acumulações que mantenha, 20% do valor padrão correspondente à categoria B I, desde que previamente autorizada por despacho conjunto do Vice-Presidente do Governo Regional e do Secretário Regional do Plano e Finanças*”.

Convém salientar que, apesar de a referida cláusula não ter ainda sido accionada, posto que, face aos dados disponíveis, aqueles gestores não exercem funções em regime de acumulação, nos termos previstos na RCM n.º 29/89, não foi ali integralmente acolhida a disciplina instituída pelo n.º 17 desta Resolução, uma vez que, de acordo com o texto dos contratos outorgados, o limite imposto encontra-se associado ao valor padrão, não tendo em conta nem a dimensão da empresa, nem, tão-pouco, a complexidade da respectiva gestão.

Diferentemente, os elementos do CA da **HF** foram remunerados pela acumulação de funções noutras empresas do grupo, de harmonia com o consignado na RCM n.º 29/89, tendo aquele complemento remuneratório sido considerado para efeitos de apuramento do subsídio de férias, apesar de a citada Resolução não prever tal possibilidade.

Relativamente a esta questão, a **HF** alegou, no exercício do princípio do contraditório, que a RCM n.º 29/89 não restringe os efeitos da remuneração adicional por acumulação de funções, e como tal, “(...) *verifica-se a sua integração no conceito de retribuição, decorrendo daqui a aplicação integral de todos os seus efeitos (cfr. Art.º 249º e segs. do Código do Trabalho), aplicando-se por remissão do n.º 14 da RCM 29/89, o disposto no n.º 3 do art.º 7º do DL n.º 464/82, de 9 de Dezembro, sendo processadas, em consequência no subsídio de Férias e no subsídio de Natal.*”

Não se afigura, contudo, que as normas referenciadas forneçam o enquadramento para a conclusão acima transcrita. Efectivamente, embora o n.º 14 da RCM n.º 29/89 remeta a regulação do direito aos



subsídios de férias e de Natal para o disposto no n.º 3 do art.º 7.º do DL n.º 464/82, onde se estatui que “[o]s gestores públicos que sejam membros da comissão executiva têm direito a 30 dias de férias e ao correspondente subsídio de férias e a receber, no mês de Dezembro, um subsídio de Natal, no montante equivalente ao da remuneração mensal que então auferem”, o n.º 1 da Resolução faz reportar essa remuneração mensal à determinação de um “valor padrão e tendo em conta a dimensão da respectiva empresa, bem como a complexidade da sua gestão”. O que significa que a base de incidência de ambos os subsídios corresponde à remuneração base, não integrando quaisquer outros complementos.

Por outro lado, importa ainda assinalar que, não só o conceito de remuneração subjacente ao EGP se mostra divergente daquele consagrado no Código do Trabalho<sup>107/108</sup>, como o art.º 254.º do mesmo Código afasta a possibilidade de o cálculo do subsídio de Natal ter como incidência de cálculo outras componentes para além da remuneração base e das diuturnidades<sup>109</sup>, isto salvo se outros complementos tiverem sido expressamente previstos, enquanto o seu art.º 255.º dita que o valor do subsídio de férias é equivalente à retribuição base, acrescida das demais componentes retributivas associadas ao modo de execução do trabalho, o que não será o caso.

No tocante à **MT**, importa reter, antes de mais, que esta empresa é detentora da totalidade do capital social da empresa Mostramadeira, Ld.<sup>a</sup>, competindo a gestão desta sociedade aos membros da Comissão Executiva, que a exercem em regime de acumulação de funções.

Neste contexto, e uma vez que o sistema remuneratório destes gestores está equiparado ao dos GP, foi, por Despacho Conjunto dos Secretários Regionais do Plano e Finanças e de Educação, de 2 de Agosto de 2001, concedida autorização para o Presidente e Vice-presidentes daquela Comissão auferirem uma remuneração adicional correspondente a 30% do seu vencimento.

Sublinha-se, no entanto, que aquele despacho não está em total consonância com a RCM n.º 29/89, ao determinar que a remuneração adicional não pode exceder 30% do vencimento base, quando aquela resolução alude apenas a 30% do valor padrão, o qual, ajustado com a percentagem da dimensão da empresa mais o factor multiplicativo do grau de complexidade da gestão, é que resulta no montante da remuneração base.

#### **3.2.4. Prémios de gestão**

A RCM n.º 29/89 prevê ainda uma outra componente remuneratória, dotada de carácter eventual, substanciada na atribuição de um abono, a título de prémio ou mérito, que, em concreto, pode corresponder a um prémio de produtividade (que visa recompensar o desempenho dos GP no exercício económico anterior, caso os accionistas entendam que foram cumpridos os objectivos propostos), de antiguidade e/ou também de termo do contrato.

De acordo com o n.º 19 da mesma Resolução, a atribuição destes prémios, a que está associado um carácter de incentivo, depende da verificação de um conjunto de critérios, definidos “(...) em função da evolução de indicadores económicos, financeiros e operacionais”, fundamentalmente relacionados “com as melhorias de rentabilidade, solidez financeira, contenção de custos, qualidade dos bens ou serviços e da apreciação qualitativa do desempenho do conselho de administração, nos termos a fixar em despacho conjunto do Ministro das Finanças e da tutela (...)”. Ainda segundo o mesmo número,

---

<sup>107</sup> Aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto.

<sup>108</sup> Mormente nos seus art.ºs 249.º e ss..

<sup>109</sup> No âmbito do direito laborar, as diuturnidades constituem prestações pecuniárias de natureza retributiva (cfr. o art.º 250.º do Código do Trabalho).

ao prémio de gestão deverá ser deduzida a remuneração adicional por acumulação de funções em empresas participadas ou interligadas.

Reportando-nos às situações analisadas, importa registar que, nas AG das empresas auditadas em que foi decidida a concessão de prémios desta natureza, a Região, enquanto accionista, não propôs a adopção de quaisquer processos de avaliação de desempenho dos gestores em função de eventuais metas e/ou objectivos de gestão empresarial pré-definidos.

#### Quadro XVII – Montantes atribuídos a título de prémios de gestão

(em euros)

Empresa	Prémios de Gestão	
	2002	2003
<b>SDNM, SA</b> - Presidente	0,00	7.365,84 <sup>110</sup>
<b>Ponta do Oeste, SA</b> - Presidente	9.943,88(a)	10.216,14(a)
<b>SDPS, SA</b> - Presidente	0,00	7.365,84
<b>SMD, SA</b>		
Presidente	7.774,16	0,00
Vogais executivos (2)	3.273,34	0,00
<b>HF, SA</b>		
Presidente	11.414,92	9.845,44
Vogal	9.845,44	9.845,44
Vogal	9.865,38	9.845,44

(a) Valores corrigidos (cfr. ponto 3.2.4)

Relativamente às entidades enunciadas no quadro, apurou-se que os membros dos CA das SD e da HF, S.A., auferiram prémios pecuniários pelo desempenho das suas funções de gestão.

No caso da **SMD, Ponta do Oeste**, e **SDNM**, a possibilidade de atribuição daquele prémio foi expressamente contemplada nos contratos de gestão outorgados com os gestores nomeados pela RAM, em cuja cláusula 7.<sup>a</sup> foi conferido, à AG, o poder de “(...) *aquando da aprovação anual de contas, deliberar a atribuição de um prémio de gestão no montante máximo de duas remunerações base, tendo em conta o relatório de gestão apresentado, o relatório do fiscal único e integrado no contexto de execução do plano de actividades*”.

Na situação concreta da **Ponta do Oeste**, foi decidida, em reunião da AG, de 30/04/02, a concessão de um prémio de gestão ao PCA, nos termos contratualmente estabelecidos. Contudo, não consta da acta da respectiva reunião<sup>111</sup> qualquer indicação sobre os fundamentos que estiveram na base dessa concessão, voltando a mesma situação a verificar-se em 2003<sup>112</sup>.

No decorrer da auditoria, e na sequência da solicitação de informações sobre as quantias pagas pela **Ponta do Oeste**, a título de prémios de gestão, a sociedade deu conta da detecção de algumas incorrecções no processamento e pagamento dos prémios de gestão.

Efectivamente, quer em 2002, quer em 2003, o processamento daquelas verbas teve por referência a remuneração base auferida pelo PCA, acrescida das despesas de representação<sup>113</sup>, isto quando apenas deveria ter sido considerada aquela primeira componente, o que corresponderia aos montantes de € 7.365,84 e € 7.567,52, respectivamente. No entanto, verificou-se que aquele responsável procedeu ao reembolso do valor pago a mais.

Quanto à **HF**, foi deliberada pela AG, em reunião de 21 de Fevereiro de 2002<sup>114</sup>, a atribuição, a título de gratificação de gerência, de um prémio de gestão de valor correspondente a dois meses de salário, com base no desempenho meritório do CA, à data em exercício de funções há mais de 15 anos. Contudo, a aprovação do Relatório de Gestão e Contas do exercício de 2001 somente ocorreu em 27 de Março do mesmo ano (acta n.º 51) e os resultados líquidos do exercício foram negativos.

<sup>110</sup> Previsto na Acta n.º 7, de 24 de Maio de 2003.

<sup>111</sup> Identificada com o n.º 4.

<sup>112</sup> Cfr. a Acta n.º 8, respeitante à reunião da AG realizada em 2 de Abril de 2003.

<sup>113</sup> Conforme se pode ler no quadro acima.

<sup>114</sup> Tal como resulta da acta lavrada.





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Ora, de acordo com o regime definido pela RCM n.º 29/89, a atribuição de um prémio de gestão está intimamente associada à comprovação dos resultados apresentados no exercício findo, suscitando-se, conseqüentemente, algumas dúvidas quanto à sustentabilidade da concessão de prémios de gestão aos membros do CA daquela empresa, em momento anterior ao da aprovação do Relatório e Contas do ano 2001.

Embora esta situação tivesse sido corrigida em 2003, dado que a aprovação do Relatório e Contas de 2002 e a atribuição de um prémio de gestão foram objecto de deliberação na mesma reunião da AG, realizada em 31/03/2003, cabe sublinhar que, à semelhança do ano precedente, os resultados da gestão da sociedade foram negativos, o que não obstou a que tivesse sido novamente deliberada a concessão de um prémio de gestão de valor correspondente a dois meses de salário, fundamentada no entendimento sustentado pela RAM, na qualidade de accionista maioritária, de que o CA desenvolveu um desempenho meritório num sector sensível da economia regional, para além de ter vindo sucessivamente a alcançar os objectivos definidos pelo Governo Regional.

Pela análise dos recibos de vencimento verificou-se que, em 2003, todos os membros do CA da **HF** receberam prémio de gestão de montante idêntico, não obstante auferirem remunerações diferenciadas, desconhecendo-se qual a justificação para este circunstancialismo.

Por fim, regista-se ainda o facto de o prémio de gestão atribuído ter sido, em ambos os anos, equivalente ao valor de dois salários daqueles responsáveis, o que reforça a ideia de que este benefício suplementar se traduziu numa mera remuneração adicional, dissociada da efectiva performance da empresa.

Quanto a esta matéria, a **HF**, em sede de contraditório, sufragou o entendimento, de que a atribuição de prémio de gestão cabe “(...) *no âmbito da apreciação global sobre a administração da sociedade*” que pode “(...) *ser efectuada a todo o tempo*”, afirmando ser reductor concluir pela existência de uma dissociação entre a atribuição desta remuneração adicional e a efectiva performance da empresa, “*no sentido de que nenhuma administração teria mérito, ou poderia ser premiada, perante resultados negativos, ainda que estes sejam ou possam ser justificados pelas mais variadas razões, ou decorram de circunstâncias totalmente alheias a essas mesmas administrações*”.

No mesmo contexto, a respectiva tutela<sup>115</sup> acrescentou ainda que “*a avaliação do desempenho das empresas, nomeadamente no caso da Horários do Funchal, SA, não pode ser dissociado da sua natureza de prestadora de um serviço público, que se pretende de iminente cariz social*”, não podendo a avaliação dos seus resultados ser unicamente “*realizada numa perspectiva de “eficiência económica e numa lógica de racionalidade económica estrita”, mas também “numa óptica de “eficiência social” e em termos da sua correcta inserção e performance em termos de política de desenvolvimento regional*”.

Embora se aceite a bondade dos esclarecimentos avançados neste domínio pela **HF**, não pode, contudo, deixar de realçar-se, por razões de objectividade e transparência, a necessidade de serem oportunamente definidos e externados os critérios e fundamentos que estão na base da atribuição de prémios de gestão aos titulares dos órgãos sociais.

---

<sup>115</sup> Cfr. o Ofício ref.ª S 14640, de 23 de Novembro de 2004, da SREST.

### 3.2.5. Benefícios adicionais

Para além dos acréscimos remuneratórios expressamente enunciados no EGP e na RCM n.º 29/89, os gestores das entidades controladas usufruíram ainda, no período abrangido pela auditoria, dos seguintes benefícios adicionais (em dinheiro e em espécie):

**Quadro XVIII – Benefícios adicionais concedidos aos GP**

Entidade	Gratificações e outros suplementos <sup>116</sup>	Subsídio de refeição	Cartão de crédito	Comunicações móveis	Utilização de viaturas pelos GP	Despesas c/ combustível
Ponta do Oeste	N	S	N	E	S	E
SMD	N	S	N	E	S	E
SDNM	N	S	N	E	S	E
SDPS	N	S	S	E	S	E
MPE	N	S	N	E	S	E
EEM	S	S	S	E	S	E
APRAM	S	S	N	E	S	E
HF	S	S	S	E	S	E
IGA	S	S	N	E	S	E
SRS	N	S	N	P <sup>117</sup>	N	N
MT	S	S	N	N	N	N
IDE-RAM	S	S	N	P	S	P
IBTAM *	N	S	N	N	N	N
RIN-MAR	S	S	N	N	N	N

P – Existência de *plafond* definido para as despesas

E – Pago pela empresa, sem limite definido

S – Sim

N – Não

Com base na informação fornecida pelo quadro anterior, colmatada com os elementos recolhidos no âmbito dos trabalhos da auditoria, extraem-se as seguintes conclusões:

- Os membros dos órgãos de gestão e administração de grande parte das entidades controladas usufruíram de benefícios remuneratórios legalmente concedidos ao pessoal dos respectivos quadros, sendo de realçar, a título de gratificações, o pagamento de **diuturnidades**<sup>118</sup> (HF) e de ajudas de custo (MT e IDE-RAM), o subsídio por **isenção de horário** (APRAM), a atribuição de **prémios de assiduidade** e o pagamento de **anuidades** (isto relativamente à EEM).

No que diz respeito ao pagamento de diuturnidades, a empresa HF explanou, no âmbito do contraditório, que estas “(...) abrangem apenas os dois vogais do Conselho de Administração”, “(...) têm o valor fixo mensal de 9,98€ e 19,95€, respectivamente” e “(...) remontam a 1986, quando, em situação de requisição, foram nomeados para as funções que ainda hoje exercem, oriundos dos quadros do

<sup>116</sup> De que são exemplo os prémios de assiduidade, o abono por isenção de horário, o pagamento de diuturnidades, de anuidades e de ajudas de custo.

<sup>117</sup> Por deliberação do CA do SRE, E.P.E., de 02/06/2003, foram definidos os limites de comparticipação nas despesas com comunicações móveis.

<sup>118</sup> Abono substanciado no pagamento de certa quantia em função de um número determinado de anos de serviço prestado.



*Governo Regional da Madeira onde usufruíam, na altura, desse valor, o qual jamais foi actualizado.”*

Note-se, neste particular, que o sistema retributivo da função pública em vigor, essencialmente delineado no DL n.º 184/89, de 2 de Junho, procedeu à extinção daquele complemento remuneratório<sup>119</sup>, que, nos termos do DL n.º 330/76, de 7 de Maio, se consubstanciava no pagamento de prestações pecuniárias devidas em função de cada cinco anos de serviço prestado.

Quanto à **MT** e respectiva tutela, justificaram, na mesma sede, que os “*montantes pagos a título de ajudas de custo*” correspondem aos valores “*devidos aos funcionários e administradores quando estes são deslocados do seu local de trabalho por motivo de serviço*”.

Igualmente no domínio do contraditório, a **EEM** considerou essencial “*(...) ter em conta que consoante decorre do Despacho n.º 21.436/2001, de 12 de Setembro (...) a fixação das remunerações dos membros do Conselho de Administração não tem de cingir-se unicamente ao valor padrão e aos abonos indexados na Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, de 26 de Agosto, prevendo-se a possibilidade de serem fixadas outras componentes remuneratórias, desde que aprovadas em Assembleia Geral ou pela Comissão de fixação de remunerações.*”

Efectivamente, a regulamentação invocada admite expressamente a hipótese das **AG**, bem como das comissões de vencimentos deliberarem a atribuição de componentes remuneratórias para além das previstas no DL n.º 464/82 e da RCM n.º 29/89, o que, por si só, é demonstrativo da falta de uniformidade e consistência do actual sistema retributivo dos **GP**.

No enquadramento descrito, anota-se ainda que os também os membros do **CA** do **IDE-RAM** estavam a ser abonados de ajudas de custo, com o valor fixado na Ordem de Serviço n.º 04/DE/2003, aprovada em acta da reunião daquele órgão, de 29/04/2003.

No caso da **APRAM**, os membros do **CA** auferiram um subsídio por isenção de horário, previsto no Estatuto do Pessoal da Administração dos Portos, correspondente a 35% do RMI, cujo pagamento foi autorizado por deliberação de 30/03/2000 da **AG** daquela sociedade.

A atribuição destes suplementos remuneratórios não pode, no entanto, deixar de suscitar algumas objecções, não só porque tais abonos estão, por natureza, associados ao exercício de funções em regime de subordinação hierárquica, quer pelo pessoal dos quadros da função pública, quer pelo pessoal sujeito a uma relação jurídica de direito laboral, como também por tais complementos retributivos não se encontrarem previstos no DL n.º 464/82<sup>120</sup>, que, no n.º 4 do seu art.º 7.º, apenas admite que os **GP** gozem “*do direito aos benefícios sociais conferidos aos trabalhadores da empresa em que desempenhem funções, salvo quanto ao subsídio de alimentação, sem prejuízo de poderem optar, quando exerçam funções em regime de requisição, pelos benefícios sociais do lugar de origem*”.

Não se afigura também que a ressalva da parte final do comando citado - que, para além do mais, apenas abrange os gestores requisitados - dê cobertura ao pagamento dos abonos identificados, uma vez que parecem não se enquadrar nos chamados benefícios sociais a que aquela norma alude.

---

<sup>119</sup> Cfr., concretamente, o art.º 37.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho.

<sup>120</sup> Nem, tão pouco, na RCM n.º 29/89.

Ouvida em contraditório, a **APRAM** defendeu que “[a] fixação da componente remuneratória, designada IHT, apesar de ter tido referência o disposto no Estatuto de Pessoal dos Trabalhadores da APRAM, não visa remunerar trabalho subordinado porque não é disso que se trata, mas tão somente a atribuição de uma componente remuneratória ao Conselho de Administração, legítima porque fixada e aprovada em Assembleia Geral”.

- Durante o período temporal abrangido pela auditoria, todos os GP e equiparados auferiram subsídio de refeição, denotando-se um afastamento relativamente à disciplina instituída pelo mencionado art.º 7.º, n.º 4, do DL n.º 464/82, que apenas admite a possibilidade de os GP serem abonados de subsídio de refeição quando exerçam funções em regime de requisição e, tendo optado pelos benefícios sociais do lugar de origem, o referido subsídio se incluía nesse leque.

Cabe ainda aludir a que, no caso dos vogais executivos do CA da **SMD**, o pagamento daquele abono foi considerado pela sua totalidade, não obstante os mesmos se encontrarem a exercer funções a meio tempo.

Em sede de contraditório, a **EEM** informou que “No caso do subsídio de alimentação, bem como das anuidades e ainda do prémio de assiduidade, tais abonos integram a remuneração da generalidade dos trabalhadores da EEM, pelo que (...) entendeu que deviam ser mantidos em relação aos membros do Conselho de Administração, tanto mais que dois deles pertencem ao quadro dos recursos humanos desta Empresa há cerca de vinte e cinco anos.”

- A **SDPS**, a **EEM**, e a **HF**, constituem as únicas entidades em que os GP e equiparados estavam autorizados a utilizar cartões de crédito titulados pelas empresas.

Quando contraditada, a **SDPS** veio alegar, conforme houve oportunidade de registar no antecedente ponto **3.2.2.1.**, que a utilização do cartão de crédito visou custear despesas de funcionamento e não despesas de representação. Seguindo a mesma orientação, a **HF** deu conta de que o uso, pelos administradores, dos cartões de crédito na titularidade da sociedade destinam-se a custear “despesas de representação normais da empresa”, que não se confundem com as despesas de representação abonadas aos administradores, encontrando-se “sujeita a rigoroso controlo administrativo e fiscal”.

- A generalidade dos GP e equiparados (em que não se incluem, no entanto, os membros dos órgãos de gestão da **MT**, do **IBTAM** e do **RIN-MAR**) beneficia da utilização de telefones móveis e do pagamento das correlativas despesas, sendo que, no tocante à **SDNM**, à **SDPS**<sup>121</sup>, à **Ponta do Oeste**, à **SMD**, à **MPE**, à **EEM**, à **APRAM**, à **HF**, e à **IGA**, tais encargos são suportados pelas respectivas empresas, sem fixação de limites, ao passo que, no caso do **SRS**, **E.P.E.**, e do **IDE-RAM** foi fixado um *plafond* máximo para tais despesas, o que, neste último caso, apenas se verificou a partir do segundo trimestre de 2003.

Na sequência do contraditório, tanto a **EEM** como a **HF** fizeram questão de realçar que a utilização de comunicações móveis “se processa com a prudência necessária”, não tendo os montantes dispendidos excedido os valores definidos na Res. n.º 68/2003, de 3 de Janeiro.

---

<sup>121</sup> Cumpre aqui realçar que, no seu ofício n.º SAI3781/2003, de 21/11, enviado em resposta ao questionário remetido por esta Secção Regional, a **SDPS** havia informado que o **PCA** não usufruía deste benefício. Foi apenas no âmbito do contraditório que esta situação ficou devidamente esclarecida pela empresa.



- Excluindo os GP e equiparados dos órgãos de administração do **SRS**, da **MT**, do **IBTAM** e do **RIN-MAR**, todos os outros beneficiam da utilização de viaturas (de serviço e/ou de uso pessoal)<sup>122</sup>.
- Estes últimos usufruíram também do pagamento de despesas com combustível, as quais foram suportadas pela empresa, sem limite definido, enquanto que, no caso do **IDE-RAM**, foi definido um *plafond* máximo para tais encargos.

Em contraditório, a **EEM** veio sublinhar, a este propósito que, *“no que tange às despesas decorrentes das comunicações móveis e dos combustíveis”, “as mesmas são realizadas pelos membros do Conselho de Administração unicamente no exercício das respectivas funções e segundo critérios de estrito rigor”*.

### 3.2.5.1. Comunicações telefónicas e utilização de viaturas

No âmbito dos benefícios suplementares concedidos aos GP e equiparados, importa ainda fazer uma referência especial às comunicações móveis e à atribuição e utilização de viaturas.

#### a) Comunicações Móveis

A regulamentação existente em matéria de complementos ao sistema remuneratório dos GP, em particular a constante da RCM n.º 29/89, não contém qualquer regulamentação sobre a utilização de telefones (fixos e móveis) e pagamento das inerentes despesas.

Este vazio regulamentar contrasta, todavia, com a realidade existente ao nível do sector público administrativo do Estado, que dispõe de disciplina específica neste domínio concreto, de que se realça a RCM n.º 112/2002, de 24 de Agosto, que reviu os critérios de reembolso de despesas com telemóveis domiciliários e com telefones móveis para uso oficial por parte do pessoal dirigente dos serviços e organismos integrados da administração central bem como dos fundos e serviços autónomos, e o DL n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, que fornece o enquadramento legal para a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório dos trabalhadores e dos titulares dos órgãos de administração ou gestão dos institutos públicos.

No plano do sector público administrativo regional cabe, por sua vez, dar destaque à Resolução n.º 68/2003, de 3 de Janeiro, do Conselho do Governo da RAM, que procedeu à revisão dos critérios de reembolso de despesas com telefones domiciliários e com telefones móveis para uso oficial pelo pessoal dirigente dos serviços e organismos integrados, assim como dos serviços e fundos autónomos, em moldes idênticos ao da RCM n.º 112/2002.

Retornando aos resultados da auditoria, constatou-se, tal como havia sido anteriormente notado, que a maioria das entidades auditadas suportaram integralmente os custos com a utilização dos telemóveis cedidos aos administradores nomeados ou propostos pela RAM, não tendo sido definidos, neste domínio, quaisquer limites indicativos ou condições específicas de utilização, excepção feita ao **SRS**, **E.P.E**, para cujos membros do CA foi fixado, por deliberação deste mesmo órgão de gestão, de 02/07/2003, um *plafond* para despesas com telefones móveis, situando-se o do PCA em € 200 e o dos vogais em € 150, bem como ao **IDE-RAM**.

Pelas especificidades que reveste, o caso do **IDE-RAM** merece uma abordagem autónoma.

---

<sup>122</sup> Idem.

#### • IDE-RAM

A propósito da temática das comunicações móveis, foi referido pelo **IDE-RAM** que, no ano 2002, “(...) não existia um *plafond* para chamadas através de telefone móvel, pelo facto dos membros do CA serem em primeiro lugar equiparados a Gestores Públicos e em segundo lugar pertencerem a um Instituto dotado de Autonomia Administrativa e Financeira”.

E, indo ao encontro das informações prestadas, os elementos documentais remetidos por aquele Instituto permitiram comprovar que, em Junho daquele ano, aquele Instituto suportou integralmente as despesas com comunicações móveis realizadas pelos membros do CA.

Todavia, a análise dos recibos de vencimento correspondentes àquele mês evidenciou a atribuição, aos administradores daquele organismo, de um abono denominado “*Telefone*”, o que, não só levantou dúvidas sobre a forma instituída para o pagamento das chamadas efectuadas através de equipamento móvel pelos elementos do CA no exercício de funções, como indiciava ainda que aqueles responsáveis estavam a ser duplamente abonados das despesas decorrentes da utilização de telemóveis.

Para além deste aspecto, não era conhecida a base legal para a atribuição do aludido abono, nem, tão pouco, qual o acto autorizador da sua concessão.

O IDE-RAM veio, contudo, esclarecer, em sede de contraditório, que «*No tocante ao ano de 2002, os membros do CA receberam, mensalmente, um abono denominado “Telefone” destinado a compensar as despesas com chamadas telefónicas fixas, com base na Resolução do Conselho de Governo n.º 277/97, de 6/03 e na Acta do CA n.º 9 de 14 de Março de 2000*”, onde se pode ler que “*Será considerado o pagamento de telemóvel de serviço, e telefone fixo, nos termos regulamentares considerados para a Administração Pública*”. Nessa medida, ficou afastada a ideia de que os membros do CA deste instituto teriam estado “*a ser duplamente abonados das despesas decorrentes da utilização de telemóveis*”.

Diferentemente, em 2003, tendo por referência a mencionada Resolução n.º 68/2003, assim como as orientações fornecidas pelo Despacho n.º 54/2003, de 2 de Abril, da VPGR, foram definidos *plafonds* específicos para despesas com comunicações móveis, nos seguintes termos:

- PCA - limite comparticipação: 80 €/mês;
- Vogais - limite comparticipação: 50 €/mês

Ficou ainda estabelecido que, nas situações em que as despesas efectuadas fossem superiores aos limites fixados, os gestores estavam obrigados a proceder ao reembolso dos montantes despendidos a mais.

#### **b) Atribuição de Viaturas**

Tanto o EGP como a própria RCM 29/89 são omissos no que diz respeito à atribuição de viaturas de serviço e de uso pessoal aos GP, e à eventual opção da sua compra por parte dos mesmos, apenas cabendo aludir, neste contexto, ao Despacho n.º 14.511/98, de 29 de Julho, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que fixou condições de referência para a aquisição daquele equipamento pelo respectivo utilizador.

Não obstante, à semelhança do que se verifica ao nível do SEE, também na RAM, a atribuição de viatura de serviço e de uso pessoal tem vindo a constituir outro dos benefícios conferidos aos GP, bem como aos administradores que lhe são estatutariamente equiparados.

Conforme ficou evidenciado no quadro inserido no ponto 3.2.5., a maior parte dos GP e equiparados dispõe de viatura de serviço, não estando prevista, em nenhuma situação, a possibilidade de aquisição



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

da mesma pelo respectivo utilizador. A afectação das viaturas é, no entanto, feita casuisticamente, não existindo critérios pré-definidos e uniformes, fixados para o efeito pelas entidades controladas ou pelas respectivas tuteladas.

Na generalidade das situações, a propriedade dos veículos pertence às entidades controladas, que assumem as despesas com o combustível. Porém, em relação ao **IDE-RAM**, foram apuradas algumas particularidades associadas à propriedade das viaturas utilizadas pelo Presidente e por um dos vogais daquele Instituto, a que importa fazer referência.

• **IDE-RAM**

Em resultado da análise efectuada à documentação fornecida por esta entidade no decurso dos trabalhos da auditoria, apurou-se que a viatura utilizada pelo PCA daquele Instituto correspondia ao veículo que lhe havia sido previamente afecto na qualidade de titular do cargo de Director Regional da DRCI.

Com efeito, a viatura em causa foi disponibilizada à DRCI pela empresa EDIFER – S.A., no âmbito da execução da empreitada de construção do “*Laboratório de Metrologia da Madeira*”, adjudicada pela RAM àquela entidade, na sequência de concurso público. A assinatura do contrato da empreitada, cujo objecto se reconduzia unicamente à execução da obra, sem contemplar o fornecimento de qualquer veículo, reporta-se a 02/11/98, tendo a propriedade da viatura permanecido na titularidade daquela sociedade, conforme comprova a fotocópia do registo de propriedade.

Os elementos examinados permitiram ainda apurar situação idêntica em relação a um dos vogais do CA do IDE-RAM, na medida em que também ele se encontrava a utilizar a viatura que lhe havia sido atribuída enquanto titular do cargo de Director de Serviços do SAPMEI, da DRCI. Neste caso, a viatura em questão foi fornecida à DRCI pela empresa TERMAGUE, Ld.<sup>a</sup>, no âmbito da empreitada de “*Infraestruturas Gerais do Parque Industrial da Zona Oeste*”, adjudicada pela RAM através de concurso público, e cujo contrato foi outorgado em 14/10/92. Também aqui a propriedade da viatura permanecia na titularidade da empresa adjudicatária, tal como demonstra a fotocópia do registo de propriedade.

Os factos relatados indiciam a existência, em ambos os casos, de uma cedência das viaturas, a título gratuito, nos termos do art.º 1129.º do C. Civil<sup>123</sup>, feita pelas mencionadas empresas de construção civil em favor da RAM, através da DRCI, e que terá envolvido posteriormente a cessão da posição contratual inicialmente ocupada por esta ao **IDE-RAM**.

Não pode, no entanto, deixar de assinalar-se a falta de transparência, tanto dos negócios como das relações jurídicas que estarão subjacentes aos casos descritos, em particular quando se verifica que as ditas viaturas foram cedidas *ab initio* à DRCI (caracterizada como um serviço integrado da Administração Regional Directa), que as afectou ao uso de dirigentes deste serviço, tendo continuado a ser utilizadas pelos mesmos indivíduos na sequência da sua investidura como membros do CA do **IDE-RAM** (com a natureza de instituto público).

Diga-se ainda que, por força do disposto no art.º 1137.º, n.ºs 1 e 2, igualmente do C. Civil, mesmo na hipótese de não ter sido convencionado um prazo certo para a entrega dos veículos, o facto destes terem sido cedidos com o objectivo específico de assegurar o transporte das equipas de fiscalização durante a execução das empreitadas, constituía a RAM na obrigação de proceder à sua restituição após a conclusão das obras, isto independentemente de haver ou não interpelação por parte das empresas proprietárias daquele equipamento.

---

<sup>123</sup> Os dados recolhidos deixam pressupor que o negócio jurídico subjacente à cedência daqueles bens consubstancia um comodato, que aquele artigo do CCivil qualifica como o “*contrato gratuito pelo qual uma das partes entrega à outra certa coisa, móvel ou imóvel, para que se sirva dela, com a obrigação de a restituir*”, ficando afastada a hipótese de se tratar de uma locação, uma vez que a cedência daqueles bens aparentemente não envolveu qualquer retribuição.

Saliente-se que, de alguns anos a esta parte, tem sido prática corrente da Administração Pública Regional solicitar aos adjudicatários de empreitadas de obras públicas, o fornecimento de veículos destinados às equipas de fiscalização.

Porém, o Tribunal de Contas tem vindo a pôr em causa a legalidade desta actuação<sup>124</sup>, com base no entendimento de que um fornecimento com estas características não se enquadra no conceito legal de empreitada de obra pública, não sendo, nessa medida, condição essencial para a sua boa execução, e na constatação de que a fiscalização da obra deve ser desenvolvida no interesse directo da entidade pública adjudicante, por sua iniciativa e de forma independente do empreiteiro, que a ela fica sujeito, não podendo o contrato de empreitada celebrado constituir uma fonte autónoma de obrigações para o adjudicatário, relativamente ao exercício dessa função<sup>125</sup>.

Ainda segundo os esclarecimentos prestados pelo **IDE-RAM**, é mensalmente atribuído, “(...) a cada elemento do Conselho de Administração”, “o montante máximo de 100€”, para custear despesas com combustível.

A existência de um *plafond* para despesas com combustível, nos termos e montante referidos, não se mostra, no entanto, totalmente consentânea com as informações complementares fornecidas por aquele mesmo Instituto, que revelaram que a aquisição do combustível se processava por meio do desconto de cheques de combustível, utilizados pelos membros do CA em função das suas necessidades, com base nos seguintes condicionalismos:

- I. O valor mencionado não é afecto propriamente a cada elemento do Conselho de Administração, mas sim ao conjunto dos três elementos;*
- II. O Plafond de 100 € por cada elemento do Conselho de Administração em média por mês, foi um valor considerado aceitável tendo em conta as deslocações que os mesmos fazem em serviço do IDE pela Ilha da Madeira (...).”*
- III. Os Técnicos do IDE-RAM, sempre que necessitam, também utilizam as mesmas viaturas para acções de fiscalização, e acompanhamento em projectos.”*
- IV. Os montantes das despesas realizadas no mês de Junho de 2002 e de 2003, ascenderam a 600 euros.”*

Neste contexto, não pode deixar de concluir-se pela inconsistência da regulamentação definida pelo IDE-RAM quanto a este benefício económico atribuído ao Presidente e aos vogais do CA.

---

<sup>124</sup> Designadamente em sede de fiscalização prévia da legalidade dos contratos de empreitadas de obras públicas.

<sup>125</sup> Cfr. os art.ºs 1.º, n.º 1, 2.º, n.º 3, e 178.º a 184.º, todos do DL n.º 59/99, de 02/03.





#### 4. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos conjugados dos 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;
- b) Fixar os emolumentos devidos pela Vice-Presidência do Governo Regional e pelas Secretarias Regionais dos Recursos Humanos, do Equipamento Social e Transportes, dos Assuntos Sociais, de Educação, do Plano e Finanças e do Ambiente e dos Recursos Naturais, no valor global de € 11.100,60 nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pelo art.º 1º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (Cfr. a Nota em anexo);
- c) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
  - a. A Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Madeira;
  - b. A Sua Excelência o Presidente do Governo Regional;
  - c. A Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional;
  - d. A Sua Excelência o Secretário Regional dos Recursos Humanos;
  - e. A Sua Excelência o Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes;
  - f. A Sua Excelência a Secretária Regional dos Assuntos Sociais;
  - g. A Sua Excelência o Secretário Regional de Educação;
  - h. A Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças;
  - i. A Sua Excelência o Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais;
  - j. Ao Senhor Presidente do Conselho de Administração da Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A.;
  - k. Ao Senhor Presidente do Conselho de Administração da Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.;
  - l. Ao Senhor Presidente do Conselho de Administração da Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.;
  - m. Ao Senhor Presidente do Conselho de Administração da Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.;
  - n. Ao Senhor Presidente do Conselho de Administração da Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.;

- o. Ao Senhor Presidente do Conselho de Administração da Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.;
  - p. Ao Senhor Presidente do Conselho de Administração da Administração dos Portos da RAM, S.A..
  - q. Ao Senhor Presidente do Conselho de Administração da Horários do Funchal, Transportes Públicos, S.A.;
  - r. Ao Senhor Presidente do Conselho de Administração da Investimentos e Gestão da Água, S.A.;
  - s. Ao Senhor Presidente do Conselho de Administração do Serviço Regional de Saúde, E.P.E.;
  - t. Ao Senhor Presidente do Conselho de Administração do Madeira Tecnopólo, S.A.;
  - u. Ao Senhor Presidente do Conselho de Administração do Instituto de Desenvolvimento Empresarial da RAM;
  - v. Ao Senhor Presidente do Conselho de Administração do Instituto do Bordado, Tapeçarias e Artesanato da Madeira.
- d) Remeter o processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos e para efeitos do disposto no n.º 4 do art.º 29.º, e no n.º 4 do art.º 54.º, ambos da LOPTC.
- e) Determinar que, até ao fim deste ano, se dê conhecimento a este Tribunal das medidas implementadas no âmbito das recomendações formuladas no presente relatório.
- f) Mandar divulgar o presente relatório no *site* do Tribunal de Contas na Internet, após a devida notificação às entidades acima enumeradas.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 17 de Março de 2005

**O Juiz Conselheiro,**

*(Manuel Roberto Mota Botelho)*

**O Assessor,**

*(Rui Águas Trindade)*



**O Assessor, em substituição**

*(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)*

**Fui presente,**

**O Procurador-Geral Adjunto,**

*(João Maria Marques de Freitas)*





## **ANEXOS**





## ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS

ACÇÃO: *Auditoria ao sistema remuneratório dos gestores públicos da RAM – 2002/03*

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): Ponta do Oeste, SMD, SDNM, SDPS, MPE, EEM, APRAM, HF, IGA, MT e SRS, E.P.E.

IDE-RAM, IBTAM e RIN-MAR

SUJEITO(S) PASSIVO(S): Vice-Presidência, Secretarias Regionais dos Recursos Humanos, do Equipamento Social e Transportes, dos Assuntos Sociais, de Educação, do Plano e Finanças e do Ambiente e dos Recursos Naturais

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	<b>%</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA/LUCROS</b>	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD (a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99		0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	384	33.903,36 €
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>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):</b>	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 € 317,16, pelo n.º 1 da Portaria n.º 42-A/2005, de 17 de Janeiro.</p>	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		33.903,36 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	15.858,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.585,80 €
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS<sup>126</sup>:</b>		11.100,60€
	OUTROS ENCARGOS (N.º3 DO ART.º 10.º)		-
<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		11.100,60 €	

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

<sup>126</sup> Sobre cada uma das 7 Secretarias Regionais recai o pagamento do valor mínimo de emolumentos (€ 1.585,80) totalizando assim o montante de € 11.100,60.







## ANEXO II - FICHA TÉCNICA DAS EMPRESAS PÚBLICAS AUDITADAS

(Situação reportada a 30/06/2003)

PONTA DO OESTE, S.A.	
<b>Denominação social:</b>	Ponta do Oeste – Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A.
<b>Data de constituição:</b>	2 de Agosto de 2000 (DLR n.º 18/2000/M)
<b>Tutela:</b>	Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira
<b>Órgãos sociais:</b>	Assembleia-Geral, Conselho de Administração e Fiscal Único
<b>Objecto social:</b>	Concepção, promoção, construção e gestão de projectos, acções e empreendimentos que contribuam de forma integrada para o desenvolvimento dos concelhos da Ribeira Brava, Ponta do Sol e Calheta.
<b>Capital social:</b>	500.000 €
<b>Participação da RAM:</b>	55% (275.000 €)

SMD, S.A.	
<b>Denominação social:</b>	Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.
<b>Data de constituição:</b>	4 de Agosto de 2001 (DLR n.º 21/2001/M)
<b>Tutela:</b>	Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira
<b>Órgãos sociais:</b>	Assembleia-Geral, Conselho de Administração e Fiscal Único
<b>Objecto social:</b>	Concepção, promoção, construção e gestão de projectos, acções e empreendimentos que contribuam de forma integrada para o desenvolvimento económico, social, desportivo e cultural dos concelhos de Câmara de Lobos, Funchal, Santa Cruz e Machico.
<b>Capital social:</b>	1.500.000 €
<b>Participação da RAM:</b>	60% (900.000 €)

SDNM, S.A.	
<b>Denominação social:</b>	Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.
<b>Data de constituição:</b>	10 de Maio de 2001 (DLR n.º 9/2001/M)
<b>Tutela:</b>	Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira
<b>Órgãos sociais:</b>	Assembleia-Geral, Conselho de Administração e Fiscal Único
<b>Objecto social:</b>	Concepção, promoção, construção e gestão de projectos, acções e empreendimentos que contribuam de forma integrada para o desenvolvimento económico, social, desportivo e cultural dos concelhos de Porto Moniz, S. Vicente e Santana.
<b>Capital social:</b>	500.000 €
<b>Participação da RAM:</b>	55% (275.000 €)

**SDPS, S.A.**

<b>Denominação social:</b>	Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.
<b>Data de constituição:</b>	18 de Maio de 1999 (DLR n.º 16/99/M)
<b>Tutela:</b>	Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira
<b>Órgãos sociais:</b>	Assembleia-Geral, Conselho de Administração e Fiscal Único
<b>Objecto social:</b>	Concepção, execução e construção dos empreendimentos inseridos na Operação Integrada de Desenvolvimento, sendo também a entidade gestora dos correspondentes projectos e acções.
<b>Capital social:</b>	500.000 €
<b>Participação da RAM:</b>	100%

**MPE, S.A.**

<b>Denominação social:</b>	Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.
<b>Data de constituição:</b>	28 de Agosto de 2001 (DLR n.º 28/2001/M)
<b>Tutela:</b>	Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira
<b>Órgãos sociais:</b>	Assembleia-Geral, Conselho de Administração e Fiscal Único
<b>Objecto social:</b>	Exercício da concessão de serviço público de criação, instalação, gestão, exploração e promoção dos parques empresariais e dos parques industriais na RAM.
<b>Capital social:</b>	1.000.000 €
<b>Participação da RAM:</b>	51% (510.000 €) e 49% do IDE-RAM

**EEM, S.A.**

<b>Denominação social:</b>	Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.
<b>Data de constituição:</b>	3 de Junho de 1994 - Transformação da EEM, E.P., em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos (DLR n.º 14/94/M)
<b>Tutela:</b>	Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira
<b>Órgãos sociais:</b>	Assembleia-Geral, Conselho de Administração e Conselho Fiscal
<b>Objecto social:</b>	Produção, transporte, distribuição e comercialização de energia eléctrica na RAM.
<b>Capital social:</b>	13.864.886 €
<b>Participação da RAM:</b>	100%

**APRAM, S.A.**

<b>Denominação social:</b>	Administração dos Portos da RAM, S.A.
<b>Data de constituição:</b>	1 de Julho de 1999 (DLR n.º 19/99/M)
<b>Tutela:</b>	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
<b>Órgãos sociais:</b>	Assembleia-Geral, Conselho de Administração e Fiscal Único
<b>Objecto social:</b>	Administração dos portos, terminais, cais e marinas da RAM, visando a sua exploração económica, conservação e desenvolvimento.
<b>Capital social:</b>	19.024.775 €
<b>Participação da RAM:</b>	100%



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

**HF, S.A.**

<b>Denominação social:</b>	Horários do Funchal, Transportes Públicos, S.A.
<b>Data de constituição:</b>	14 de Dezembro de 1998 (Contrato de constituição, sob a forma de escritura pública)
<b>Tutela:</b>	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
<b>Órgãos sociais:</b>	Assembleia-Geral, Conselho de Administração e Fiscal Único
<b>Objecto social:</b>	Exercício, em regime de concessão, da indústria de transportes públicos colectivos de transporte.
<b>Capital social:</b>	16.460.331 €
<b>Participação da RAM:</b>	95% (15.637.314 €)

**IGA, S.A.**

<b>Denominação social:</b>	Investimentos e Gestão da Água, S.A.
<b>Data de constituição:</b>	23 de Dezembro de 1999 (DLR n.º 28-C/99/M, ex vi Decl.Rectif. n.º 23-H/99, de 31/12)
<b>Tutela:</b>	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais
<b>Órgãos sociais:</b>	Assembleia-Geral, Conselho de Administração e Fiscal Único
<b>Objecto social:</b>	Exploração e gestão dos recursos hídricos da RAM.
<b>Capital social:</b>	2.850.000 €
<b>Participação da RAM:</b>	100%

**SRS, E.P.E.**

<b>Denominação social:</b>	Serviço Regional de Saúde, E.P.E.
<b>Data de constituição:</b>	1 de Junho de 2003 (DLR n.º 9/2003/M, de 27 de Maio)
<b>Tutela:</b>	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
<b>Órgãos:</b>	Conselho de Administração, Conselho Técnico, Órgãos de Direcção Técnica e Conselho Fiscal
<b>Objecto social:</b>	Promoção da saúde e a prestação global de cuidados de saúde, directamente, através dos seus serviços ou, indirectamente, através da contratação de outras entidades, bem como assegurar as actividades de saúde pública que lhe forem cometidas.
<b>Capital social:</b>	145.000.000 €
<b>Participação da RAM:</b>	100%

**MT, S.A.**

<b>Denominação social:</b>	Pólo Científico e Tecnológico da Madeira – Madeira Tecnopólo, S.A.
<b>Data de constituição:</b>	20 de Novembro de 1997 (Contrato de constituição, sob a forma de escritura pública)
<b>Tutela:</b>	Secretaria Regional de Educação
<b>Órgãos sociais:</b>	Assembleia-Geral, Conselho de Administração e Conselho Fiscal;
<b>Objecto social:</b>	Desenvolvimento, promoção e gestão do Parque Científico e Tecnológico da Madeira, a prestação dos serviços de apoio necessários à sua actividade, bem como o incremento do desenvolvimento económico, científico e tecnológico da RAM.
<b>Capital social:</b>	1.247.500 €
<b>Participação da RAM:</b>	84% (1.047.900 €)





## ANEXO III – FICHA TÉCNICA DAS OUTRAS ENTIDADES AUDITADAS

(Situação reportada a 30/06/2003)

IDE-RAM	
<b>Designação:</b>	Instituto de Desenvolvimento Empresarial da RAM
<b>Diploma de constituição:</b>	DLR n.º 28-A/99/M, de 30 de Novembro de 1999
<b>Tutela:</b>	Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira
<b>Órgãos sociais:</b>	Conselho de Administração, Conselho Consultivo e Comissão de Fiscalização
<b>Objecto:</b>	Promoção do desenvolvimento empresarial e o apoio, directo ou indirecto, ao fortalecimento e modernização das estruturas empresariais da RAM, nos sectores secundário e terciário, em especial no que se refere às pequenas e médias empresas.
<b>Natureza jurídica:</b>	Instituto público, dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e património próprio.

IBTAM	
<b>Designação:</b>	Instituto do Bordado, Tapeçarias e Artesanato da Madeira
<b>Lei orgânica:</b>	DLR n.º 14/91/M, de 18 de Junho, alterado pelo DRR n.º 20/2001/M, de 30 de Agosto <sup>127</sup> .
<b>Tutela:</b>	Secretaria Regional dos Recursos Humanos
<b>Órgãos:</b>	Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Conselho Consultivo
<b>Objecto:</b>	Definição, coordenação e execução da política de valorização, preservação e promoção do artesanato produzido na RAM, particularmente o bordado, a tapeçaria e a obra de vime.
<b>Natureza jurídica:</b>	Instituto público, dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e património próprio.

RIN-MAR	
<b>Designação:</b>	Registo Internacional de Navios da Madeira
<b>Diploma de criação</b>	DL n.º 96/89, de 28/03, de 28 de Março de 1989
<b>Direcção</b>	Serviço periférico do Estado, integrado no Ministério da Justiça, e cujo órgão de administração depende orçamentalmente da RAM, através da SRPF
<b>Órgãos:</b>	Comissão Técnica* constituída por um representante do Estado (do membro do Governo responsável pelo sector dos transportes), o qual presidirá, um representante da RAM e um representante da Inspeção-Geral de Navios
<b>Objecto:</b>	Registo de todos os actos e contratos referentes a navios a ele sujeitos
<b>Natureza jurídica:</b>	Serviço externo da Direcção-Geral de Registos Notariado, integrado na Administração Periférica do Estado

\* Por força do estatuído no art.º 4.º n.º 4, do DL n.º 96/89, compete à RAM assegurar, tanto o apoio funcional à Comissão Técnica, como o suporte de todas as despesas por esta realizadas.

<sup>127</sup> Entretanto o DLR n.º 14/91/M, de 18 de Julho, foi objecto de republicação, com alterações, através do DLR n.º 25/2004/M, de 20 de Agosto, sendo de destacar que, de acordo com a nova redacção conferida ao art.º 7.º do diploma (que acolheu os princípios vertidos na lei quadro dos institutos públicos (Lei n.º 3/2004, de 25/01), os membros do órgão de gestão daquele Instituto, agora designado por conselho directivo, deixaram de estar sujeitos ao Estatuto do Gestor Público.