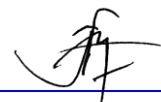


Relatório n.º 21/2013-FC/SRMTC

Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras decorrentes da não sujeição de contratos à fiscalização prévia do TC - Anos de 2009 a 2011

Processo n.º 8/12 – Aud/FC

Funchal, 2013

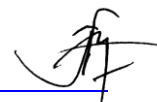


PROCESSO N.º 8/12 – AUD/FC

**Auditoria para apuramento de responsabilidades
financeiras decorrentes da não sujeição de con-
tratos à fiscalização prévia do TC – Anos de 2009
a 2011**

**RELATÓRIO N.º 21/2013-FC/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Dezembro/2013



ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| ÍNDICE | 1 |
| RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS | 2 |
| FICHA TÉCNICA | 2 |
| 1. SUMÁRIO..... | 3 |
| 1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS..... | 3 |
| 1.2. OBSERVAÇÕES | 3 |
| 1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA..... | 3 |
| 1.4. RECOMENDAÇÕES..... | 3 |
| 2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO | 5 |
| 2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS..... | 5 |
| 2.2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE AUDITORIA | 6 |
| 2.3. ENQUADRAMENTO NORMATIVO..... | 6 |
| 2.4. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS | 9 |
| 2.5. GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS E CONDICIONANTES..... | 9 |
| 2.5. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO | 9 |
| 3. RESULTADOS DA ANÁLISE..... | 11 |
| 3.1. CONTRATOS NÃO SUBMETIDOS A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA..... | 11 |
| 3.1.1. Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira | 12 |
| 3.1.2. Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. | 17 |
| 3.1.3. Investimentos e Gestão da Água, S.A. | 21 |
| 3.1.4. Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A..... | 23 |
| 3.1.5. PATRIRAM - Titularidade e Gestão de Património Público Regional S.A. | 24 |
| 3.1.6. Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A..... | 29 |
| 3.1.7. Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A..... | 33 |
| 3.1.8. Secretaria Regional dos Assunto Sociais | 35 |
| 3.2. CONSEQUÊNCIAS DA NÃO SUJEIÇÃO DOS CONTRATOS A VISTO | 40 |
| 4. EMOLUMENTOS..... | 41 |
| 5. DETERMINAÇÕES FINAIS | 43 |
| ANEXOS | 45 |
| I – ELEMENTOS CARACTERIZADORES DAS ENTIDADES AUDITADAS | 47 |
| II – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS | 49 |

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| SIGLA/ABREV. | DESIGNAÇÃO |
|----------------------|---|
| APRAM, S.A. | Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. |
| ADERAM | Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira |
| AL(S). | Alínea(s) |
| ART.º(S) | Artigos(s) |
| CA | Conselho de Administração |
| CCP | Código dos Contratos Públicos |
| CFR. | Confrontar |
| DL | Decreto-Lei |
| DLR | Decreto Legislativo Regional |
| DRR | Decreto Regulamentar Regional |
| DN | Despacho Normativo |
| FC | Fiscalização Concomitante |
| FP | Fiscalização Prévia |
| GR | Governo Regional |
| IASAÚDE, IP-RAM | Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM |
| IGA, S.A. | Investimentos e Gestão da Água, S.A. |
| IVA | Imposto sobre o Valor Acrescentado |
| JORAM | Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira |
| JC | Juiz Conselheiro |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| MPE, S.A. | Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A. |
| PATRIRAM, S.A. | PATRIRAM - Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A. |
| PG | Plenário-Geral |
| PONTA DO OESTE, S.A. | Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A. |
| OR | Orçamento Regional |
| RAM | Região Autónoma da Madeira |
| SEP. | Separador |
| SRMTC | Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas |
| SRAS | Secretaria Regional dos Assunto Sociais |
| SESARAM, E.P.E. | Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E. |
| S.A. | Sociedade Anónima |
| SMD, S.A. | Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A. |
| TC | Tribunal de Contas |
| UAT | Unidade de Apoio Técnico |
| UC | Unidade(s) de Conta |
| VD. | Vide |
| VOL(S). | Volume(s) |

FICHA TÉCNICA

SUPERVISÃO

Miguel Pestana Auditor-Coordenador

COORDENAÇÃO

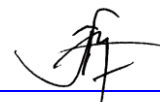
Alexandra Moura Auditora – Chefe

EQUIPA DE AUDITORIA

Alice Ferreira Técnica Verificadora Superior

Ilídio Garanito* Técnico Verificador

*Até à fase de elaboração do relato.



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente documento contém os resultados da auditoria orientada para o apuramento de eventuais situações constitutivas de responsabilidade financeira decorrentes da não sujeição à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC) de contratos geradores de despesa, de valor superior a 350 mil euros, acrescidos de IVA, entre 2009 e 2011.

1.2. Observações

Com base no exame efetuado, apresentam-se as principais observações da auditoria, sem prejuízo do desenvolvimento conferido a cada uma delas ao longo deste documento:

1. Entre 2009 e 2011 foram identificados vinte contratos geradores de despesa de valor superior a 350 mil euros (s/IVA) respeitantes a empreitadas e a aquisições de bens e de serviços que não foram submetidos à fiscalização prévia do TC, em desrespeito pela disciplina normativa emanada dos art.ºs 46.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 5, e 48.º, em articulação com o art.º 5.º, n.º 1, al. c), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹ (cfr. o ponto 3.1.).
2. Os referenciados contratos subtraídos à fiscalização prévia do TC envolveram uma despesa total na ordem dos 290,7 milhões de euros, tendo todos eles produzido efeitos materiais (cfr. o ponto 3.1.).
3. Nesses contratos figuram como primeiros outorgantes 7 entidades. Atenta a sua dimensão, relevam o contrato-programa celebrado pela Secretaria Regional dos Assuntos Sociais com o Serviço Regional de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E. (239,8 milhões de euros), os 5 contratos de empreitadas de obras públicas outorgados pela Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A. (22,4 milhões de euros), e os 8 contratos celebrados pela Investimentos e Gestão da Água, S.A. (18,9 milhões de euros)² (cfr. o ponto 3.1.).

1.3. Responsabilidade financeira sancionatória

A ilegalidade referenciada e sintetizada no n.º 1 do ponto antecedente é suscetível de tipificar uma infração constitutiva de responsabilidade financeira sancionatória punível com multa, por força do disposto no art.º 65.º, n.º 1, al. h), da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto (cfr. o Anexo I).

Contudo, a matéria apurada fornece um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, por se encontrarem preenchidos os requisitos enunciados nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.

1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o TC recomenda à Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira, à Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., à Investimentos e Gestão da Água, S.A., à PATRIRAM - Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A., à Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e

¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 6 de outubro, e pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, e 3-B/2010, de 28 de abril.

² Acrescem às mencionadas entidades referenciadas a Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira, a Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., a PATRIRAM - Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A., e a Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A..

Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A., à Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A., e à Secretaria Regional dos Assuntos Sociais que, no futuro, assegurem a sujeição a fiscalização prévia dos atos, contratos e demais instrumentos jurídicos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras enquadráveis na previsão normativa das als. b) a e) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC.



2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO

2.1. Fundamento, âmbito e objetivos

A presente auditoria insere-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo TC, nos termos do art.º 55, n.º 1, da LOPTC, e visou o apuramento de eventuais situações constitutivas de responsabilidade financeira decorrentes da não sujeição a visto ao TC de contratos geradores de despesa, de valor superior a 350 mil euros, acrescido de IVA, no horizonte temporal circunscrito entre os anos de 2009 a 2011, nas situações em que tal obrigação se revelava obrigatória por força de lei.

Esta ação foi inicialmente inscrita no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2012^{3 4}, e enquadra-se no Objetivo Estratégico 2 (OE 2) “Intensificar o controlo externo sobre os grandes fluxos financeiros, sobre os domínios de maior risco e sobre as áreas de inovação da gestão dos recursos públicos”, e na Linha de Orientação Estratégica 2.5 (LOE 2.5) “Executar as ações necessárias que visem prevenir e erradicar todos os fatores que contribuam para os significativos desvios financeiros na contratação pública e para o prolongamento sistemático dos prazos inicialmente acordados”, consagrados no Plano Trienal do TC para o período de 2011-2013⁵.

Sem embargo, em termos concretos, a sua realização assenta nos resultados de uma ação instrumental previamente desencadeada pela SRMTC, denominada “Apuramento dos atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas, de valor superior a 350 mil euros, acrescido de IVA, não submetidos a fiscalização prévia pela RAM e seus serviços, e de adicionais a contratos visados não remetidos no âmbito de eventual controlo concomitante - Anos de 2009 a 2011”^{6 7 8}.

Neste domínio, foram especificamente tidas em conta as conclusões vertidas na Informação n.º 94/2012-UAT I, de 20 de setembro, que apontavam para a existência de dúvidas acerca da legalidade da não submissão a visto de um conjunto de contratos, firmados pela Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira (ADERAM), pela Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. (APRAM, S.A.), pela Investimentos e Gestão da Água, S.A. (IGA, S.A.), pela Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A. (MPE, S.A.), pela PATRIRAM - Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A. (PATRIRAM, S.A.), pela Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A. (Ponta do Oeste, S.A.), pela Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A. (SMD, S.A.), e pela RAM, através da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (SRAS).

Tais contratos e entidades constituem, assim, a base de incidência desta auditoria, considerando designadamente que os esclarecimentos prestados por estas últimas no contexto assinalado não se mostra-

³ Aprovado pelo Plenário Geral (PG) do TC, em sessão de 14 de janeiro, através da Resolução n.º 2/2011-PG, com o código 12/18

⁴ Cfr. o Plano Global da Auditoria, vertido na Informação n.º 102/2012-UAT I, de 22/10, e aprovado pelo Juiz Conselheiro da SRMTC no dia 23 do mesmo mês (cfr. a Pasta do Processo, págs. 1 a 5).

⁵ Aprovado em sessão do PG, de 29 de outubro de 2010.

⁶ Inscrita no Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2011 e cujas conclusões constam da Informação n.º 94/2012 - UAT I, de 20 de setembro (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. I, Sep. 2, págs. 201 a 214).

⁷ Para além das informações e demais elementos facultados pelas entidades oficiadas neste âmbito, o levantamento efetuado no domínio desta ação de caráter instrumental incidiu essencialmente sobre os procedimentos de formação de contratos divulgados pela RAM e respetivos serviços entre 2009 e 2010 nos diários oficiais públicos (Diário da República e Jornal Oficial da Região Autónoma - JORAM), tendo abrangido também os contratos publicitados nos sítios oficiais da contratação pública da internet (www.base.gov.pt e <http://oop.inci.pt>), entre 2009 e junho de 2011 (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. I, Sep. 2, págs. 12 a 17).

⁸ Cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vols. I e II, Sep. 2, págs. 12 a 254).

ram suficientemente consistentes para demonstrar a conformidade legal das decisões de não submissão a fiscalização prévia dos aludidos contratos.

2.2. Metodologia e técnicas de auditoria

No desenvolvimento dos trabalhos da auditoria, que compreendeu as fases de planeamento, execução e elaboração do relato⁹, atendeu-se, com as adaptações tidas por necessárias em função das especificidades inerentes a esta ação, às normas previstas no Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC (Volume I)¹⁰, tendo-se, no essencial, recorrido às seguintes técnicas:

- ⇒ Identificação e estudo das normas que enquadram a fiscalização prévia exercida pelo TC e a efetivação de responsabilidades financeiras, constantes da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e suas subsequentes alterações;
- ⇒ Consulta da jurisprudência e de anteriores relatórios de auditoria deste Tribunal onde a temática abordada nesta ação foi objeto de tratamento;
- ⇒ Consulta da doutrina existente em matéria de definição do âmbito de incidência da fiscalização prévia cometida ao TC;
- ⇒ Levantamento dos dados coligidos no âmbito da ação instrumental denominada “*Apuramento dos atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas, de valor superior a 350 mil euros, acrescido de IVA, não submetidos a fiscalização prévia pela RAM e seus serviços, e de adicionais a contratos visados não remetidos no âmbito de eventual controlo concomitante - Anos de 2009 a 2011*”, plasmados na Informação n.º 94/2012 - UAT I, de 20 de setembro;
- ⇒ Pedido de elementos e esclarecimentos complementares considerados relevantes para o desenvolvimento da auditoria, com destaque para a solicitação de documentos para efeitos probatórios às entidades auditadas;
- ⇒ Consolidação e análise da informação recolhida.

Após a realização do contraditório, foram analisadas e apreciadas as alegações aduzidas pelos responsáveis ouvidos nessa sede, tendo sido subsequentemente elaborado o anteprojeto de relatório da auditoria.

2.3. Enquadramento normativo

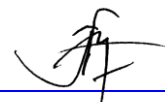
Ao TC estão legalmente cometidas atribuições que têm como principal preocupação controlar financeiramente os dinheiros públicos (v.g., as receitas e as despesas públicas), com vista a assegurar a conformidade do exercício da atividade de administração daqueles recursos com a ordem jurídica, julgando, sendo caso disso, a responsabilidade financeira inerente.

A prossecução de tais atribuições pressupõe o exercício de dois tipos de poderes por parte do Tribunal, que se reconduzem, por um lado, ao poder de controlo financeiro e, por outro, ao poder jurisdicional.

No caso específico do controlo financeiro, pode o mesmo ser efetivado em momentos temporais distintos, mais concretamente, antes, durante e depois do desenvolvimento da atividade financeira.

⁹ O qual seguirá a estrutura e o conteúdo definidos no art.º 37.º do Regulamento das Secções Regionais dos Açores e da Madeira do TC, aprovado pela Resolução do PG n.º 24/2011, de 14 de dezembro, *ex vi* do art.º 34.º, n.º 1, do mesmo Regulamento.

¹⁰ Aprovado pela Resolução n.º 2/99 - 2.ª Secção, de 28/01, e adotado pela SRMTC, através do Despacho Regulamentar n.º 1/01 - JC/SRMTC, de 15/11/2001. Em tudo aquilo não expressamente previsto neste Manual, atendeu-se às normas aprovadas no âmbito da União Europeia e da INTOSAI.



Quando exercido em momento prévio, este controlo visa aferir concretamente “ (...) *se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria*” [vd. o art.º 44.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto¹¹].

Nos termos da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, encontravam-se sujeitas a fiscalização prévia:

- as entidades referidas no n.º 1 do art.º 2.º, que compõem o setor público administrativo (v.g., o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais e os institutos públicos),
- e ainda, embora de modo mais restrito, “(...) *as entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí*” resultasse “*a subtração de atos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas*”.

Entre as entidades abrangidas pela segunda parte daquela norma contavam-se designadamente as associações de entidades pública e privadas maioritariamente financiadas por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão, assim como as empresas públicas, incluindo as entidades públicas empresárias¹², conforme resulta da interpretação articulada deste preceito com o estatuído na al. a) do n.º 1 do art.º 47.º da Lei n.º 98/97, na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, que isentava de fiscalização prévia “[*o*]s atos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º, sem prejuízo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º (...)”.

Numa tentativa de densificação do universo de serviços e organismos sujeitos a fiscalização prévia, claramente alargado pela Lei n.º 48/2006, o legislador veio mais recentemente, ao abrigo da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, alterar a norma da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, a qual passou a consagrar, de forma expressa, que esta modalidade de controlo incide sobre as entidades:

- referenciadas no n.º 1 do art.º 2.º,
- elencadas nas al. a), b) e c) do n.º 2 do art.º 2.º, e
- “[*d*]e qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração pública, com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que as criou”.

No que tange especificamente à identificação das entidades contempladas nas als. a) e b) do n.º 2 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97, a alteração operada não afastou, contudo, o labor já antes reservado ao intérprete na aplicação deste preceito, na medida em que a determinação do seu sentido e alcance obriga ainda à sua articulação com a norma da al. a) do n.º 1 do art.º 47.º da Lei n.º 98/97, que, na sua atual redação, inserida pelo art.º 1.º da Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro, exclui do âmbito da fiscalização prévia “[*o*]s atos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, e que não se enquadrem na parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, de valor inferior a € 5 000 000 (...)”.

Embora a Lei n.º 61/2011 só se aplique aos atos e contratos celebrados após o início da sua vigência, ocorrida 10 dias depois da respetiva publicação, por força do preconizado no seu art.º 3.º, a nova redação por ela atribuída à al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, apesar de continuar a não dispensar

¹¹ Diploma que aprovou a LOPTC, a qual foi entretanto republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que foi objeto da Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 6 de outubro, e posteriormente alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro.

¹² Vd. as als. a) e b) do n.º 2 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97.

uma análise casuística destinada à aferição dos critérios enunciados na última parte da norma, veio, ainda assim, contribuir para a consolidação do pensamento legislativo que lhe está subjacente, sedimentando o entendimento que vinha sendo acolhido pela doutrina e pela jurisprudência do Tribunal em matéria de interpretação e aplicação do texto introduzido pela Lei n.º 48/2006.

Por seu turno, no que concerne à delimitação do âmbito objetivo deste controlo prévio, consigna a já citada al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, no texto fixado pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2011 (e que, nesta parte, não foi alterado pela Lei n.º 61/2011) que o mesmo é exercido sobre os “ (...) atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades (...) ” acima listadas, tendo em vista aferir sobre a sua legalidade e cabimento orçamental, conforme preconiza o n.º 1 do art.º 44.º da mesma Lei n.º 98/97.

Entre esses instrumentos jurídicos incluem-se, tal como decorre da al. b) do n.º 1 do art.º 46.º da Lei n.º 98/97, “[o]s contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força de lei”, considerando-se contratos, para esse efeito, segundo o n.º 2 do mesmo normativo, “(...) os acordos, protocolos ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais”¹³. Posto isto, e chamando à colação o referenciado art.º 48.º, apenas deveriam ser remetidos ao TC os contratos elencados na al. b) do n.º 1 do art.º 46.º cujo valor, com exclusão do montante do IVA que fosse devido, superasse o consagrado em cada ano orçamental pelas leis do Orçamento, o qual, no triénio 2009-2011, se manteve fixado nos 350 mil euros¹⁴.

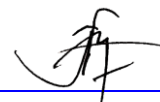
No sentido de clarificar o universo de atos e contratos sujeitos ao controlo prévio do TC, foi inclusivamente emitido o Despacho n.º 1-JC/SRMTC/2010, de 20 de maio¹⁵, que, em acolhimento do entendimento jurisprudencial do TC sobre esta matéria, veio determinar que “[o]s contratos-programa, ou outros instrumentos geradores de idênticos efeitos jurídicos, outorgados por uma das entidades referidas nos artigos 2.º, n.º 1, 5, n.º 1, alínea c), parte final, da LOPTC, sujeita à jurisdição (...) ” da SRMTC, “(...) devem ser remetidos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas desde que dos mesmos resultem encargos financeiros para essas entidades de valor superior ao indicado nos termos do artigo 48.º daquela LOPTC (...)”, isto sem prejuízo de ser feita uma análise casuística dos instrumentos representativos de “(...) outras formas de aquisição de serviços ou direitos com valor patrimonial (...)”, com vista a aferir acerca do seu efetivo enquadramento nas als. b) ou c) do n.º 1 do art.º 46.º daquela Lei, sendo, nessa medida, fulcral que os mesmos corporizem mais do que simples atos unilaterais de transferência financeira.

Finalmente, e conforme emerge do n.º 5 do art.º 46.º, na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, e passou entretanto a constar do n.º 6 deste normativo, por via da renumeração inserida pela Lei n.º 61/2011, sublinha-se que são os documentos que representem, titulem ou deem execução a estes contratos que devem ser submetidos a fiscalização prévia, o que deve ocorrer no prazo de 20 dias a contar, salvo disposição em contrário, da data do início da produção de efeitos, no caso de os processos a que respeitem produzirem efeitos antes do visto (vd. o art.º 81.º, n.º 2).

¹³ O n.º 2 do art.º 46.º foi igualmente alterado pela Lei n.º 61/2011, passando a abranger as novas alíneas do n.º 1 do mesmo dispositivo e a contemplar as apostilhas entre os instrumentos aí expressamente contemplados.

¹⁴ Vd. o art.º 159.º, n.º 1, da Lei n.º 64-A/2008, de 31/12, o art.º 138.º, n.º 1, da Lei n.º 3-B/2010, de 28/04, e o art.º 152.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, diplomas que aprovaram os Orçamentos do Estado para os anos de 2009, 2010 e 2011, respetivamente.

¹⁵ Cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. I, Sep. 1, págs. 10 e 11).



2.4. Relação nominal dos responsáveis

O quadro seguinte contém a identificação dos responsáveis das entidades públicas auditadas, sobre os quais recaía, nos termos do n.º 4 do art.º 81.º da Lei n.º 98/97¹⁶, o dever de providenciar pela sujeição a fiscalização prévia os contratos que integram o universo objeto da presente ação:

Quadro 1. Relação nominal dos responsáveis

| RESPONSÁVEL | CARGO* |
|---|--|
| <i>Carlos Alberto Almeida Estudante</i> | Presidente do Conselho de Administração (CA) da ADERAM |
| <i>Bruno Guilherme Pimenta de Freitas</i> | Presidente do CA da APRAM, S.A. |
| <i>José Alberto Faria Pimenta de França</i> | Presidente do CA da IGA, S.A. |
| <i>Ricardo Jorge Santa Morna Jardim</i> | Presidente do CA da MPE, S.A. |
| <i>Nuno Eduardo de Matos Natividade</i> | Presidente do CA da PATRIRAM, S.A. |
| <i>Paulo Jorge Fernandes de Sousa</i> | Presidente do CA da Ponta do Oeste, S.A. |
| <i>Pedro José da Veiga França Ferreira</i> | Presidente do CA da SMD, S.A. |
| <i>Francisco Jardim Ramos</i> | Secretário Regional dos Assuntos Sociais |

2.5. Grau de colaboração dos responsáveis e condicionantes

Salienta-se a boa colaboração prestada pelos responsáveis das entidades e serviços contactados no âmbito da auditoria vertente, os quais, na generalidade, diligenciaram pela pronta remessa dos elementos e esclarecimentos solicitados pela SRMTC, tendo tal atuação contribuído, de forma decisiva, para que os objetivos definidos para esta ação fossem alcançados¹⁷.

2.5. Princípio do contraditório

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição dos responsáveis que, no período temporal abrangido pela presente auditoria, eram titulares dos cargos de Presidente do CA da ADERAM, Carlos Alberto Almeida Estudante, de Presidente do CA da APRAM, S.A., Bruno Guilherme Pimenta de Freitas, de Presidente do CA da IGA, S.A., José Alberto Faria Pimenta de França, de Presidente do CA da MPE, S.A., Ricardo Jorge Santa Morna Jardim, de Presidente do CA da PATRIRAM, S.A., Nuno Eduardo de Matos Natividade, de Presidente do CA da Ponta do Oeste, S.A., Paulo Jorge Fernandes de Sousa, de Presidente do CA da SMD, S.A., Pedro José da Veiga França Ferreira, e de Secretário Regional dos Assuntos Sociais, Francisco Jardim Ramos¹⁸.

¹⁶ Segundo o qual, “[s]alvo disposição legal em contrário ou delegação de competências, cabe ao dirigente máximo do serviço ou ao presidente do órgão executivo ou de administração o envio dos processos para fiscalização prévia (...)”.

¹⁷ Não obstante, cumpre registar que, quando instada a remeter elementos adicionais necessários ao desenvolvimento dos trabalhos desta auditoria, através do ofício n.º 2078, de 8 de novembro de 2012, da SRMTC, a ADERAM, em resposta constante de ofício n.º 8751, datado de 22 do mesmo mês, subscrito por dois membros do respetivo CA, recusou a sua disponibilização, mediante a alegação da não inclusão desta Associação “na lista de entidades que se encontram sujeitas a fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas”.

O dever de coadjuvar o TC no exercício das suas funções que, por força do consignado no art.º 10.º da LOPTC, impende sobre todas as entidades de natureza pública ou privada, acabou, não obstante, por ser acatado quando, na sequência do ofício de insistência n.º 2268, de 28 de novembro de 2012, do Serviço de Apoio desta Secção Regional, foram disponibilizados os dados solicitados, a coberto do ofício n.º 8788, de 4 de dezembro de 2012, da ADERAM.

¹⁸ Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 2196 a 2203, de 30 de setembro de 2013 (cfr. a Pasta do Processo, págs. 180 a 187).

Com o mesmo objetivo, foram também ouvidos a Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes, Conceição de Almeida Estudante, e o Secretário Regional do Plano e Finanças, José Manuel Ventura Garcês (no primeiro caso, por exercer tutela sobre a APRAM, S.A., e no segundo, por dispor do poder de tutela sobre a PATRIRAM, S.A., a Ponta do Oeste, S.A., e a SMD, S.A.¹⁹), assim como os atuais titulares dos cargos de Presidente do CA da APRAM, S.A., Alexandra Cristina Ferreira Mendonça, e de Presidente do CA da Ponta do Oeste, S.A., e do CA da SMD, S.A., Paulo Alexandre de Atouguia e Aveiro²⁰.

No decurso do prazo fixado para o efeito, apresentaram alegações o ex-Presidente do CA da SMD, S.A., o ex-Presidente da APRAM, S.A., a Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes²¹, o Presidente do CA da ADERAM, o Presidente do CA da PATRIRAM, o Presidente do CA da Ponta do Oeste, S.A., e da SMD, S.A., e o Secretário Regional do Plano e Finanças²², não tendo os Presidente da IGA, S.A., e da MPE, S.A., exercido o direito de contraditório.

Por seu turno, o Secretário Regional dos Assuntos Sociais e o ex-Presidente da Ponta do Oeste, S.A., requereram a prorrogação do prazo de resposta por um período adicional de 10 dias²³, o que mereceu, em ambos os casos, despacho de deferimento do Juiz Conselheiro da SRMTC²⁴, havendo as pronúncias daqueles responsáveis sido rececionadas nesta Secção Regional dentro da dilação temporal concedida²⁵.

Todas as alegações produzidas nesta sede - bem como o material probatório que as acompanhou - foram tidas em conta na elaboração deste relatório, onde se encontram transcritas e/ou sintetizadas na exata medida da sua pertinência, acompanhadas dos comentários julgados adequados.

¹⁹ Nos termos do art.º 5.º, n.º 2, al. e), e do art.º 3.º, n.º 2, als. f), e) e d), respetivamente, do DRR n.º 8/2011/M, de 14 de novembro, que aprovou a organização e funcionamento do Governo Regional da Madeira,

²⁰ Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 2204 a 2207, de 30 de setembro de 2013 (cfr. a Pasta do Processo, págs. 188 a 191).

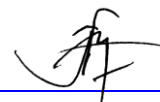
²¹ Na sua exposição, a Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes limitou-se a enfatizar, em síntese, que, sendo “[a] relação estabelecida na lei, entre a APRAM, S.A. e a SRT” “uma relação de tutela e não uma relação hierárquica”, “todas as alegações sobre esta matéria, dependerão sempre das entidades responsáveis pela celebração dos contratos” em questão.

²² Cfr. os ofícios subscritos pelo ex-Presidente do CA da SMD, S.A., e pelo ex-Presidente da APRAM, S.A., em 8 e 14 de outubro de 2013, respetivamente, com os registos de entrada na SRMTC n.ºs 2990 e 3024, de 9 e de 14 do mesmo mês, e os ofícios n.º 1251, do Presidente do CA da APRAM, S.A., ref.ª of. Conf. N.º 26, da Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes, ref.ª Saída:9029 ADERAM, do Presidente do CA da ADERAM, ref.ª CA-SAI/0826/2013, do Presidente do CA da Ponta do Oeste, S.A., e da SMD, S.A., n.º 174, do Presidente do CA da PATRIRAM, S.A., e ref.ª SAI06645/13/SRF, do Secretário Regional do Plano e Finanças, todos datados de 14 do mesmo mês (cfr. a Pasta do Processo, págs. 196 a 198 e 201 a 267).

²³ Cfr. o ofício ref.ª Conf. N.º 207, de 7 de outubro de 2013, do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, e o ofício subscrito pelo ex-Presidente da Ponta do Oeste, S.A., com registo de entrada na SRMTC n.º 3007, do dia 10 do mesmo mês (cfr. a Pasta do Processo, págs. 275 a 288 e 268 a 274, respetivamente).

²⁴ Exarado naqueles ofícios a 8 e a 10 de outubro de 2013, respetivamente.

²⁵ Cfr. os ofícios subscritos pelo ex-Presidente do CA da Ponta do Oeste, S.A., e pelo Secretário Regional dos Assuntos Sociais, em 28 de outubro de 2013, com os registos de entrada na SRMTC n.ºs 3159 e 3164, da mesma data (cfr. a Pasta do Processo, págs. 268 a 288).



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Os resultados da análise efetuada constam dos pontos seguintes deste documento, onde são identificadas e desenvolvidas as principais observações da auditoria.

3.1. Contratos não submetidos a fiscalização prévia

O universo auditado no âmbito desta ação abrange os vinte e dois contratos de empreitada e de aquisição de bens e/ou serviços a seguir enunciados, reportados a oito entidades distintas, relativamente aos quais se suscitaram dúvidas de legalidade quanto à sua não sujeição ao controlo prévio exercido pelo TC:

Quadro 2. Contratos não submetidos a fiscalização prévia

| ENTIDADE | DESIGNAÇÃO DO CONTRATO | VALOR (EM EUROS) | DATA DE CELEBRAÇÃO |
|----------------------|--|----------------------------|-----------------------|
| ADERAM | Aquisição de materiais de construção civil | 1 039 609,54 | 02-12-2009 |
| | Empreitada de beneficiação e recuperação de percursos pedestres recomendados na RAM | 1 390 000,00 | 19-01-2011 |
| APRAM, S.A. | Dragagem do Porto do Funchal e Terminal Marítimo do Porto Novo | 2 499 332,71 ²⁶ | - |
| IGA, S.A. | Recuperação da levada da Calheta-Ponta do Pargo - 2.ª Fase | 2 887 499,00 | 16-09-2009 |
| | Construção da lagoa da Portela | 4 237 578,00 | 01-10-2010 |
| | Fornecimento e montagem de sistema de secagem solar de lamas na ETAR do Porto Santo | 488 995,00 | 05-11-2010 |
| | Beneficiação do lanço Sul da levada dos Tornos - 2.ª fase | 3 956 794,00 | 20-10-2010 |
| | Execução de infraestruturas de adução à ETAR da Calheta | 699 279,00 | 27-10-2010 |
| | Trabalhos de construção civil de reparação do sistema de abastec. em alta na Ilha da Madeira | 388 408,06 | 28-10-2009 |
| | Recuperação da lagoa do Santo da Serra | 5 240 000,00 | 16-12-2010 |
| MPE, S.A. | Execução do reservatório das Covas | 975 238,00 | 04-02-2011 |
| | Execução do sistema de adução de água potável ao Parque Empresarial da Calheta | 519 274,82 | 18-05-2009 |
| PATRIRAM, S.A. | Empreitada de construção de pavilhões nos Parques Empresariais de Machico, Câmara de Lobos, Porto Moniz, Camacha, Porto Santo e Santana | 4 162 551,71 | 27-05-2011 |
| | Execução da empreitada de reabilitação e recup. do edifício do Ateneu Comercial do Funchal | 998 500,00 | 22/12/2010 |
| Ponta do Oeste, S.A. | Reabilitação do edifício situado na Rua Alferes Veiga Pestana | 488 000,00 | 20-06-2011 |
| | Circuito de manutenção e zona de lazer do Arco da Calheta | 552 215,00 | 30-07-2009 |
| | Alteração à rede viária do campo de golfe da Ponta do Pargo | 3 443 179,95 | 12-04-2010 |
| | Construção do campo de golfe da Ponta do Pargo | 16 400 000,00 | 27-10-2009 |
| | Execução das obras de remodelação e reabilitação das infraestruturas e estruturas da zona balnear do Lugar de Baixo | 868 324,06 | 22-07-2009 |
| SMD | Reabilitação das infraestruturas terrestres e da bacia de estacionamento (Poente) da marina do Lugar de Baixo | 1 119 368,59 | 13-04-2011 |
| | Rotunda Poente do Porto do Funchal. Lado Sul e Armazéns Poente, sob a Av. Sá Carneiro | 3 245 000,00 | 03-05-2011 |
| SRAS | Definição e quantificação das atividades a realizar pelo SESARAM e das contrapartidas financeiras a auferir em função dos resultados obtidos, respeitantes ao período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2010 | 239 805 547,00€ | 30-12-2010 |
| Total | | 295 404 694,44 | |

Os contratos em questão envolvem despesas da ordem dos 295,4 milhões de euros, tendo todos eles produzido efeitos materiais^{27 28}. Desses contratos relevam, atenta a sua dimensão: o contrato programa

²⁶ A empreitada em questão foi adjudicada pelo CA da APRAM, S.A., em 11 de janeiro de 2011, pelo preço provisório de 2 313 000,00€, tendo sido dispensada a celebração de contrato escrito. No entanto, aquele valor foi posteriormente ajustado para 2 499 332,71€, por deliberação daquele órgão executivo, tomada em 3 de maio do mesmo ano (cfr. a Pasta do Processo, págs. 15 e 16).

celebrado pela SRAS com o SESARAM, E.P.E. (239,8 milhões de euros); os 5 contratos de empreitadas de obras públicas celebrados pela Ponta do Oeste, S.A (22,4 milhões de euros); e os 8 contratos, também de empreitada, celebrados pela IGA, S.A. (18,9 milhões de euros).

Partindo das conclusões alcançadas no domínio da ação instrumental inicialmente desencadeada e oportunamente referenciada²⁹, e tendo ainda presentes os elementos e os esclarecimentos adicionais fornecidos pelas oito entidades em questão na fase do planeamento da auditoria, importa passar à identificação, análise e apreciação detalhada dos fundamentos invocados pelas entidades *retro* mencionadas para justificar a não submissão a fiscalização prévia dos contratos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços acabados de elencar e a que foi, em todos os casos, dada execução, extraindo daí as devidas consequências jurídicas³⁰.

3.1.1. Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira

Pronunciando-se acerca do não envio a visto dos dois contratos referenciados no quadro do ponto 3.1., a ADERAM invocou que, “*pela sua natureza jurídica, (...) não se inclui na lista de entidades que se encontram sujeitas a fiscalização prévia por parte do Tribunal de Contas, pois não se lhe aplica o n.º 1 do art. 2.º bem como al. c) do n.º 1 do art.5º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto*” (destaque nosso)³¹.

Este entendimento foi alicerçado na circunstância de “[a] ADERAM - Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira” ter sido “constituída em 25/06/1999, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 88/99, de 19 de Março, diploma que prevê e define o estatuto das agências de desenvolvimento regional - «ADR»”, e de consubstanciar juridicamente uma “*pessoa coletiva de direito privado, sem fins lucrativos e de utilidade pública*”, como emana do citado diploma e dos respetivos Estatutos.

Embora não se questione a qualificação jurídica da ADERAM como pessoa coletiva de direito privado de natureza associativa³², o que leva a excluí-la do universo de entidades expressa e taxativamente enunciadas nas diferentes alíneas do n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97, não se pode, com a mesma objetividade, afastá-la do âmbito da segunda parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º desta mesma Lei, que, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 48/2006, sujeitava ao controlo prévio “*(...) as entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtração de atos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas*”.

²⁷ De acordo com as entidades oficiadas, na data em que os esclarecimentos solicitados foram prestados, todos os contratos estavam a produzir efeitos materiais há mais de 20 dias (cfr. o n.º 2 do art.º 81.º da LOPTC).

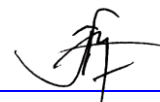
²⁸ Cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 74 a 76, 83, 84, 109 a 113, 129, 130, 143 a 146 e 175, e a Pasta do Processo, págs. 157 e 158).

²⁹ Vd. os pontos 2.1. e 2.2. *supra*.

³⁰ Na abordagem efetuada atendeu-se, em especial, ao entendimento perfilhado pelo Juiz Conselheiro do TC João Figueiredo acerca da verificação dos critérios definidos na al. c) do n.º 1 do art.º 5 da LOPTC, no artigo com o título “*Contributos para a determinação do âmbito da fiscalização prévia do Tribunal de Contas*”, publicado na Revista do TC, n.º 51 (janeiro a junho de 2009), a págs. 69 a 93, que espelha o sentimento geral da doutrina e da jurisprudência acerca desta matéria (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 215 a 227).

³¹ Vd. o ofício n.º 8492, de 2 de novembro de 2011, subscrito por dois membros do CA, salientando-se que o posicionamento aí vertido foi reiterado no ofício n.º 8751, de 22 de novembro de 2012, igualmente assinado por dois membros do órgão executivo da Associação (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 148 e 149, e a Pasta do Processo, págs. 150 e 151).

³² A ADERAM foi constituída por escritura pública, em 25 de junho de 1999, sendo seus associados fundadores a RAM, o Pólo Científico e Tecnológico da Madeira, Madeira Tecnopolo, a Associação Regional para o Desenvolvimento das Tecnologias de Informação da Madeira, a Associação Madeirense de Mulheres Empresárias, a Associação Comercial e Industrial do Funchal - Câmara de Comércio e Indústria da Madeira, a Associação de Jovens Empresários Madeirenses e a Associação dos Jovens Agricultores da Madeira e Porto Santo (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 232 a 236, e a Pasta do Processo, pág. 158).



E assim acontece pelas seguintes razões:

- A norma em causa tem por alvo “*entidades de qualquer natureza*”, estando por isso aí incluídas não só entidades públicas, mas também organismos de direito privado, constituídos sob a forma de empresas, fundações, associações (como é o caso da ADERAM) ou outras;
- Tais entidades devem ter sido “*criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas*”, o que significa que esse ato poderia resultar de uma decisão tomada por uma ou mais entidades públicas, mas não afasta a possibilidade de a mesma resultar de uma atuação conjunta de entidades dotadas de natureza pública e privada, conforme se verificou com a ADERAM, sendo que a Região participou na constituição desta Associação³³ conjuntamente com entidades que se regem pelo direito privado, algumas delas igualmente participadas pela Região³⁴;
- O propósito da criação destas entidades deveria prender-se com o desempenho de “*funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou*”. Ou seja, à primeira vista, qualquer entidade que exercesse funções materialmente administrativas financiadas através do recurso a dinheiros públicos ficaria obrigada a submeter a fiscalização prévia os atos e contratos por si praticados ou formalizados nos termos e dentro dos limites previstos na lei.

Ora, *in casu*, verifica-se que os objetivos prosseguidos pela ADERAM estão direcionados para a promoção, de forma sustentável, da melhoria da qualidade de vida da população regional, envolvendo nomeadamente o apoio ao Governo Regional (GR) na formulação e execução da política de desenvolvimento, o que pressupõe o desempenho, por esta Associação, de funções originariamente a cargo da Administração Regional, de que resultam encargos - em particular, encargos de funcionamento - suportados, pelo menos parcialmente, através de verbas transferidas do orçamento regional³⁵.

A comprovar este último pressuposto está o facto de, no triénio de 2008 a 2010, terem sido realizadas, através dos serviços da Tesouraria do Governo Regional, as seguintes transferências direcionadas ao financiamento da atividade da ADERAM:

Quadro 3. Fluxos financeiros do OR para a ADERAM – 2008 a 2010

| CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA | | VALOR | DATA |
|-------------------------|---|------------|------------|
| RUBRICA | DESIGNAÇÃO | (EM EUROS) | |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos (ISFL) | 50 215,38 | 18-02-2008 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 448,92 | 21-02-2008 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 18 846,84 | 26-03-2008 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 56 473,93 | 17-04-2008 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 28 000,00 | 14-07-2008 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 21 523,30 | 14-07-2008 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 50 000,00 | 04-11-2008 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 100 000,00 | 30-12-2008 |

³³ Cfr. a Resolução n.º 232/99, de 25 de fevereiro, do Conselho do Governo Regional, ao abrigo da qual foi decidida a participação da Região na constituição e funcionamento da ADERAM, a título de associada fundadora (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, pág. 232).

³⁴ Através do exame dos elementos complementarmente facultados pela ADERAM, a coberto do ofício n.º 8788, de 4 de dezembro de 2012, assinado pelo Presidente do CA, foi possível apurar que, no triénio de 2009 a 2011, esta entidade integrava um total de 14 associados, em que se incluíam entes públicos e entes privados (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 157 e 158).

³⁵ Vd. a mesma Resolução, onde ficou previsto que, pelo menos durante os três primeiros anos de atividade da Associação, a Região deveria assegurar os recursos públicos necessários à sua instalação, qualificação e prossecução dos respetivos projetos de atuação.

| CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA | | VALOR | DATA |
|---|--|-------------------|------------|
| RUBRICA | DESIGNAÇÃO | (EM EUROS) | |
| 080703 | Transferências de capital/ISFL/ISFL-Participação portuguesa em projetos cofinanciados | 61 475,82 | 18-02-2008 |
| 080703 | Transferências de capital/ISFL/ISFL-Participação portuguesa em projetos cofinanciados | 449 559,68 | 27-10-2008 |
| 080703 | Transferências de capital/ISFL/ISFL-Participação portuguesa em projetos cofinanciados | 63 954,48 | 26-11-2008 |
| TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS EM 2008 | | 900 498,35 | |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 448,92 | 15-06-2009 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 86 248,21 | 10-07-2009 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 12 000,00 | 15-01-2010 |
| TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS EM 2009 | | 88 697,13 | |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 110 000,00 | 20-01-2010 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 5 600,00 | 09-04-2010 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 5 600,00 | 09-04-2010 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 448,92 | 09-04-2010 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 40 828,14 | 02-07-2010 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 75 000,00 | 07-10-2010 |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 35 000,00 | 21-12-2010 |
| TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS EM 2010 | | 284 477,06 | |
| 040701 | Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos/Instituições sem fins lucrativos | 177 800,00 | 26-08-2011 |
| TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS EM 2011 | | 177 800,00 | |

Além disso, ficou também a conhecer-se³⁶ que, no período em análise, e tendo em vista o desenvolvimento da sua atividade, que envolveu designadamente a execução dos contratos ora em referência, a ADERAM obteve financiamentos provenientes do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Programa “Intervir+” do Instituto de Desenvolvimento Regional e do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., o que não vem senão reforçar o entendimento de que esta Associação se enquadra no âmbito da previsão da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei nº 98/97, estando, nessa medida, obrigada a remeter tais contratos à SRMTC para efeitos de fiscalização prévia, conforme resulta da interpretação conjugada dos art.ºs 46.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 5, e 48.º da LOPTC, na redação dada a esta norma pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Diga-se, a este respeito, que, no caso de serem os serviços e organismos integrados no setor público administrativo regional a prosseguir as atribuições que passaram a estar cometidas à ADERAM, os contratos em questão, tidos por subsumíveis na al. b) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC, estariam necessariamente sujeitos a visto, sendo, por conseguinte, compreensível a intenção materializada pelo legislador de impedir que, através da criação de entidades que, à semelhança da ADERAM, consubstanciam uma fuga para o direito privado, os mesmos pudessem ficar afastados do controlo prévio do TC.

Rejeitando esta conclusão, o Presidente do CA da ADERAM veio sustentar no âmbito do contraditório³⁷ “*que a obrigação de submissão dos contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas não se mostra imperativa em relação à ADERAM por a mesma não se enquadrar na previsão da norma do artigo 5º, al. c) da Lei n.º 98/97*”.

³⁶ Igualmente através do exame dos elementos complementarmente facultados pela ADERAM, ao abrigo do já referenciado ofício n.º 8788, de 4 de dezembro de 2012.

³⁷ A coberto do seu ofício ref.ª 9029 ADERAM, de 14 de outubro de 2013 (cfr. a Pasta do Processo, págs. 219 a 235).



Segundo este responsável, a ADERAM “é uma associação, pessoa coletiva de direito privado, sem fins lucrativos”, tal como resulta dos respetivos estatutos, pelo que “não se enquadra na previsão da norma do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 98/97, não estando por essa via sujeita à jurisdição do Tribunal de Contas.

Para a ADERAM estar sujeita a esse controlo, teriam de se mostrar preenchidos os seguintes requisitos cumulativos:” “i) Ser uma entidade criada pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas”, “ii) Ter sido criada para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública”, “iii) Ter os encargos decorrentes da sua actuação suportados por transferências do orçamento da entidade que as criou” e “iv) Resultar da sua criação a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas”.

“Na opinião” do contraditado, “salta logo à vista o não preenchimento do primeiro dos requisitos elencados”, já que “[a] ADERAM foi constituída por escritura de 25 de Junho de 1999 e os respetivos outorgantes nela declararam que «em nome e **no interesse das suas associadas representadas**, constituem entre si, nos termos gerais da lei e por tempo indeterminado, uma associação sem fins lucrativos e de natureza privada», sendo “[as] associadas que estão na base da criação da ADERAM” a “Região Autónoma da Madeira”, o “Polo Científico e Tecnológico da Madeira, Madeira Tecnopolo, S.A., a “Associação Regional para o Desenvolvimento das Tecnologias de Informação da Madeira - DTIM”, a “Associação Madeirense das Mulheres Empresárias”, a “Associação Comercial e Industrial do Funchal - Câmara de Comércio e Indústria da Madeira”, a “Associação de Jovens Empresários Madeirenses” e a “Associação dos Jovens Agricultores da Madeira e Porto Santo”.

Logo, “[a] criação da ADERAM não resulta de uma decisão unilateral do Estado ou de outra entidade pública, como prevê a norma da al. c) do n.º 1 do artigo 5º da Lei n.º 98/97, mas sim de uma conjugação de vontades entre uma entidade pública e seis entidades de natureza privada, tendo todas elas contribuído de igual forma para a constituição da associação”.

De acordo com o mesmo responsável, “[a]rticulando o primeiro com o segundo dos requisitos acima enunciados, consegue-se perceber que a norma ora em análise visa abranger aquelas entidades que são criadas pelo Estado ou por outra entidade pública para exercer funções que às mesmas competem, numa lógica de desconcentração e de descentralização dessas competências”, como é “o caso, por exemplo, das competências relativas à prestação de serviços públicos essenciais, que, ao serem atribuídas a outras entidades, delas se eximindo o Estado ou Região Autónoma, não poderão deixar de estar sujeitas ao crivo do Tribunal de Contas”.

Daí considerar que “a ADERAM não se substitui ao Governo Regional da Madeira no desempenho de funções administrativas”, uma vez que, apesar de ter “como fim último o desenvolvimento regional”, “com a criação da ADERAM, o Governo Regional não se demitiu desse fim, contando apenas com a colaboração de mais uma entidade que, embora de cariz privado, tem um escopo não lucrativo e procura através do apoio aos seus associados, também eles de cariz maioritariamente privado, atingir como fim último o desenvolvimento sustentado da Região Autónoma, isto para concluir que esta Associação “não é uma entidade criada pelo Estado/entidade pública, nem uma entidade criada para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública.

Ainda que assim não fosse, também entende o requerente que não se verifica o terceiro requisito supra identificado, por serem “várias e diversificadas as fontes de receitas da ADERAM, não estando o seu funcionamento exclusivamente dependente de transferências do orçamento regional”³⁸, consti-

³⁸ “As receitas da ADERAM, de acordo com os respetivos estatutos (cfr. artigo 27º), são” “[a] jóia e quotas pagas pelos associados”, “[o] apoio financeiro obtido no âmbito de projectos comunitários ou resultantes de acordos ou contratos realizados com organismos regionais, nacionais ou estrangeiros”, “[o]s legados, subvenções e doações que receba a qualquer título”, “[o]s rendimentos de depósitos efectuados, fundos de reserva legal ou quaisquer outros bens próprios”, “[a]s taxas cobradas pela utilização dos bens e serviços da associação” e “[q]uaisquer outros rendimentos que sejam legais e se enquadrem no objeto da ADERAM”.

tuindo “*prova disso*” “*o facto dos encargos elegíveis dos dois contratos elencados no relatório não terem sido suportados pela Região Autónoma (...)*”.

Para as despesas elegíveis do contrato relativo à aquisição de materiais de construção civil foi obtido financiamento a 80% do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e a 20% do Município de Santa Cruz e da Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM. No que concerne ao contrato de empreitada de beneficiação e recuperação de percursos pedestres, esse financiamento foi assegurado a 100% pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (IFAP).

Não foram celebrados contratos-programa ou protocolos com o Governo Regional que visassem assegurar a transferência de verbas do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para suportar as despesas elegíveis daqueles contratos. Também por aqui sai reforçado o entendimento de que os contratos não teriam de ser enviados para fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

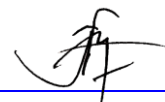
Refutando “*o entendimento de que a existência dos financiamentos supra referidos vem reforçar a ideia de que a ADERAM se enquadra no âmbito da previsão da norma da al. c) do n.º 1 do artigo 5º a Lei n.º 98/97*”, defendeu o alegante que “[*e*]ssa norma, na redação aplicável e na actual redação, exige que os encargos da entidade pública sejam suportados por financiamento da entidade pública que as criou”, não sendo isso “*o que sucede com os contratos em apreço, na medida em que as entidades financiadoras acima identificadas não tiveram qualquer intervenção na constituição da ADERAM*”.

Mais sublinhou o mesmo que “[*d*]a constituição da ADERAM” “*não resultou que atribuições antes a cargo do setor público administrativo regional passassem a estar cometidas à ADERAM*”, e que não existiu “*qualquer descentralização de competências que pudesse originar uma situação de falta de controlo do Tribunal de Contas sobre funções originariamente administrativas*”, sustentando que “[*a*] constituição da ADERAM” resultou “*em larga medida, da união de vontades e conjugação de esforços de várias entidades privadas, sobretudo associações, que, na defesa dos seus interesses, acabam por assumir como fim último o crescimento económico e desenvolvimento sustentado da Região Autónoma. Tal desiderato não poderia deixar de merecer, atento o carácter de interesse público que reveste, o aval e colaboração do Governo Regional da Madeira*”.

Não obstante pugnar “*pelo entendimento de que a ADERAM não se enquadra na previsão da norma sub judice*”, o que afastaria a verificação de qualquer “*infração financeira*”, aquele responsável fez, ainda assim, questão de aludir à faculdade de relevação da responsabilidade financeira conferida ao TC pela “*norma do n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto*”, sublinhando “*que exerce as funções de Presidente do Conselho de Administração da ADERAM sem auferir qualquer tipo de remuneração*” e que “*tudo tem efeito para dirigir os destinos da associação com rigor, seriedade e obediência pelas normas legais*”, enfatizando igualmente que “[*n*]unca o Tribunal de Contas imputou ao requerente a prática da infração financeira aqui em causa, nem houve qualquer anterior recomendação sobre esta matéria”, e que, “*sempre esteve de boa fé e convencido de que cumpria a legislação vigente*”, mostrando-se “*completamente receptivo a adoptar os futuros procedimentos que este Tribunal considere adequados*”.

O posicionamento expresso pelo Presidente do CA da ADERAM foi integralmente subscrito na mesma sede pelo Secretário Regional do Plano e Finanças³⁹, o qual realçou, nas suas alegações, que a Associação em causa “*rege-se essencialmente pelo direito privado*” e sujeita-se às “*regras gerais de concorrência*”, frisando, todavia, que a influência detida pela Secretaria Regional do Plano e Finanças sobre esta entidade reconduz-se ao exercício de “*poderes de mera tutela que se caracterizam essencialmente pelo poder de definir orientações gerais e específicas de gestão; poderes de autorizar e aprovar determinado tipo de atos, poder de exigir informações e documentos e poder de ordenar inspeções e auditorias à respetiva gestão*”.

³⁹ Através do ofício ref.ª SAI006645/13/SRF, de 14 de outubro de 2013 (cfr. a Pasta do Processo, págs 265 a 267).



Apesar da menção a que *“a competência e responsabilidade inerente à instrução dos respetivos processos de contratação”* recai sobre a ADERAM, aquele titular advogou, ainda assim, que os contratos referenciados não estavam sujeitos a fiscalização prévia *“por não se verificarem quanto a eles os requisitos da segunda parte da alínea c) do artigo 5.º da LOPTC”*, porquanto *“não nos encontramos aqui em presença”* de uma entidade encarregue *“do exercício de actividades típicas de entidade administrativa de carácter burocrático”*, *“as actividades”* por ela *“exercidas”* *“não foram suportadas por fluxos financeiros sem contrapartida direta oriundos do Orçamento Regional, nem de forma alguma consubstanciam os referidos contratos, actos fora do alcance da fiscalização”* do TC *“apenas por razão da existência de uma entidade autónoma”*, não tendo ocorrido, por conseguinte, *“qualquer violação de normativos”*.

Apreciadas as alegações acabadas de reproduzir, considera-se, todavia, que as mesmas não são passíveis de acolhimento, designadamente porquanto:

- ⇒ O universo subjetivo delimitado pela segunda parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LPTC, na redação conferida pela Lei n.º 48/2006, não se restringe às entidades criadas exclusivamente por entes públicos, abarcando também as entidades em cujo processo de constituição tenham participado igualmente organismos e instituições destituídos de natureza pública, como se verificou com a ADERAM;
- ⇒ As atividades prosseguidas pela ADERAM reportam-se a funções materialmente administrativas legalmente cometidas à RAM, sendo certo que, ao investir uma entidade juridicamente distinta na prossecução de interesses públicos contidos na sua esfera de atribuições, a Região não ficou privada nem desonerada da sua efetivação, que, por esta via, passou a concretizar-se formalmente num quadro de parceria interinstitucional, que o preceito *supra* citado não exclui;
- ⇒ Embora sejam diversas as fontes de receita da ADERAM, compreendendo, entre outras, a jóia⁴⁰ e as quotas⁴¹ exigidas aos associados, assim como o apoio financeiro obtido no domínio de projetos comunitários ou decorrentes de acordos ou contratos firmados com organismos regionais, estatais ou estrangeiros, no período abrangido pela presente auditoria, esta Associação beneficiou de transferências financeiras com origem no orçamento regional, não constituindo pressuposto legal necessário que as verbas em questão se destinassem especificamente à cobertura dos encargos gerados pelos dois contratos sinalizados.

Em nota final, importa vincar que as dúvidas que pudessem hipoteticamente subsistir acerca do enquadramento da ADERAM na previsão da norma da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, no texto fixado pela Lei n.º 48/2006, foram definitivamente afastadas com a atual redação dada àquele inciso pela Lei n.º 61/2011, que, através da remissão feita para a al. a) do n.º 2 do art.º 2 da LOPTC, passou a incluir abertamente as associações de entidades públicas e privadas que sejam financiadas maioritariamente por entidades públicas (conforme acontece com esta Associação) no âmbito subjetivo da fiscalização prévia exercida pelo TC.

3.1.2. Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.

De acordo com os esclarecimentos prestados pela APRAM, S.A.⁴², não foi celebrado contrato escrito no âmbito da empreitada de *“dragagem do Porto do Funchal e Terminal Marítimo do Porto Novo”*, no montante total de 2 499 332,71€, alegando aquela empresa pública que *“a adjudicação foi efetuada por ajuste direto e com base na urgência imperiosa (alínea c) do n.º 1 do art.º 24.º do Decreto-Lei n.º*

⁴⁰ No montante de 2 992,79 €.

⁴¹ No valor anual de 448,92€.

⁴² Cfr. o ofício n.º 1556, de 26 de outubro de 2011, subscrito por um dos vogais do CA (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 109 a 111).

18/2008, de 29/1, tendo a celebração do contrato escrito sido dispensada ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 2 do art.º 95.º do mesmo diploma”^{43 44}.

A estas explicações subjaz o entendimento de que a contratação em causa não estava sujeita a fiscalização prévia, uma vez que a al. b) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC, determina que a ela apenas estão sujeitos “[o]s contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesas nos termos do artigo 48.º, **quando reduzidos a escrito por força da lei**” (destaque nosso).

Sucedo, porém, que este preceito não pode deixar de ser interpretado em articulação com o n.º 2 do mesmo dispositivo legal, o qual estatui que “[p]ara efeitos das alíneas b) e c) do número anterior, consideram-se contratos os acordos, protocolos ou **outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais**”, bem como com o n.º 5, também daquele art.º 46.º, o qual postula que, “[p]ara efeitos do n.º 1, são remetidos ao Tribunal de Contas os **documentos que representem, titulem ou dêem execução aos atos e contratos ali enumerados**” (destaque nosso).

Estas normas, que concretizam o sentido e alcance da al. b) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC, conferem, assim, uma maior abrangência à noção de “contrato” para os efeitos aí definidos, que se mostra, por esta via, extensível aos negócios jurídicos que não revestem a forma escrita, mas que encontram suporte numa pluralidade de outros documentos.

Nesta perspetiva, embora o contrato em referência não tivesse sido reduzido a escrito, o certo é que o mesmo foi antecedido por um procedimento adjudicatório que envolveu a prática de um conjunto de atos e formalidades documentalmente espelhados e que compõem o respetivo processo contratual, pelo que, ao corporizarem a contratação realizada, deveriam esses elementos ter sido remetidos ao TC para efeitos de sujeição a fiscalização prévia, atendendo designadamente a que, no caso concreto, se encontravam verificados os pressupostos definidos na al. c) do n.º 1 do art.º 5.º e na al. b) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC, devidamente concatenada com os n.ºs 2 e 5 deste mesmo artigo e com o art.º 48.º da mesma Lei, que reconduzem ao âmbito objetivo a materialidade da contratação e o valor da despesa envolvida.

No âmbito do exercício do contraditório, o ex-Presidente da APRAM, S.A.,⁴⁵ afastou “a conclusão de, neste caso concreto, terem sido violadas a alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, a alínea b) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 46.º e artigo 48.º, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redação dada pelas Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto e Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril”.

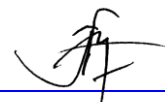
Em suporte da sua posição, chamou à colação a norma do art.º 46.º, n.º 1, al. b) da LOPTC, tendo alegado que, “face ao disposto neste preceito, estão sujeitos a visto, os contratos que «por força da lei» têm que ser reduzidos a escrito, o que, a contrário, determina que não estão sujeitos a fiscalização prévia os contratos que não tenham que ser reduzidos a escrito”, enquanto “a alínea c) do mesmo

⁴³ A norma da al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) admite o recurso ao ajuste direto para a formação de quaisquer contratos quando “[n]a medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante”.

Na situação vertente, as razões determinantes da invocada “urgência imperiosa” que fundamentou o recurso ao ajuste direto encontram-se vertidas na deliberação de adjudicação da respetiva empreitada, tomada em 11 de janeiro de 2011, pelo CA da APRAM e disponibilizada a coberto do ofício n.º 1539, de 12 de novembro de 2012, daquela mesma empresa, não cabendo, no entanto, proceder à sua apreciação nesta sede.

⁴⁴ Por seu turno, preceitua o art.º 95.º, n.º 2, al. c), do CCP que “[a] redução do contrato a escrito pode ser dispensada pelo órgão competente para a decisão de contratar, mediante decisão fundamentada, quando (...) [p]or motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis”.

⁴⁵ Cfr. o ofício subscrito por este responsável, com o registo de entrada na SRMTC n.º 3024, de 14 de outubro de 2013 (cfr. a Pasta do Processo, págs. 201 a 211).



preceito, refere-se a «minutas dos contratos» o que pressupõe também contratos que teriam que ser reduzidos a escrito”.

Isto para concluir, com base na “interpretação conjugada do referido art. 46.º da LOPTC com o art.º 48.º do mesmo diploma”, “que não estavam sujeitos a visto (...) os contratos que legalmente não tivessem que ser reduzidos a escrito, como era o caso”, já que “nos termos da alínea c) do n.º 2 do art.º 95.º do DL 18/2008, de 29 de janeiro”, o contrato em questão “não estava sujeito à forma escrita”, sendo que, de acordo com este último preceito, “a celebração de contrato escrito não era exigida quando” “«[p]or motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, seja necessário dar imediata execução ao contrato»”.

Segundo este responsável, “no presente caso, (...) tratava-se de um contrato celebrado no âmbito de um ajuste direto previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24º do CCP”, “pelo facto de ser urgente a dragagem do Porto do Funchal”, motivada pelo “mau tempo que assolou a RAM e que teve como resultado direto da deposição destes inertes na entrada do Porto do Funchal”, fazendo “com que o calado de navegação dos habituais 15 metros de profundidade passasse para, nos casos mais dramáticos de 2 a 3 metros”, pondo “em perigo milhares de vidas humanas, turistas de cruzeiro” e trazendo “um enorme impacto negativo à economia da RAM, já que anualmente, os cruzeiros, têm impacto positivo na receita direta na ordem dos 50 milhões de euros”.

Daí o entendimento de que, “da aplicação conjugada do art.º 46., n.º 1, alínea b), e 48.º da LOPTC, com a alínea c) do n.º 2 do art. 95.º da DL 18/2008, de 29 de janeiro, resulta que a situação em causa não estava sujeita a fiscalização prévia, pelo que não foram violadas aquelas normas legais, e, conseqüentemente, não se verifica a situação prevista na alínea h) do art. 65.º da LOPTC”.

O ex-Presidente da APRAM, S.A., fez, contudo, questão de salientar que, “[m]esmo que assim não se entenda (...), considerando o acima referido não existe uma conduta culposa, mas quando muito um erro na interpretação das normas em causa, tendo-se agido na plena convicção de que não se estava a violar qualquer norma legal”, tendo ainda sublinhado que, na análise efetuada, “não é imputada a mínima ilegalidade ao contrato em causa, nomeadamente qualquer ilegalidade que determinaria uma recusa de visto se o contrato fosse submetido a fiscalização prévia”.

Por conseguinte, “a não submissão a visto da situação em causa não” foi motivada por “qualquer consideração desvalorizadora do procedimento de fiscalização prévia”, tendo resultado antes da ideia de que o contrato se encontrava dispensado da fiscalização prévia, alicerçada na “referida interpretação dos preceitos acima indicados”, sendo certo que os demais “contratos em que o Signatário exercia o cargo de presidente do Conselho de Administração” foram todos eles “submetidos a visto prévio do Tribunal de Contas”.

Destarte, e por considerar “que não se verificam os pressupostos de facto e de direito de qualquer infração financeira sancionatória”, este responsável requereu que não lhe fosse “aplicada qualquer sanção”, ou, a não ser assim entendido, que “a responsabilidade sancionatória seja relevada nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC”, por, entre outros motivos, não haver “conhecimento de danos ou prejuízos para o contraente”; por ter agido “sem consciência da ilicitude da omissão”, tendo-o feito “em circunstâncias objetivamente suscetíveis de induzir em erro um agente normalmente diligente”; por ter sido “cumprida a obrigação de remessa para fiscalização prévia relativamente a todos os restantes contratos por ela abrangidos” e por não ter atuado com “dolo”.

Seguindo a mesma linha argumentativa, também a Presidente do CA da APRAM, S.A., defendeu, em sede de contraditório⁴⁶, que “a APRAM, S.A. entendeu estar isenta do envio do contrato para efeitos de fiscalização prévia” “com base na conjugação das disposições legais” vertidas nos art.ºs 94.º, n.º

⁴⁶ Por meio do ofício n.º 1251, de 14 de outubro de 2013 (cfr. a Pasta do Processo, págs. 212 a 214).

1⁴⁷, e 95.º, n.º 2, al. c)⁴⁸, do CCP, e 46.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e que foram interpretadas, “*na altura dos factos*”, no sentido de “*que apenas os contratos formais*”, tidos como “*aqueles que são reduzidos a escrito através da elaboração de um clausulado em suporte papel ou em suporte informático estariam sujeitos a fiscalização prévia e consequente envio do processo e toda a documentação para o TC*”.

Como tal, “[n]o caso em apreço o contrato estava dispensado por força da lei (CCP) de redução a escrito (entenda-se contato formal/solene), razão pelo qual aplicar-se-ia a parte final da alínea b) do n.º 2 do art.º 46.º da LOPTC, estando por conseguinte a APRAM, S.A., desobrigada do envio do processo para efeitos de fiscalização prévia”.

Face ao quadro traçado, a alegante manifestou “*alguma dificuldade em entender a interpretação dada pelo TC às disposições legais mencionadas (...) já que geralmente e em especial quando estão em causa valores já com alguma ordem de grandeza a adjudicação dos mesmos ainda que efetuada com base na urgência imperiosa é sempre acompanhada de algum documento escrito, quando não seja um convite à empresa acompanhado de um caderno de encargos, uma proposta e um ofício a formalizar a adjudicação dos trabalhos*”, conforme “*resulta do n.º 3 do art.º 95.º do CCP*”, o qual dispõe que “*«[q]uando a redução do contrato a escrito não tenha sido exigida ou tenha sido dispensada nos termos do disposto nos números anteriores, entende-se que o contrato resulta da conjugação do caderno de encargos com o conteúdo da proposta adjudicada»*”.

Dáí ter sustentado que “*por existir sempre e em especial quando estão em causa montantes com alguma relevância, algum ou alguns documentos que representem, titulam ou dão execução aos contratos de obras públicas e aquisição de bens e serviços*”, “*a interpretação*” extraída “*da parte final da alínea b) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC só poderia ser a de que os contratos formais e solenes, ou seja, reduzidos a escrito por força de lei, estariam sujeitos a fiscalização prévia*”, não vislumbrando, se assim não fosse, “*qual o sentido e alcance da parte final da alínea b) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC acima mencionada*”.

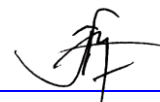
A Presidente do CA da APRAM, S.A., acentuou ainda “*que numa situação em tudo idêntica com a ora em apreço e que se refere à dragagem decorrente do temporal de 20/02/2010, o legislador isentou as entidades adjudicantes, na qual se inclui a APRAM, S.A. do envio do contrato para efeitos de fiscalização prévia (art.º 139.º n.º 1 da Lei n.º 3-B/2010, de 28/4)*”, tendo esse circunstancialismo reforçado a “*convicção por parte da entidade adjudicante (...) de que aquele envio não era necessário ou obrigatório, até porque o contrato sempre poderia ser fiscalizado ou auditado em sede de fiscalização concomitante ou sucessiva*”.

Esta responsável fez, ainda assim, questão de frisar “*que, em circunstância alguma houve intenção desta administração subtrair-se ao envio do processo em apreço para efeitos de fiscalização prévia, já que sempre remeteu para o TC os contratos sujeitos àquela fiscalização (...)*”, solicitando o arquivamento do “*processo em causa, na parte aplicável à APRAM, S.A., pelos motivos acima expostos*”.

Embora as alegações produzidas pelos contraditados permitam compreender a lógica de raciocínio que esteve na base da decisão de não remessa a visto do processo da empreitada de “*dragagem do Porto do Funchal e Terminal Marítimo do Porto Novo*”, não pode, no entanto, deixar de reiterar-se o entendimento aqui inicialmente perfilhado relativamente à maior abrangência do conceito de “*contrato*” que resulta da interpretação conjugada do art.º 46.º, n.º 1, al. b), com os n.ºs n.º 2 e 5, do mesmo pre-

⁴⁷ “Segundo o n.º 1 do Artigo 94.º do CCP (...) «Salvo nos casos previstos no artigo seguinte, o contrato deve ser reduzido a escrito através da elaboração de um clausulado em suporte papel ou em suporte informático com a aposição de assinaturas electrónicas»”.

⁴⁸ “[O] Artigo 95.º n.º 2 alínea c) refere que: (...) «A redução do contrato a escrito pode ser dispensada pelo órgão competente para a decisão de contratar, mediante decisão fundamentada, quando (...) c) Por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, seja necessário dar imediata execução ao contrato»”.



ceito da LOPTC⁴⁹, e que dá suporte à conclusão da obrigatoriedade de sujeição desta contratação a fiscalização prévia, tanto mais que a mesma não se encontrava abrangida pelo regime excepcional consagrado no art.º 139.º, n.º 1, da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, uma vez que a necessidade de execução dos trabalhos integrados no seu objeto não resultou diretamente do temporal que assolou a Região em 20 de fevereiro de 2010.

3.1.3. Investimentos e Gestão da Água, S.A.

Regista-se, como nota prévia, que, embora a IGA, S.A., tivesse alegado não se enquadrar no âmbito da norma da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC⁵⁰, já antes havia remetido contratos ao TC para efeitos de sujeição à fiscalização prévia, o que, desde logo, deixa antever que esta empresa, que tem por objeto a exploração, em regime de concessão, do sistema regional de gestão e abastecimento de água e do sistema de gestão de águas residuais urbanas da RAM e o desenvolvimento das demais atividades contempladas no respetivo diploma de criação e nos seus estatutos, reúne os requisitos enunciados na parte final daquele preceito.

São os seguintes os contratos celebrados pela IGA, S.A., apreciados e visados por esta Secção Regional no período assinalado:

Quadro 4. Contratos da IGA, S.A., visados pelo TC

| Nº PROC.º | TIPO DE CONTRATO | OBJETO DO CONTRATO | VALOR (EM EUROS) | DATA DO CONTRATO | VISADO EM |
|-----------|--------------------|---|------------------|------------------|------------|
| 37 | Empreitada | Recuperação da Levada de Machico - Caniçal | 1 425 966,55 | 17-06-2009 | 07-08-2009 |
| 38 | Empreitada | Recuperação da Levada da Calheta - Ponta do Sol | 1 850 089,56 | 17-06-2009 | 07-08-2009 |
| 42 | Prestação serviços | Levantamento cadastro de infraestruturas ETAR | 1 181 740,00 | 03-07-2009 | 07-08-2009 |

Volvendo aos nove contratos a que é feita menção no anterior ponto 3.1., a IGA, S.A. invocou, em suma, que os mesmos “*não foram enviados para fiscalização prévia do Tribunal de Contas pois não foram celebrados contratos-programa ou protocolos com o Governo Regional da Madeira que visassem assegurar a transferência de verbas do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para suportar os custos daqueles contratos, condição necessária para a aplicação da parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto*”.

Segundo a mesma, “[*o*s encargos de funcionamento da IGA - Investimentos e Gestão da Água, S.A. são suportados por receitas próprias da empresa provenientes dos serviços prestados no âmbito da concessão do sistema regional de gestão e abastecimento de água, não existindo transferências do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para suportar tais encargos”, sendo os contratos em apreço “suportados por fundos comunitários e/ou por receitas próprias”.

Neste contexto, fez ainda questão de salientar que “*no âmbito da auditoria realizada*” à empresa pela SRMTC, correspondente ao “*Processo n.º 09/07-AUD/FS, esta matéria foi objeto de análise em reuniões de trabalho (...), tendo sido esclarecida a fundamentação do não envio de contratos para fiscalização prévia, atento o teor do referido preceito legal, tendo sido consensual o entendimento expresso no presente esclarecimento*”, realçando igualmente que não foi emitida “*sobre esta matéria qualquer recomendação ou reparo no respetivo relatório de auditoria*”.

⁴⁹ Cfr., neste particular, o Acórdão n.º 6/2011 - 18/02/2011, 1.ª Secção/SS, que dá expressão a este posicionamento.

⁵⁰ Cfr. o ofício ref.ª S/2011/3809, de 2 de novembro de 2011, assinado pelo Presidente do CA (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 143 a 146)..

Apesar de destacar “*que a atuação da IGA (...) nesta matéria foi plenamente imbuída de boa fé e cumpridora da legislação vigente*”, a empresa mostrou-se, contudo, disponível “*para adotar futuramente os procedimentos que a Secção Regional (...) considere apropriados*”.

No tocante a esta problemática, não será despidendo começar por assinalar que o TC tem entendido que a aferição do preenchimento dos pressupostos enunciados na segunda parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC deve ser realizada casuisticamente e fazendo apelo a outras disposições legais e a diferentes elementos de apoio à interpretação do preceito inciso.

Feita esta anotação, e movendo agora a nossa atenção para o teor daquela norma, na redação que lhe foi atribuída pela Lei n.º 48/2006, mostra-se primordial assinalar que, para a doutrina e jurisprudência predominantes⁵¹, a menção que ali é feita a “*encargos suportados por transferências do orçamento da entidade*” responsável pela criação de tais organismos é direcionada aos seus encargos globalmente considerados e não aos encargos especificamente emergentes de cada ato ou contrato individualmente considerado.

E, no caso da IGA, S.A., constatou-se que, em 2008, a Região efetuou transferências de capital para esta empresa pública no montante total de 148 068,57€, evidenciadas através do levamento dos fluxos financeiros da Tesouraria do Governo Regional para a referida entidade, refletidos no quadro *infra*:

Quadro 5. Fluxos financeiros do GR para a IGA, S.A. – 2008 a 2010

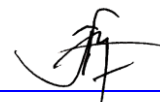
| CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA | | VALOR | ANO |
|---|--|---------------------|-----------|
| RUBRICA | DESIGNAÇÃO | (EM EUROS) | ECONÓMICO |
| 020201 | Aquisição de bens e serviços/Aquisição de serviços/Encargos das instalações | 12 210,01 | 2008 |
| 080101 | Transferências de capital/Sociedades e quase-sociedades não financeiras/Públicas | 148 068,57 | 2008 |
| Total das transferências em 2008 | | 160 278,58 | |
| 020201 | Aquisição de bens e serviços/Aquisição de serviços/Encargos das instalações | 31 850,46 | 2009 |
| Total das transferências em 2009 | | 31 850,46 | |
| 020201 | Aquisição de bens e serviços/Aquisição de serviços/Encargos das instalações | 26 889,96 | 2010 |
| 020220 | Aquisição de bens e serviços/Aquisição de serviços/Outros trabalhos especializados | 891,65 | 2010 |
| Total das transferências em 2010 | | 27 781,61 | |
| 080101 | Transferências de capital/Sociedades e quase-sociedades não financeiras/Públicas | 1 768 263,87 | 2011 |
| 120503 | Operações extra orçamentais | 307 324,20 | 2011 |
| Total das transferências em 2011 | | 2 075 588,07 | |

Obs. Os valores apresentados correspondem a diversos pagamentos efetuados ao longo de cada exercício económico.

Numa primeira leitura, o facto de os fluxos com origem no orçamento regional se reportarem essencialmente ao pagamento de serviços (o que subentende a existência de uma contraprestação direta em benefício da entidade que realizou os assinalados movimentos financeiros) e de o seu montante não ser expressivo poderia levar a questionar a verificação daquele pressuposto legal.

Contudo, não restam dúvidas de que a IGA, S.A., foi criada por iniciativa da Região para desenvolver atividades de interesse público reconduzíveis a funções materialmente administrativas cuja prossecução estava inicialmente cometida ao Setor Público Administrativo Regional, o que significa que, antes dessa transferência de atribuições, as receitas a cobrar pelos serviços que esta empresa atualmente presta constituíam receitas próprias da Administração Pública Regional (logo, receitas públicas) de que esta abdicou, o mesmo tendo ocorrido com eventuais receitas comunitárias destinadas a projetos que passaram para a alçada da IGA, S.A..

⁵¹ Vd., a este propósito, o ponto 27 do já identificado artigo da autoria do Juiz Conselheiro João Figueiredo.



Por conseguinte, e ainda por se constatar que apesar de grande parte das receitas arrecadadas pela IGA, S.A., constituírem uma contrapartida pela disponibilização dos serviços que presta, os mesmos não revestem, na sua maioria, natureza mercantil nem são facultados em ambiente de concorrência, existe fundamento para considerar que a IGA, S.A., se enquadra no âmbito da segunda parte da norma da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, razão pela qual deveria ter submetido a visto os contratos a que acima se fez referência.

A este propósito, importa deixar expresso que a IGA, S.A., veio sustentar⁵² que só na sequência da alteração introduzida à al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97 pela Lei n.º 61/2011 “*todos os contratos de valor superior a 350.000,00 € passaram a ter que ser remetidos para visto prévio do Tribunal de Contas*”, “*independentemente do tipo de financiamento ser ou não assegurado pelo Orçamento Regional*”, defendendo, por isso, que os contratos em questão seriam tidos por enquadráveis no âmbito da fiscalização prévia do Tribunal de Contas à luz deste novo texto legal, mas não nos termos da anterior redação dada àquela norma pela Lei n.º 48/2006, aplicável às situações apontadas, uma vez que os encargos gerados pelos instrumentos jurídicos em referência não foram suportados através de verbas transferidas ao abrigo de contratos-programa ou de protocolos especificamente celebrados com a RAM com esse objetivo.

Indo ao encontro do que já ficou dito, considera-se que esta interpretação não merece, no entanto, acolhimento, uma vez que nova redação conferida à al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97 pela Lei n.º 61/2011 apenas veio clarificar o sentido e alcance daquele preceito, não tendo modificado o seu âmbito subjetivo de incidência.

Não obstante, e conforme bem aludiu a IGA, S.A., em sua defesa, no Relatório n.º 2/2008 - FS/SRMTC, relativo à “*Auditoria à Investimentos e Gestão da Água, S.A. – 2006*”, o TC, de forma implícita, concordou com a posição defendida por esta empresa, considerando-se, por conseguinte, que a opção tomada pelo respetivo órgão de gestão, de não remeter para fiscalização prévia os contratos em apreciação, não é passível de censura, apreciação que sai reforçada pelo facto de que o entendimento que aqui se sustenta sobre o âmbito de aplicação subjetiva da fiscalização prévia só ter sido formalmente conhecida pela IGA, S.A., em 19 de julho de 2012⁵³, na sequência de um pedido que a mesma formulou a este Tribunal sobre essa questão⁵⁴.

3.1.4. Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.

Para justificar a não submissão a fiscalização prévia dos contratos de empreitada assinalados no antecedente ponto 3.1., a MPE, S.A., invocou, à semelhança da IGA, S.A., que “*os respetivos encargos não são suportados por transferências de verbas do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, condição necessária para a aplicação da parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto*”, na redação dada a esta norma pela Lei n.º 48/2006^{55 56}.

Segundo a MPE, S.A., não foi celebrado qualquer contrato-programa ou protocolo com a RAM destinado ao financiamento das referidas empreitadas, as quais foram objeto de candidatura ao programa Intervir + (80% das despesas elegíveis), tendo os respetivos encargos sido suportados por recurso ao

⁵² Vd. o ofício ref.ª S/2012/3715, de 15 de novembro, subscrito pelo Presidente do CA (cfr. a Pasta do Processo, págs. 17 a 59).

⁵³ Através do ofício n.º 1376, da mesma data, do Serviço de Apoio da SRMTC, a coberto do qual foi remetida uma cópia do despacho exarado pelo Juiz Conselheiro desta Secção Regional, em 18 de julho de 2012, no qual ficou expresso o posicionamento assinalado.

⁵⁴ Por intermédio do ofício ref.ª IGA_S/2012/2129, de 26 de junho de 2012.

⁵⁵ Vd. o ofício ref.ª MPE-OF-1343/2011, de 26 de outubro, assinado pelo Presidente do CA (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 112 a 113).

⁵⁶ Este entendimento voltou a ser reiterado pela MPE, S.A., no seu ofício ref.ª MPE-OF-759/2012, de 19 de novembro, onde, em consonância com o posicionamento manifestado pela IGA, S.A., foi defendida a aplicação restritiva daquele inciso legal (cfr. a Pasta do Processo, págs. 60 a 62).

financiamento bancário e a receitas próprias e, consequentemente, sem recurso a quaisquer verbas do orçamento da RAM.

A MPE, S.A. venceu ainda, neste particular⁵⁷, que os seus encargos operacionais (fornecimentos e serviços externos, gastos com pessoal, taxas e impostos indiretos) não são financiados por transferências do orçamento da entidade que a criou, mas antes pelas receitas provenientes da cobrança de rendas e de prestações mensais faturadas aos utentes dos 12 parques empresariais no âmbito do contrato de concessão celebrado com a RAM.

Todavia, apurou-se que, em exercícios económicos anteriores àqueles a que se referem os contratos *sub judice*, o Governo Regional efetuou transferências para a MPE, S.A. a título de empréstimos, conforme se ilustra no quadro abaixo:

Quadro 6. Fluxos financeiros do GR para a Madeira Parques, S.A. – 2005 a 2008

| CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA | | VALOR | DATA |
|-------------------------|---|--------------|------------|
| RUBRICA | DESIGNAÇÃO | (EM EUROS) | |
| 090602 | Ativos financeiros/Empréstimos a médio e longo prazo/Soc. e Q.S. não financeiras – Públicas | 1 000 000,00 | 13-10-2005 |
| 090602 | Ativos financeiros/Empréstimos a médio e longo prazo/Soc. e Q.S. não financeiras – Públicas | 1 000 000,00 | 15-02-2006 |
| 090602 | Ativos financeiros/Empréstimos a médio e longo prazo/Soc. e Q.S. não financeiras – Públicas | 371 100,00 | 18-01-2007 |
| 090602 | Ativos financeiros/Empréstimos a médio e longo prazo/Soc. e Q.S. não financeiras – Públicas | 459 000,00 | 09-04-2008 |

Acresce que, em resposta aos esclarecimentos adicionais solicitados por esta Secção Regional⁵⁸, a MPE, S.A., disponibilizou informação demonstrativa de que, ao longo do período em análise, esta empresa beneficiou ainda das transferências provenientes do Instituto de Desenvolvimento Regional quantificadas no quadro abaixo:

Quadro 7. Transferências do IDR para a MPE, S.A. – 2009 e 2010

| DESCRIÇÃO | VALOR (EM EUROS) | DATA |
|-------------------------|------------------|------------|
| SUBS.INTERVIR + | 5 697 671,88 | 31-12-2009 |
| COMPART.SUBS.INTERVIR + | 1 063 244,06 | 31-12-2010 |
| 2ª FASE PAVILHOES | 1 245 584,92 | 31-12-2010 |

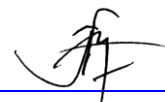
In casu, pese embora para desenvolver a sua atividade a MPE, S.A., tenha beneficiado de fluxos financeiros com origem no orçamento da entidade responsável pela sua criação, também é um facto que, conquanto criada por iniciativa da Região, não o foi com o intuito de exercer e desempenhar funções administrativas legalmente cometidas ao Setor Público Regional, i.e., a gestão e construção de parques empresariais, as quais têm um pendor eminentemente mercantil, o que se mostra suficiente para fundamentar a não sujeição a visto dos títulos contratuais em causa, na medida em que tal pressuposto não permite enquadrar esta entidade no âmbito da segunda parte da norma da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC, na redação que lhe foi atribuída pela Lei n.º 48/2006.

Destarte, considera-se que os dois contratos celebrados pela MPE, S.A., identificados no ponto 3.1. *supra*, não estavam abrangidos pela fiscalização prévia exercida pelo TC.

3.1.5. PATRIRAM - Titularidade e Gestão de Património Público Regional S.A.

⁵⁷ Vd. o ofício ref.ª MPE-OF-1346/2011, de 27 de outubro, remetido em aditamento ao já referido ofício ref.ª MPE-OF-1343/2011, e igualmente subscrito pelo Presidente do CA (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 114 e 115).

⁵⁸ Vd. o ofício n.º 2083, de 8 de novembro 2012, do Serviço de Apoio da SRMTC (cfr. a Pasta do Processo, pág. 12).



A fim de justificar a não submissão a visto dos dois contratos referenciados no anterior ponto **3.1.**, a PATRIRAM, S.A., invocou, em síntese, que não reúne as condições enunciadas na segunda parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC, na redação constante da Lei n.º 48/2006, tendo enfatizado “*que a sua criação não visa o desempenho de quaisquer funções administrativas, originariamente a cargo da Administração Pública Regional, nem os seus encargos são suportados por transferências do orçamento regional*”, que “*é uma sociedade comercial criada pelo DLR n.º 7/2007/M, de 12 de Janeiro*”, cujo objeto consiste, de harmonia com o art.º 2.º deste diploma, na “*titularidade, transmissão, gestão, rendibilização e reconversão de património, imobiliário ou mobiliário, do domínio privado da Região Autónoma da Madeira, seja o que lhe for transmitido, seja o que lhe esteja concessionado*”, e que desenvolve a sua atividade pelas regras normais de mercado^{59 60}.

Considera-se, porém, que tais fundamentos não são suficientes para demonstrar que a criação desta entidade não visou transferir para esta empresa pública de capitais exclusivamente públicos funções materialmente administrativas originariamente a cargo da Administração Pública Regional, uma vez que resulta do próprio preâmbulo do diploma invocado que as funções descritas - que se têm por indiscutivelmente associadas à prossecução do interesse público, na medida em que o património em questão abrange essencialmente imóveis onde estão instalados serviços e organismos públicos da Região - estavam anteriormente confiadas a serviços integrados no Setor Público Administrativo Regional, quando aí se refere que “*[a] existência de inúmeros ativos imobiliários e mobiliários propriedade direta da Região Autónoma da Madeira impõe a absoluta necessidade de se encontrarem novos modelos de rentabilização e racionalização desse património, com vista à otimização da exploração dos recursos disponíveis existentes, no respeito pela boa gestão e correta aplicação dos dinheiros públicos*” (destaque nosso).

O trecho transcrito põe assim em evidência que a gestão do património regional entretanto atribuída à PATRIRAM, S.A., era realizada e assegurada pelas entidades públicas regionais às quais esse património se encontrava adstrito antes da criação daquela empresa, fazendo-se um parêntesis para referir que não se conhecem motivos plausíveis para o desenvolvimento de novos modelos de rentabilização e racionalização desse património não ter sido consignado a uma ou várias entidades do sector público administrativo regional, designadamente, à Direção Regional do Património.

Além disso, os termos do contrato de concessão celebrado entre a RAM e a PATRIRAM, S.A., assim como os expedientes com ele relacionados, que envolveram o recurso a uma operação de financiamento com contornos de difícil apreensão, contribuem para pôr em causa a natureza puramente mercantil desta empresa e o desenvolvimento do seu objeto em moldes de plena concorrência.

No que concerne a eventuais financiamentos com origem no orçamento regional, importa assinalar que, no ano 2010, a Tesouraria do Governo Regional transferiu para a PATRIRAM, S.A., os montantes a seguir indicados, levando a que, também por esta via, se enquadre a empresa no âmbito da segunda parte da norma da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC, no texto fixado pela Lei n.º 48/2006:

⁵⁹ Vd. o ofício n.º 182, de 26 de agosto de 2011, subscrito pelo Presidente do CA (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 83 a 108).

⁶⁰ Estes argumentos foram repetidos e tratados de forma mais desenvolvida pela PATRIRAM, S.A., a coberto do seu ofício n.º 188, de 22 de novembro de 2012, subscrito pelos membros do CA (cfr. a Pasta do Processo, págs. 143 a 149).

Quadro 8. Fluxos financeiros do GR para a PATRIRAM, S.A. – 2009 a 2011⁶¹

| CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA | | VALOR | DATA |
|---|--|---------------------|------------|
| RUBRICA | DESIGNAÇÃO | (EM EUROS) | |
| 020204 | Aquisição de bens e serviços/Aquisição de serviços/Locação de edifícios | 7 096 960,08 | 2009* |
| | | 7 096 960,08 | |
| 090702 | Ativos financeiros/Ações e outras participações/Soc. e Q.S. não financeiras - Públicas | 670 000,00 | 22-04-2010 |
| 020204 | Aquisição de bens e serviços/Aquisição de serviços/Locação de edifícios | 7 376 496,60 | 2010* |
| TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS EM 2010 | | 8 046 496,60 | |
| 090702 | Ativos financeiros/Ações e outras participações/Soc. e Q.S. não financeiras - Públicas | 1 130 000,00 | 30-03-2011 |
| 020204 | Aquisição de bens e serviços/Aquisição de serviços/Locação de edifícios | 4 315 667,28 | 2011* |
| TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS EM 2011 | | 5 445 667,28 | |

* Valores correspondentes a diversos pagamentos efetuados ao longo dos anos de 2009, 2010 e 2011.

O facto de as receitas da PATRIRAM, S.A., provirem basicamente dos contratos de arrendamentos celebrados entre esta sociedade e a Região ao abrigo do contrato de concessão celebrado, bem como dos contratos de arrendamento comercial cuja gestão lhe foi igualmente concessionada⁶², vem simplesmente reforçar este entendimento, alicerçado na noção de “transferências do orçamento” delineada pelo Juiz Conselheiro João Figueiredo⁶³, que aí engloba “ (...) todos os fluxos de recursos financeiros públicos da entidade criadora para a entidade criada, contribuindo para o seu funcionamento e, em geral, para as suas atividades, independentemente das soluções técnicas adotadas”, sublinhando que “[s]ão fluxos financeiros ou financiamentos que permitem a subsistência da entidade e a realização, em geral, das suas atividades e, no caso, das entidades sob forma empresarial, sem serem uma contrapartida direta da disponibilização de bens e serviços, de natureza mercantil, em ambiente de concorrência” (destaque nosso).

Com efeito, e tal como faz questão de realçar este douto Juiz, as denominadas “transferências do orçamento” a que alude a segunda parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, “[n]ão são receitas de natureza mercantil”, abrangendo não só “ (...) as transferências propriamente ditas - correntes e de capital - os subsídios, mas igualmente os movimentos financeiros ao abrigo de contratos-programa, de contratos de gestão e de outros instrumentos contratuais e programáticos celebrados entre as entidades criadoras e as criadas e que titulam esses movimentos”.

Posto isto, considera-se que a PATRIRAM, S.A., estava obrigada a sujeitar os contratos assinalados à fiscalização prévia exercida pelo TC, mormente porquanto, para além de serem enquadráveis na previsão normativa dos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b), e n.ºs 2 e 5, e 48.º da LOPTC, os mesmos foram essencialmente financiados por receitas decorrentes da locação de edifícios no âmbito dos contratos de arrendamento outorgados com a RAM⁶⁴ e pelos montantes transferidos a título de ativos financeiros ao abrigo do contrato de concessão (que funcionaram como instrumentos programáticos formalizados entre Governo Regional e aquela empresa pública com o objetivo de dar suporte às aludidas transferências), o que denota o preenchimento, *in casu*, da hipótese legal delineada na segunda parte da mencionada al. c) do n.º 1 do art.º 5.º daquela Lei.

⁶¹ Sublinha-se, a fim de clarificar eventuais dúvidas da PATRIRAM, S.A., neste domínio, que a transferência de verba destinada à realização inicial do capital social da empresa não se encontra contemplada neste Quadro.

⁶² No âmbito da prossecução do que é designado como uma política de imputação de uma renda que expresse o preço de mercado às entidades que estejam instaladas em imóveis que lhe pertençam ou hajam sido concessionados.

⁶³ Acerca desta abordagem, vd. o artigo já anteriormente citado.

⁶⁴ Sobre estes contratos, vd. os pontos 3.1. e 3.2. do Relatório n.º 15/2009-FS/SRMTC - Auditoria à PATRIRAM - 2007 (Análise ao contrato de compra e venda de créditos futuros), aprovado em 22 de outubro de 2009 (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 249 a 254).



Anote-se, aliás, que a circunstância de a PATRIRAM, S.A., ter passado, em 2011, a integrar o perímetro da Administração Pública⁶⁵ para efeitos de contas nacionais apenas vem reforçar este entendimento.

No exercício do contraditório, o Presidente do CA da PATRIRAM, S.A.⁶⁶, reiterou o ponto de vista já preliminarmente defendido de que esta empresa “*não está sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por não se poder considerar uma entidade abrangida pelo artigo 5.º, n.º 1 alínea c) da LOPTC, assente nas seguintes premissas:*

- “i) A PATRIRAM desenvolve uma actividade tipicamente mercantil, explorando em termos comerciais os bens do domínio privado da Região que esta lhe concessionou ou que transmitiu para a sua propriedade, ou ainda os por si adquiridos;*
- ii) As receitas da PATRIRAM são todas as que decorrem da gestão comercial dos bens concessionados, transmitidos ou adquiridos, «máxime» as emergentes dos contratos de arrendamento celebrados quer com a RAM, quer com privados;*
- iii) A PATRIRAM não recebe, nem pode receber, quaisquer transferências orçamentais da Região, conceito em que nem se inclui a realização de capital pelo acionista, nem as rendas acima referidas;*
- iv) A PATRIRAM está excluída do âmbito de aplicação da segunda parte da norma da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 48/2006;*
- v) Os actos e contratos da PATRIRAM não estão sujeitos à fiscalização prévia desse Tribunal, uma vez que os actos e contratos das empresas públicas regionais, por força do n.º 1 do art.º 47.º da LOPTC, só estão submetidos a controle prévio nos casos em que tenha aplicação a referida norma da segunda parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º”.*

Em reforço dos fundamentos apresentados, aquele responsável remeteu ainda para o conteúdo de um parecer⁶⁷ que juntou às respetivas alegações e que encerra as seguintes conclusões:

“1.ª - O objectivo visado com a Lei n.º 48/2006 foi alargar o âmbito da fiscalização prévia do TC a entidades criadas para prosseguir, sob a forma jurídica de empresa (ou outra análoga), parte das atribuições próprias das entidades do sector público administrativos, evitando que os actos e contratos envolvidos na prossecução dessas atribuições continuassem a iludir o controle prévio através da sua imputação meramente formal a um ente sem verdadeira actividade empresarial;

2.ª - Para além de serem criadas por pessoas colectivas públicas, as entidades que passaram com a Lei n.º 48/2006 a ver os seus actos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do TC são as que, desempenham, sob vestes formalmente empresariais, actividades típicas das entidades administrativas de natureza burocrática, previstas no n.º 1 do art.º 2.º da LOPTC;

3.ª - Por outro lado, tais actividades devem ser suportadas não por receitas próprias, mas por fluxos financeiros sem contrapartida, oriundos dos orçamentos dos organismos burocráticos que antes desenvolviam actividades materialmente idênticas;

4.ª - Como requisito final para a sujeição à fiscalização prévia, exige-se que os actos e contratos que integram essas actividades tenham ficado de fora do alcance do TC apenas por efeito da interposição do novo ente, uma vez que tais actos e contratos se inseriam e inserem na actividade burocrática típica de uma entidade do sector público administrativo e suportada pelo orçamento desta entidade;

⁶⁵ Nos termos do n.º 5 do art.º 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 52/2011 de 13 de outubro).

⁶⁶ Através do ofício n.º 174, de 14 de outubro de 2013 (cfr. a Pasta do Processo, págs. 245 a 264).

⁶⁷ Subscrito pelo Professor Doutor Luís Fábrica, Professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, e datado de 11 de outubro de 2013.

5.^a - No sector empresarial público português encontram-se diversos exemplos em que uma determinada actividade que era desempenhada em moldes burocráticos clássicos passou a ser desenvolvida em termos empresariais, através da criação de um novo ente ou da transformação do anterior serviço administrativo em empresa pública, visando uma maior eficiência e dinamismo de gestão, por aplicação dos princípios e critérios tipicamente mercantis;

6.^a - A PATRIRAM desenvolve uma actividade tipicamente mercantil, explorando em termos comerciais os bens do domínio privado da Região que esta lhe concessionou ou que transmitiu para a sua propriedade;

7.^a - As receitas da PATRIRAM são as que decorrem da gestão comercial dos bens concessionados ou transmitidos, assim como da eventual prestação de serviços;

8.^a - A sua actividade deve ser orientada para o equilíbrio financeiro e a auto-sustentação, designadamente através da imposição aos locatários de rendas que expressem o valor de mercado do bem fruído;

9.^a - A PATRIRAM não recebe, nem pode receber, quaisquer transferências orçamentais da Região, conceito em que não se inclui a realização de capital pelo acionista;

10.^a - Pelo contrário, é a PATRIRAM que deve pagar uma renda à concedente, à qual acrescem as contrapartidas inerentes aos bens que esta transmite para a sua propriedade;

11.^a - A PATRIRAM está excluída do âmbito de aplicação da segunda parte da norma da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006;

12.^a - Os actos e contratos da PATRIRAM não estão sujeitos à fiscalização prévia desse Tribunal, uma vez que os actos e contratos das empresas públicas regionais, por força do n.º 1 do art.º 47.º da LOPTC, só estão submetidos a controle prévio nos casos em que tenha aplicação a referida norma al. c) do n.º 1 do art. 5.º;

13.^a - A posição contrária, sustentada no relatório da Auditoria da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, só pode explicar-se à luz de diversos equívocos graves;

14.^a - Constitui equívoco grave tentar retirar do facto óbvio de a gestão do património imobiliário do domínio privado constituir uma actividade que já antes era desenvolvida pelos serviços da Administração Pública a conclusão (implícita) de que está verificado o requisito da parte final da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC;

15.^a - Outro equívoco grave refere-se à inclusão no conceito de transferências orçamentais das rendas pagas pelos locatários pertencentes à Região;

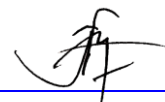
16.^a - O derradeiro equívoco consiste em defender que só os entes que actuem em ambiente de perfeita concorrência estão excluídos do âmbito de aplicação da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC;

17.^a - Esta última ideia não só carece de justificação técnica e de fundamento legal, como conduziria a resultados aplicativos insustentáveis”.

Em sede de contraditório pronunciou-se também o Secretário Regional do Plano e Finanças, na qualidade de entidade tutelar, dando-se aqui por reproduzidas as alegações proferidas e transcritas no antecedente ponto **3.1.1.**, por serem extensíveis à PATRIRAM, S.A..

Centrando a atenção nos argumentos expendidos, constata-se que os mesmos não só não aportam factos novos como assentam essencialmente numa visão da PATRIRAM, S.A., que volta a descurar os contornos subjacentes à criação desta entidade e à atividade concreta que a mesma tem vindo a exercer.

Tais contornos, que foram acima afluídos e se encontram associados à definição e aos fins associados à prossecução do respetivo objeto social, apontam para a conclusão inexorável, vertida no *Relatório*



n.º 15/2009-FS/SRMTC - Auditoria à PATRIRAM - 2007 (Análise ao contrato de compra e venda de créditos futuros)⁶⁸, de que esta empresa não reveste natureza mercantil.

E assim acontece mormente porquanto a atividade principal da PATRIRAM, S.A., se reconduz ao arrendamento de bens imóveis à RAM (que para além de ser a sua única acionista é também a titular desse património), o que, à luz dos parâmetros do SEC95, faz com que as rendas cobradas à Região não devam ser consideradas como uma produção mercantil, aspeto esse que se revela determinante para o enquadramento desta entidade no setor das Administrações Públicas, pelo menos enquanto os seus recursos continuarem a provir maioritariamente de pagamentos efetuados por departamentos públicos.

Face a esta evidência, que não vem senão reforçar o preenchimento, pela PATRIRAM, S.A., dos requisitos enunciados na segunda parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC, na redação trazida pela Lei n.º 48/2006, mantém-se o posicionamento anteriormente expresso acerca da subsunção desta entidade no âmbito subjetivo de incidência da fiscalização prévia e, conseqüentemente, da obrigatoriedade de sujeição dos contratos referenciados a esta modalidade de controlo financeiro.

3.1.6. Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A.

De acordo com os esclarecimentos prestados pela Ponta do Oeste, S.A.⁶⁹, “[a] decisão da não remissão dos” cinco contratos listados no quadro plasmado no ponto 3.1. “ao Tribunal de Contas para Fiscalização Prévia, ao abrigo da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, deveu-se ao facto de anteriormente” a empresa o ter “feito num procedimento em tudo semelhante aos em análise, nomeadamente no procedimento relativo à “Concepção e construção do teleférico do Rabaçal” (.../Ofício 265, datado de 15/6/2007), onde” submeteu “formalmente o processo concursal a Visto Prévio, e ao qual” o “Tribunal (...) acabou por responder formalmente (através do V/Ofício 01257, de 10/7/2007), «Devolvido por não estar sujeito a visto».”

A fim de apurar os fundamentos que estiveram na base daquela devolução, procedeu-se à consulta do respetivo processo de visto⁷⁰, tendo-se apurado que:

- ✓ Em sede de verificação preliminar, foi solicitado à Ponta do Oeste, S.A.,⁷¹ que informasse se “(...) no âmbito do relacionamento financeiro com a acionista Região Autónoma da Madeira” estavam “previstas transferências de verbas para a (...) empresa no corrente ano, devendo, em caso afirmativo, proceder-se à indicação dos respetivos valores e da sua origem (contrato-programa, participação financeira, subsídio, compensação indemnizatória, ou outras)”;
- ✓ Em resposta, aquela sociedade indicou, ao abrigo do seu ofício n.º 298, de 28 de junho de 2007⁷², “que não” estavam “previstas quaisquer transferências de verbas do orçamento da Região Autónoma da Madeira para esta empresa durante” aquele ano, tendo o Serviço de Apoio concluído⁷³, que “ (...) o contrato de empreitada em apreço não” se encontrava “sujeito à fiscalização prévia (...), face ao disposto no art.º 5.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26

⁶⁸ Cfr. (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 249 a 254).

⁶⁹ Vd. o ofício n.º 409, de 25 de outubro de 2011, assinado pelo Presidente do CA (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 74 a 80).

⁷⁰ Identificado com o n.º 52/2007, sendo respeitante ao contrato da empreitada de “concepção e construção do teleférico do Rabaçal”.

⁷¹ Através do ofício de solicitação de esclarecimentos ref.ª UAT I/217/07, de 27/06/2007, do Serviço de Apoio da SRMTC (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, pág. 228).

⁷² Subscrito pelo Presidente do respetivo CA.

⁷³ No Relatório n.º 30/FP/2007/LF, de 6 de junho 2007 (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 229 a 230).

de Agosto”, tendo o Exm.º Juiz Conselheiro que apreciou o processo despachado no sentido de que o mesmo deveria ser “[d]evolvido por não estar sujeito a visto”⁷⁴ (destaque nosso).

Não obstante, os fluxos financeiros registados nas contas do Tesoureiro do Governo Regional revelam que, em 2007, assim como nos anos a que se reportam os contratos em questão, foram efetuadas as seguintes transferências para a Ponta do Oeste, S.A., por conta dos orçamentos da RAM referentes aos aludidos exercícios económicos:

Quadro 9. Fluxos financeiros do GR para a Ponta do Oeste, S.A. – 2007 a 2011

| CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA | | VALOR | DATA |
|---|---|---------------------|------------|
| RUBRICA | DESIGNAÇÃO | (EM EUROS) | |
| 090602 | Ativos financeiros/Empréstimos a médio e longo prazo/Soc. e Q.S. não financeiras – Públicas | 515 000,00 | 19-04-2007 |
| 080101 | Transferências de capital/Sociedades e quase-sociedades não financeiras/Públicas | 1 893 235,00 | 08-06-2007 |
| 040102 | Transferências correntes/Sociedades e quase-sociedades não financeiras/Privadas | 12 000,00 | 10-09-2007 |
| TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS EM 2007 | | 2 420 235,00 | |
| 080101 | Transferências de capital/Sociedades e quase-sociedades não financeiras/Públicas | 500 000,00 | 29-10-2009 |
| TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS EM 2009 | | 500 000,00 | |
| 070104 | Aquisição de bens de bens de capital/Investimentos/Construções diversas | 430 000,00 | 26-04-2010 |
| 080101 | Transferências de capital/Sociedades e quase-sociedades não financeiras/Públicas | 162 467,66 | 25-11-2010 |
| 080101 | Transferências de capital/Sociedades e quase-sociedades não financeiras/Públicas | 158 500,00 | 28-06-2010 |
| TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS EM 2010 | | 750 967,66 | |
| 040101 | Transferências correntes/Sociedades e quase-sociedades não financeiras/Públicas | 2 700 000,00 | 2011* |
| 080101 | Transferências de capital/Sociedades e quase-sociedades não financeiras/Públicas | 1 205 637,87 | 2011* |
| 080102 | Transferências de capital/Sociedades e quase-sociedades não financeiras/Privadas | 430 000,00 | 01-03-2011 |
| 090702 | Ativos financeiros/Ações e outras participações/Soc. e Q.S. não financeiras - Públicas | 451 000,00 | 2011* |
| TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS EM 2011 | | 4 786 637,87 | |

* Valores correspondentes a diversos pagamentos efetuados ao longo do ano 2011.

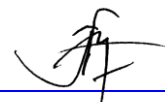
Estes dados evidenciam, assim, que, no horizonte temporal assinalado, os encargos da Ponta do Oeste, S.A., foram, em parte, suportados por transferências do orçamento da Região, que foi uma das entidades públicas responsáveis pela sua criação, sendo que, conforme já ficou anteriormente referido, se considera que as transferências não têm de ser consignadas à cobertura dos encargos emergentes dos contratos em causa, bastando que tenham contribuído para cobrir os encargos gerais da empresa.

Por conseguinte, entende-se que a Ponta do Oeste, S.A., (que reveste a forma de empresa pública de capitais exclusivamente públicos, destituída de natureza mercantil e que prossegue funções materialmente administrativas⁷⁵) preenchia os critérios elencados na segunda parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, razão pela qual estava obrigada a submeter os ditos contratos à fiscalização prévia do TC, sendo certo que os mesmos eram tidos por enquadráveis na previsão legal dos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b), e n.ºs 2 e 5, e 48.º da LOPTC⁷⁶.

⁷⁴ Do que a Ponta do Oeste, S.A., foi notificada através do já mencionado ofício n.º 1257, de 10 de julho de 2007 (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, pág. 77).

⁷⁵ Anota-se que, em 2012, a Ponta do Oeste, S.A., foi incluída no setor público administrativo no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95), tendo passado a integrar o grupo das entidades públicas reclassificadas.

⁷⁶ Sublinha-se, inclusive, que, a terem existido dúvidas acerca da subsunção desta entidade naquela primeira norma, as mesmas ficaram dissipadas com a alteração que lhe foi introduzida pela Lei n.º 61/2011, pois embora este diploma não tenha aplicação aos contratos em análise, veio densificar o entendimento que se propugna sobre o âmbito de incidência subjetiva da LOPTC.



Ao mesmo tempo, estes dados indiciam que, em 2007, a Ponta do Oeste, S.A., terá prestado falsas declarações no domínio do processo de visto respeitante ao contrato de “*Concepção e construção do teleférico do Rabaçal*”, induzindo o TC em erro na avaliação dos factos, erro esse que se projetou na decisão de devolução definitiva do contrato em questão com fundamento na sua não sujeição a visto por aquela empresa não ser enquadrável na previsão normativa do art.º 5.º, n.º 1, al. c), da LOPTC, na versão introduzida pela Lei n.º 48/2006, designadamente, por não beneficiar de transferências do orçamento regional, o que veio a revelar-se não corresponder à verdade.

Nessa medida, ao ter posto em causa o dever de colaboração para com o TC que era exigível à Ponta do Oeste, S.A., a atuação descrita é passível de configurar uma infração sancionável através da aplicação de uma multa, nos termos consignados no art.º 66.º, n.º 1, al. f), da LOPTC, com a alteração introduzida pela Lei n.º 48/2006.

Acresce que, tendo o financiamento público da atividade da Ponta do Oeste, S.A., continuado a ser uma realidade nos anos 2008 a 2011 e porquanto não se registaram alterações ao nível da composição do CA da empresa nesse período temporal, a decisão do TC sobre a não sujeição a fiscalização prévia do contrato acima referenciado não pode, de forma alguma, ser invocada para justificar a omissão da não sujeição a visto dos contratos sinalizados no âmbito da presente auditoria, devendo inclusivamente esse circunstancialismo ter-se mostrado decisivo para esta entidade dar plena observância àquele dever legal.

Relativamente a este assunto, o ex-Presidente da Ponta do Oeste, S.A., alegou, em síntese, que “*nunca houve intenção ou necessidade de prestar falsas declarações, ou de faltar ao dever de colaboração com o Tribunal de Contas*”, tendo em conta, designadamente, que:

- O CA da Ponta do Oeste, S.A., tomou a decisão de remeter o contrato da empreitada de concepção e construção do teleférico do Rabaçal ao TC, para efeitos de sujeição a fiscalização prévia, a coberto do ofício n.º 265, de 15 de junho de 2007, “*para evitar qualquer incumprimento, (...) ainda que por mera cautela (...)*”, conforme aí se fez constar expressamente;
- A “*resposta*” dada pela Ponta do Oeste, S.A., ao pedido de esclarecimentos formulado nesse âmbito, plasmada no ofício n.º 298, de 28 de junho de 2007, “*assentou sempre no pressuposto de que não seria necessário solicitar visto prévio, caso não houvesse um contrato com a RAM, específico, para o seu financiamento*”;
- Que o despacho de devolução definitiva daquele contrato “*por não estar sujeito a visto*”, proferido no âmbito do correlativo processo, e notificado à Ponta do Oeste, S.A., através do ofício n.º 1257, de 10 de julho de 2007, “*norteou todo o procedimento*” adotado nos processos subsequentes, que correspondem aos cinco contratos identificados *in casu*;
- As “*conclusões I e II do Parecer Jurídico, solicitado pela (...) Ponta do Oeste, SA,*”, que serviu de base à postura adotada, apontavam no sentido de que “*«I - Os financiamentos bancários das empresas públicas estão fora do controlo prévio do Tribunal de Contas»*”, inserindo-se “*«na prossecução do seu objeto social de direito privado, ainda que com o aval do Governo como garante da operação»*”, e de que “*«II – Com a receita dos empréstimos ou com a que resultar da sua actividade, podem os órgãos competentes fazer a gestão dentro das regras do direito privado não cabendo também, neste âmbito, a fiscalização em causa*”, podendo a Ponta do Oeste, S.A., por conseguinte, “*proceder ao lançamento de concursos, adjudicar as obras, executá-las e pagá-las*”;
- Foi assumido pela Ponta do Oeste, S.A., que “*por «despesa» não deve entender-se o lançamento do procedimento concursal, mas sim o empréstimo bancário em si, na medida em que é por via deste que incorre a «despesa» da Ponta do Oeste, SA*”; “*ou seja, (...) Mesmo que não se lançasse qualquer empreitada, a despesa existiria sempre pela contracção deste*”, sendo “[o] lançamento da empreitada”, “*apenas e tão só a «utilização» dos fundos*”;

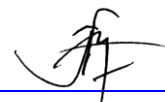
- *“Fazendo um paralelismo, e na suposição que a Ponta do Oeste, S.A., tinha receitas próprias decorrentes da sua actividade normal, e que as aplicava na execução de novas empreitadas, estas estariam sujeitas a Visto Prévio”;*
- *“Daqui se inferiu que apenas nos casos em que houvesse uma relação directa entre uma transferência do orçamento da Região, para uma obra específica, haveria necessidade de solicitação de visto prévio ao Tribunal de Contas”;*
- *“Também se entendeu que, não havendo contrato programa para este processo, uma utilização de uma receita que derivava directamente da acionista Região Autónoma da Madeira para um fim específico, estava isenta de Visto Prévio”;*
- As três transferências para a Ponta do Oeste, S.A., a que é feita menção no presente documento, datadas de 19 de abril, de 8 de junho e de 10 de setembro de 2007, respetivamente, *“derivam de contratos de mútuo, de contrato programa para a ligação viária em túnel à zona centro e norte da vila da Ribeira Brava e de um protocolo de desenvolvimento e cooperação cultural para a exposição” Peões e Passadeiras - Rigo 84-23”;*
- O contrato de mútuo foi celebrado com a acionista RAM, em 29 de novembro de 2006, o contrato de promoção e cooperação cultural), em 31 de março de 2006, e o contrato-programa para a ligação viária em túnel à zona centro e norte da vila da Ribeira Brava, em 1 de setembro de 2006, tendo sido alterado em 25 de junho e em 22 de novembro de 2010, e em 21 de janeiro de 2011;
- As *“transferências e o fluxo de tesouraria dos contratos”* reportam-se a 30 de abril, a 11 de junho e a 12 de setembro de 2007, e embora esta última data seja *“posterior à resposta que enviámos ao Tribunal de Contas”*, a verba em causa foi contratada para ser transferida *“em 2006 por conta da despesa com a exposição referida, situação que não ocorreu e transitou para”* 2007, o que significa que estes *“recebimentos (...) derivaram de contratos assinados em 2006, e recebidos em 2007, quer por impossibilidade de pagamento, quer por escalonamento de pagamento”*.
- *“Qualquer eventual falha ou omissão, derivaria exclusivamente da nossa eventual incapacidade ou deficiência de informação (...)”*.

Por seu turno, o atual Presidente do CA da Ponta do Oeste veio invocar⁷⁷, em audiência de interessados, que, *“[d]e acordo com os elementos constantes dos processos de empreitada mencionados, a falta de remessa destes contratos à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia decorreu directamente das conclusões de um parecer⁷⁸ remetido pelos serviços da Vice-Presidência do Governo Regional a todas as sociedades de desenvolvimento, na qualidade de órgão de tutela, para servir de «orientação geral», em que foi sufragado o entendimento de que “nas situações em apreço”, aquelas “sociedades não estariam obrigadas à remessa dos contratos, considerando que (...) previam como fonte de financiamento exclusiva a receita de empréstimos contraídos” pelas mesmas “junto de bancos comerciais”*.

As explicações prestadas por estes responsáveis apontam, assim, no sentido de que tanto a resposta dada ao TC no âmbito do aludido processo de fiscalização prévia como as decisões subsequentes de não remessa a visto dos cinco contratos *supra* mencionados assentaram no pressuposto de que, no contexto e para os efeitos descritos, apenas deveriam ser tidas por relevantes as transferências do orçamento regional especificamente destinadas ao financiamento dos projetos em questão, leitura essa

⁷⁷ A coberto do ofício ref.^a CA-SAI/0826/2013, de 14 de outubro de 2013 (cfr. a Pasta do Processo, págs. 236 a 244).

⁷⁸ Incidente sobre *“os termos em que as entidades públicas ficaram obrigadas à fiscalização prévia dos respetivos actos geradores de despesa”*, elaborado pela *“Sociedade de Advogados Luís Filipe Chaveiro e Associados”* e de que foi junta cópia.



claramente influenciada pelas conclusões do parecer solicitado pela Ponta do Oeste, S.A. e sancionado pela tutela.

Face ao quadro circunstancial descrito, concede-se que, embora o referido parecer não revestisse força vinculativa, as orientações nele contidas terão contribuído de forma decisiva para a adoção do entendimento perfilhado pela Ponta do Oeste, S.A., o que cria margem para concluir que as informações facultadas pela empresa, a coberto do seu ofício n.º 298, de 28 de junho de 2007, resultaram de uma deficiente apreensão desta problemática e não de uma intenção deliberada de prestar falsas declarações ao TC, o que afasta a imputação de responsabilidade sancionatória com fundamento no art.º 66.º, n.º 1, al. f), da LOPTC.

Sem embargo, mantêm-se os comentários inicialmente tecidos relativamente ao preenchimento, pela Ponta do Oeste, S.A., dos pressupostos delineados na segunda parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC, no texto fixado pela Lei n.º 48/2006, assim como quanto ao dever de sujeição a visto dos mencionados contratos.

3.1.7. Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.

De harmonia com as explicações veiculadas pela SMD, S.A.,⁷⁹ o contrato concernente à empreita referenciada no quadro que ilustra o ponto **3.1.**, cujo início de efeitos se reporta a 2 de maio de 2011, “*não foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (...) pois o mesmo é financiado através de empréstimo bancário, avalizado pelo Governo Regional da Madeira*”, tendo essa decisão sido suportada no parecer elaborado pela LFC & Associados - Sociedade de Advogados, a solicitação da Ponta do Oeste, S.A., e já referido no ponto anterior, facultado à empresa pela Vice-Presidência do Governo Regional com a indicação de que as conclusões aí traçadas deveriam servir de orientação geral para entidades sob a sua tutela⁸⁰.

Para o que ora interessa, importa destacar os pontos I e II das Conclusões do mencionado parecer, que apresentam o seguinte teor:

I – Os financiamentos bancários das Empresas Públicas estão fora do controlo prévio do Tribunal de Contas. Estes inserem-se na prossecução do seu objeto social de direito provado, ainda que com aval do Governo como garante da operação.

II – Com a receita dos empréstimos ou com a que resultar da sua atividade, podem os órgãos competentes fazer a gestão dentro das regras do direito privado não cabendo também, neste âmbito, à fiscalização em causa”.

Tais premissas carecem, todavia, de força bastante para, por si só, fundamentar o afastamento da SMD, S.A. do âmbito de aplicação da norma da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97 com a alteração trazida pela Lei n.º 48/2006, especialmente por se verificar que, em 2010 e 2011, esta empresa dotada de capital integralmente público e que desenvolve atividades de cariz materialmente administrativo previamente reservadas a entidades públicas usufruiu de transferências do orçamento da Região (que foi uma das entidades que participou na sua criação) e que se destinaram ao financiamento dos seus encargos, sendo que, conforme ficou já dito, esse financiamento não tem de direcionar-se a um contrato específico, bastando que se dirija à cobertura de quaisquer encargos decorrente da atividade da empresa.

Assinala-se que, em 2012, e à semelhança do que ocorreu com a Ponta do Oeste, S.A., a SMD, S.A. foi incluída no setor público administrativo no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95), tendo passado a integrar o grupo das entidades públicas reclassificadas.

⁷⁹ Vd. o ofício ref.ª C/SMD:0448/10, de 28 de outubro de 2011, subscrito pelo Presidente do CA (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 129 a 140).

⁸⁰ Vd. o ofício n.º 1417, de 8 de outubro de 2007, daquele departamento regional (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 131 a 134).

Tais transferências encontram-se espelhadas no quadro abaixo, agrupadas por classificação económica e por gerência:

Quadro 10. Fluxos financeiros do GR para a SMD, S.A. – 2010 e 2011

| CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA | | VALOR | ANO |
|----------------------------------|--|--------------|-----------|
| RUBRICA | DESIGNAÇÃO | (EM EUROS) | ECONÓMICO |
| 080101 | Transferências de capital/Sociedades e quase-sociedades não financeiras/Públicas | 1 500 000,00 | 2010 |
| Total das transferências em 2010 | | 1 500 000,00 | |
| 040101 | Transferências correntes/Sociedades e quase-sociedades não financeiras/Públicas | 2 026 435,00 | 2011 |
| 090702 | Ativos financeiros/Ações e outras participações/Soc. e Q.S. não financeiras - Públicas | 1 175 000,00 | 2011 |
| Total das transferências em 2011 | | 3 201 435,00 | |

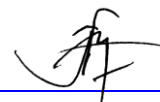
Consequentemente, e porquanto a SMD, S.A., reúne as demais condições delineadas naquela norma, estava legalmente vinculada a submeter o contrato em referência a fiscalização prévia, uma vez que se encontravam igualmente verificados os pressupostos contemplados nos art.^{os} 46.º, n.º 1, al. b), e n.ºs 2 e 5, e 48.º da LOPTC⁸¹.

Ouvido no âmbito do contraditório, o ex-Presidente da SMD, S.A., veio apresentar as seguintes alegações⁸²:

- “1) A decisão de não ter enviado para visto prévio o contrato de empreitada da «Rotunda Poente do Porto do Funchal, Lado Sul e Armazéns Poente, sob a Av. Sá Carneiro», foi tomada por orientação do acionista maioritário/tutela, através do Ofício n.º 1147 de Outubro de 2008, da Vice-Presidência do Governo Regional, (...) assinalado no Relatório;
- 2) Até à data de início do processo, não se verificou nenhuma alteração que nos suscitasse a necessidade de alterar a orientação da tutela na matéria em questão;
- 3) A inclusão da SMD, S.A. no Sector Público Administrativo (...) foi, em 2012, posterior ao início do procedimento relacionado com aquela empreitada;
- 4) Os fluxos financeiros entre o GR e a SMD, S.A., entre 2010 e 2011, (...) não serviram para financiar a obra referida, pelo menos no âmbito da vigência do Conselho de Administração a que presidi, pois não foi feito nenhum pagamento relativo àquela obra, no decurso do meu mandato;
- 5) Era prática corrente, desde o início da existência da SMD S.A. e por orientação da tutela, que os processos de financiamento e de concurso das empreitadas decorressem simultaneamente, sem problemas de calendário nem de financiamento;
- 6) Esta obra, pelas suas interligações, com a obra já em curso na mesma Avenida, feita pela SMD e com o túnel a montante da mesma, feito pelo GR, e pela sua natureza - via de comunicação essencial ao esquema viário do Funchal - e ainda por ser uma obra passível de ser participada financeiramente pela Autarquia, pois tratava-se duma via inserida na rede viária do Funchal, apesar das dificuldades de financiamento que em 2011 já se vislumbravam, não teve um trata-

⁸¹ Posto isto, não será demais voltar a realçar que, com a alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011 e ressalvado o disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 47.º da Lei n.º 2/2012, a al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC passou a consagrar de forma clara que estão sujeitas a fiscalização prévia **as empresas públicas** “ (...) criadas pelo Estado ou por quaisquer outra entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração pública, **com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que as criou** ” (destaque nosso). I. e., a nova redação daquela disposição veio clarificar e reiterar aquele que é o entendimento aqui sufragado, embora não tenha aplicação às situações vertentes em virtude da sua aplicação no tempo.

⁸² Com o registo de entrada na SRMTC n.º 2990, de 9 de outubro de 2013 (cfr. a Pasta do Processo, págs. 196 a 197).



mento diferente, pois a sua óbvia necessidade fazia-nos acreditar que o financiamento era praticamente inevitável;

- 7) *Prova, «contrarium sensu», desta convicção é que o Conselho de Administração a que presidi, ciente das já referidas crescentes dificuldades de financiamento, não consignou várias obras, cujos concursos públicos estavam realizados anteriormente a este, por não ter garantia de financiamento;*
- 8) *Só para citar algumas, o Pavilhão Multiusos, o Museu da Ciência e Tecnologia e a Remodelação da Quinta Magnólia, uma vez que, ao contrário da que foi objecto do relatório (...), não foram por nós considerados de realização tão premente.*

Em face do que antecede e tendo em consideração a realidade dos factos, parece-me que não existirá razão para que me sejam atribuídas quaisquer responsabilidades financeiras, uma vez que nada fiz ou autorizei em desrespeito pelas Normas Legais aplicáveis”.

No âmbito da audiência prévia pronunciou-se também o Presidente do CA da SMD, S.A., dando-se aqui por reproduzidas as alegações emitidas por este titular que foram transcritas no antecedente ponto **3.1.6.**, por serem comuns às situações reportadas à Ponta do Oeste, S.A., e à SMD, S.A..

Ponderados os argumentos tecidos por estes responsáveis, conclui-se que, à semelhança do que ocorreu relativamente à Ponta do Oeste, S.A., também neste caso a decisão da não sujeição a fiscalização prévia do contrato acima identificado resultou da interpretação então dada por esta entidade à segunda parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC, com a alteração introduzida pela Lei n.º 48/2006.

Nessa medida, e indo uma vez mais ao encontro do que ficou dito em relação à Ponta do Oeste, S.A., esta constatação não invalida, contudo, que se mantenham as observações inicialmente formuladas acerca do preenchimento, pela SMD, S.A., dos pressupostos delineados na segunda parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC, no texto fixado pela Lei n.º 48/2006, assim como quanto ao dever de sujeição a visto dos mencionados contratos.

3.1.8. Secretaria Regional dos Assunto Sociais

Nos esclarecimentos que prestou a esta Secção Regional⁸³, a SRAS confirmou a existência do contrato-programa identificado no ponto **3.1. retro**, com o valor de 239 805 547,00€, outorgado, em 30 de dezembro de 2010, entre a RAM, representada pelos Secretários Regionais dos Assuntos Sociais e do Plano e Finanças, e o SESARAM, E.P.E., e com efeitos reportados a 1 de janeiro de 2010, alegando que o facto de o Despacho n.º 1-JC/SRMTC/2010, de 19 de maio, do Juiz Conselheiro da SRMTC não ter sido “ (...) objeto de publicação oficial no JORAM (não obstante a sua remessa interna a todos os serviços) (...) poderá ter contribuído para um deficiente conhecimento, que resultou no não envio à SRMTC, para efeitos de emissão de visto prévio, do contrato-programa (...) aquando dos trabalhos preparatórios para a sua celebração, lapso” esse lamentado por aquela Secretaria.

Daí que, “no sentido de colmatar esta desconformidade (...)”, tivesse a SRAS decidido remeter ao TC uma copia simples do aludido contrato-programa, em anexo ao seu ofício de prestação de esclarecimentos, “com vista a ser acolhido o douto parecer da SRMTC”.

A argumentação apresentada pela SRAS para fundamentar a não submissão a visto daquele contrato-programa nos termos legalmente exigidos, não é, todavia, passível de ser acolhida, nomeadamente por se constatar, tal como a própria Secretaria reconhece, que todos os serviços do Governo Regional da Madeira abrangidos pelos art.ºs 2.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, al. c), da LOPTC, foram efetiva e oportunamente notificados do teor do Despacho n.º 1-JC/SRMTC/2010, de 19 de maio, do Juiz Conselheiro da SRMTC, que veio determinar a obrigatoriedade de remessa daqueles contratos ao TC para efeitos de visto [por serem enquadráveis na previsão da norma da al. b) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC], desde

⁸³ Vd. o ofício ref.ª S.3770, de 11 de maio de 2012, subscrito pelo Chefe do Gabinete do Secretário Regional dos Assuntos Sociais (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 175 a 200).

que dos mesmos resultassem encargos financeiros para essas entidades de valor superior ao indicado nos termos do art.º 48.º desta Lei.

Por outro lado, importa registar que o envio daquele contrato-programa à SRMTC para efeitos de submissão a fiscalização prévia, nos moldes e no contexto em que foi efetivado, não pode deixar de ser considerado extemporâneo⁸⁴, na medida em que, face ao estabelecido no ponto 5. da sua cláusula 2.^a⁸⁵, e tal como foi confirmado pela própria SRAS em sede de análise do processo de visto n.º 127/2012⁸⁶, o referido instrumento jurídico já havia produzido parte dos seus efeitos financeiros, o que comprometeu, de forma irreversível, a finalidade prosseguida pelo TC através do exercício da fiscalização prévia e consubstanciou uma clara violação da restrição imposta pelo n.º 1 do art.º 45.º da LOPTC.

Salienta-se que, em momento posterior, e na sequência dos esclarecimentos complementares solicitados à SRAS no âmbito da presente auditoria⁸⁷, o Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM (IASAÚDE, IP-RAM), pronunciou-se acerca deste assunto⁸⁸, alegando designadamente que:

- ✓ *“Não existia ninguém a quem tivesse sido conferida a incumbência legal da remessa do”* referido contrato-programa *“para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas”*;
- ✓ *“Não obstante o (...) Despacho n.º 1-JC/SRMTC/2010 (...), e não desprimorando entendimento divergente, (...) apenas com a aprovação do orçamento de Estado para 2012 (...) os contratos dos centros hospitalares, dos hospitais e unidades locais de saúde com natureza de entidade empresarial, passam a estar sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, obrigatoriedade legal que (...) até então não existia”*;
- ✓ *“[E]ste Contrato-Programa pela natureza e objeto das prestações nele insertas, bem como as entidades envolvidas, com vista à sua autorização, celebração e outorga, consubstancia um processo de tramitação longo e moroso”*;
- ✓ *Perante estes circunstancialismos, deveria ser relevada a não sujeição a visto daquele título jurídico, por não existir consciência por parte dos nossos serviços de tal obrigatoriedade, na medida em que o entendimento, à data, foi o de não subsunção do caso sub júdice ao Despacho n.º 1-JC/SRMTC/2010 (...).”*

Destas observações sobressai a defesa da ideia de que o contrato-programa em questão não se encontrava sujeito a visto, posição que, conforme se passa a explicar, não deve ser acolhida.

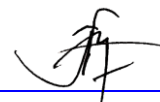
⁸⁴ Para além de ser igualmente irregular, na medida em que o registo de abertura dos processos de fiscalização prévia não é efetuado quando, designadamente, os mesmos não integrem o original do instrumento jurídico a fiscalizar, conforme se verificou na situação vertente (cfr. o art.º 5.º, n.º 1, das *Instruções sobre a organização dos processos de fiscalização prévia a remeter ao Tribunal de Contas*, aprovadas pela Resolução n.º 14/2011, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 156, de 16 de agosto de 2011, e aplicadas à Região por força da *Instrução n.º 1/2011*, inserida no Diário da República, 2.ª série, n.º 163, do dia 25 do mesmo mês).

⁸⁵ Segundo o definido neste ponto, a comparticipação financeira a atribuir pela RAM ao SESARAM, E.P.E., seria executada de acordo com a seguinte programação financeira: ano 2011 - 80 062 184,00€/ano 2012 – 159 743 362,42€ (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, pág. 178).

⁸⁶ Respeitante ao contrato-programa de definição e quantificação das atividades realizadas pelo Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E., e das contrapartidas financeiras determinadas em função dos resultados obtidos, respeitantes à produção dos anos económicos de 2011 e de 2012, bem como a regularização dos créditos vencidos de 2010, no valor máximo de 534 537 486,16€, celebrado, em 20 de dezembro de 2012, entre a RAM, representada pelos Secretários Regionais dos Assuntos Sociais e do Plano e Finanças, e a aludida entidade empresarial.

⁸⁷ Vd. o ofício n.º 2085, de 8 de outubro de 2012, do Serviço de Apoio da SRMTC (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. I, Sep. 2, pág. 14).

⁸⁸ Por intermédio do ofício n.º S. 9215, de 23 de novembro de 2012, da SRAS, subscrito pelo Chefe do Gabinete do Secretário (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Sep. 2, págs. 152 e 153).



Com efeito, o controlo financeiro, quando exercido em momento prévio, visa aferir se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria (vd. o art.º 44.º, n.º 1, da LOPTC).

À data da formalização daquele título jurídico, estavam sujeitas a esta modalidade de fiscalização as entidades elencadas no n.º 1 do art.º 2.º, por força da primeira parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da mesma LOPTC, a saber, o Estado e seus serviços, as Regiões Autónomas e seus serviços, as autarquias locais, suas associações ou federações e seus serviços, bem como as áreas metropolitanas, os institutos públicos e as instituições de segurança social, assim como as “(...) entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtração de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas”, como decorre da 2.ª parte da aludida al. c), na redação dada pela Lei n.º 48/2006.

Definindo o âmbito objetivo de incidência da fiscalização prévia de forma taxativa, mandava a Lei n.º 98/97 submeter ao Tribunal, ao abrigo da al. b) do n.º 1 do seu art.º 46.º, igualmente com a alteração introduzida pela Lei n.º 48/2006, “[o]s contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei”, sendo que para os efeitos desta al. b) se tinham por englobados na noção de contratos “os acordos, protocolos ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros patrimoniais” (vd. o n.º 2 do mesmo art.º 46.º).

E, em sintonia com o referenciado art.º 48.º, os contratos elencados na al. b) *supra* deveriam ser remetidos ao Tribunal no caso de o respetivo valor contratual, com exclusão do montante do IVA que for devido, ser superior ao consagrado em cada ano orçamental pelas leis do Orçamento, valor esse que, na Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, a qual aprovou o Orçamento do Estado para 2010, foi fixado em 350 mil euros.

Tendo presente este regime e considerando que o contrato-programa em questão, celebrado entre a RAM⁸⁹ e o SESARAM, E.P.E., com vista ao financiamento desta entidade⁹⁰, não corporiza um mero ato unilateral de concessão de apoios financeiros sem contrapartida direta para a Administração Regional, configurando antes um verdadeiro contrato de aquisição de serviços⁹¹, não pode senão concluir-se que o mesmo se encontrava sujeito a fiscalização prévia, por ser subsumível na previsão legal da al. b) do n.º 1 do art.º 46.º desta Lei e ter um valor superior a 350 000,00€.

Tais evidências levam inclusivamente a dispensar o labor exegético que, nos termos do Despacho 1-JC/SRMTC/2010, deve incidir sobre os instrumentos representativos de outras formas de aquisição de serviços ou direitos com valor patrimonial cuja submissão a visto possa suscitar dúvidas⁹².

⁸⁹ Que constitui uma das entidades abrangidas pelo âmbito subjetivo da fiscalização prévia, por ser enquadrável na previsão normativa da al. b) do n.º 1 do art.º 2 da LOPTC.

⁹⁰ Sublinhe-se que, em virtude da regionalização da política da saúde, o Sistema Nacional de Saúde não se confunde com o Sistema Regional de Saúde, nem, tão pouco, o Serviço Nacional de Saúde com o Serviço Regional de Saúde. Neste pressuposto, o Serviço Nacional de Saúde é financiado pelo Orçamento do Estado, cabendo, por seu turno, à Administração Regional assegurar o financiamento do Serviço Regional de Saúde.

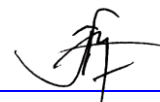
⁹¹ Com efeito, surgindo neste contrato-programa uma associação do financiamento público assegurado pela Administração Regional ao pagamento de serviços prestados pelo SESARAM, E.P.E., e sendo aí definidas e quantificadas as atividades a realizar por aquela entidade e as respetivas contrapartidas financeiras determinadas em função dos resultados obtidos relativamente à produção de um período temporal específico, não pode o mesmo deixar de ser qualificado como um efetivo contrato de aquisição de serviços e não como simples ato unilateral que titula a atribuição de apoios financeiros.

⁹² A ter que desenvolver-se esse exercício, a resposta final acabaria por ser a mesma, já que o facto de o contrato envolver um elemento capital de prestação de serviços demonstra, à saciedade, a forte componente de mercantilidade da atividade prosseguida pelo SESARAM, E.P.E..

Ademais, este contrato não era igualmente subsumível em nenhuma das hipóteses legais elencadas nas várias alíneas do n.º 1 do art.º 47.º da LOPTC, não estando, por conseguinte, isento desta modalidade de controlo, que também não advinha de qualquer norma inserida no diploma que aprovou o Orçamento do Estado para 2010.

Pronunciando-se em sede de contraditório, o Secretário Regional dos Assuntos Sociais veio, em suma, alegar o seguinte:

- A questão associada à não remessa a fiscalização prévia do contrato-programa celebrado, em 30 de dezembro de 2010, entre a RAM e o SESARAM, com efeitos reportados a 1 de janeiro desse ano e termo previsto em dezembro de 2012, *“no mínimo, suscitou dúvidas ao próprio Tribunal de Contas”, de tal forma que a SRMTC “necessitou de (...) proferir o Despacho nº 1/JC/SRMTC, onde se refere exatamente que se entende que os contratos-programa não seriam, como actos unilaterais de transferência financeira subsumíveis no artº 46º, nº 1., alíneas b) e c) da LOPTC”.*
- *“Isto significa que, na vigência da mesma Lei, o Tribunal de Contas manteve (e mantém) duas práticas - durante prolongado tempo entendia não haver lugar a visto prévio” e, mais tarde, assumiu “posição diferente”, vertida “no Acórdão nº 34/09” e “acolhida no Despacho (...) de 19-05-2010” -, levando a perguntar se, “quando tal questão gera controvérsia” ao nível do próprio “Tribunal de Contas, o que acontecerá a nível de leigos que exercem cargos públicos e políticos ou desempenham, modestamente, funções administrativas nos órgãos públicos!?”.*
- *“[E]m questões desta importância e melindre, envolvendo responsabilidades sancionatórias, é princípio elementar a certeza do direito, o que equivale a dizer que, com todo o respeito pelas opiniões, pela Jurisprudência e pelos despachos, é indispensável que seja a lei a clarificar este tipo de questões”.*
- *Embora o “contrato em causa” tivesse sido “assinado em Dezembro de 2010, exactamente porque os seus efeitos se reportam a Janeiro de 2010, foi preparado com muitos meses de antecedência e escapou, nesse trabalho prévio, a eventual aplicação do superveniente despacho de 19-05-2010 ao presente caso”. Não obstante, “os Serviços, logo que alertados, porventura, já no âmbito desta Auditoria, disponibilizaram à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, todos os elementos e acervo documental do processo em causa”.*
- *“A Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, por outro lado, tem serviços a fazer o registo dos despachos publicados no JORAM, para aplicação, o que não aconteceu com o despacho nº 1-JC/SRMTC/2010, de 19 de Maio, que não foi publicado naquele órgão oficial”.*
- *“Por outro lado, dada a especificidade da área da Saúde, que não se compadece de atrasos administrativos, que possam comprometer a prestação de cuidados em que, muitas vezes, está em causa a própria vida dos utentes, tem evoluído no sentido da dispensa de visto prévio do Tribunal de Contas nesta matéria”.*
- *“É isso que acontece, aliás, tanto no Continente como nos Açores (V. artº 187º da Lei do Orçamento do Estado para 2012 e o artº 148º da Lei do Orçamento do Estado para 2013, que deverão ser interpretadas como abrangendo, na dispensa de visto prévio, os Serviços de Saúde da RAM”.*
- *“Aliás, se assim for entendido, como deverá, por não ser compreensível um entendimento discriminatório para a RAM, sempre, e em qualquer caso, tendo deixado de ser infração e, estando, como estamos, no domínio sancionatório, tal levará, por via da aplicação da Lei mais favorável aos visados, neste caso, o signatário, à inexistência de infração”.*
- *“Ainda assim, e a contrario, se for entendido não estar a RAM abrangida pela dispensa de visto prévio nas citadas disposições, pois, só a partir do Orçamento do Estado de 2011, se poderia pôr a questão (e pensamos que, mesmo assim, indevidamente) da exigência de visto prévio, no contrato-programa em causa, que é anterior, ou seja, data de 30 de Dezembro de 2010”.*



→ “Em qualquer caso fica claro que a questão em causa se insere num mar de incertezas, pelo que não haverá, no presente caso, a menor culpa do signatário e dos demais envolvidos no procedimento em causa”, sendo, “pois, inevitável concluir (...) que o visado, com a sua actuação não incorreu na prática das infrações financeiras geradoras de responsabilidade sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC”.

O posicionamento externado pelo Secretário Regional dos Assuntos Sociais para justificar o não envio a fiscalização prévia do instrumento jurídico em apreço, formalizado em 30 de dezembro de 2010, apoia-se, assim, no alegado desconhecimento, pelos Serviços, dos termos do Despacho n.º 1-JC/SRMTC/2010, de 19 de maio, que veio densificar a estatuição da norma da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 48/2006, bem como na defesa da ideia da aplicação à RAM das normas do Orçamento do Estado que têm vindo a isentar os contratos-programa de financiamento do Serviço Nacional de Saúde do visto do TC.

Relativamente ao primeiro daqueles aspetos, e em reforço do que já anteriormente ficou dito, resta apenas lembrar que, apesar de não ter sido publicado no JORAM, o citado Despacho n.º 1-JC/SRMTC/2010 foi oportunamente comunicado aos diversos departamentos regionais, em que se inclui a SRAS, não podendo, por isso, aquele responsável alegar o seu desconhecimento para fundamentar a omissão detetada.

Quanto ao segundo dos aspetos perspetivados, cumpre salientar que não se afigura que o regime preconizado nos art.ºs 187.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro⁹³, que aprovou o Orçamento de Estado de 2012, e 148.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro⁹⁴, que aprovou o Orçamento do Estado para 2013 (que incide sobre os “Contratos-programa na área da saúde” e cujo âmbito se restringe ao Serviço Nacional de Saúde) seja tido por aplicável ao SESARAM, E.P.E., uma vez que, conforme foi reconhecido no Despacho Conjunto n.º 5-A/2013, de 23 de janeiro, dos Secretários Regionais do Plano e Finanças e dos Assuntos Sociais⁹⁵, esta entidade pública empresarial não integra o Serviço Nacional de Saúde, fazendo antes parte do Serviço Regional de Saúde, sendo questionável que aqueles normativos possam ser objeto de interpretação extensiva por forma a albergar semelhante entendimento.

Nesse sentido, cumpre trazer à colação o art.º 11.º do Código Civil, que expressamente determina que “[a]s normas excepcionais não comportam aplicação analógica, mas admitem interpretação extensiva”. Transpondo este princípio para a realidade em análise, significa isto que, não sendo evidente que o legislador se tivesse exprimido restritivamente, dizendo menos do que pretendia, a norma de âmbito

⁹³ Determina este dispositivo legal que:

“1 - Os contratos-programa a celebrar pelas administrações regionais de saúde, I. P. (ARS, I. P.), com os hospitais integrados no SNS ou pertencentes à rede nacional de prestação de cuidados de saúde, nos termos do n.º 2 da base XII da Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto, e do n.º 2 do artigo 1.º do regime jurídico da gestão hospitalar, aprovado em anexo à Lei n.º 27/2002, de 8 de Novembro, bem como os celebrados com entidades a integrar na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), no âmbito do funcionamento ou implementação da RNCCI, são autorizados pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da saúde, da solidariedade e da segurança social e podem envolver encargos até um triénio.

2 - O disposto no número anterior é aplicável aos contratos-programa a celebrar pelas ARS, I. P., e pelo ISS, I. P., com entidades a integrar na RNCCI, no âmbito do funcionamento ou implementação da mesma, sendo autorizados pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da saúde, da solidariedade e da segurança social.

3 - (...).

4 - Fora dos casos previstos nos números anteriores, os contratos dos centros hospitalares, dos hospitais e unidade locais de saúde com natureza de entidade pública empresarial passam a estar sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas”.

⁹⁴ E que, neste particular, segue de perto o texto do art.º 187.º da Lei n.º 64-B/2011.

⁹⁵ Que aplicou a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, ao SESARAM, E.P.E., e foi publicado no JORAM, II Série, n.º 16, de 23 de janeiro.

excecional⁹⁶ contemplada nos art.ºs 187.º da Lei n.º 64-B/2011 e 148.º da Lei n.º 66-B/2012, não pode ser aplicada de forma extensiva à realidade regional⁹⁷.

Por conseguinte, não existem razões plausíveis para alterar as conclusões que foram inicialmente externadas acerca desta situação concreta.

3.2. Consequências da não sujeição dos contratos a visto

A não submissão a fiscalização prévia dos contratos identificados nos antecedentes pontos **3.1.1.**, **3.1.2.**, **3.1.5.**, **3.1.6.**, **3.1.7.** e **3.1.8.**, quando essa obrigação se mostrava imperativa à luz dos art.ºs 5.º, n.º 1, al. c), e 46.º, n.º 1, al. b), em articulação com os n.ºs 2 e 5 do mesmo dispositivo, com o art.º 47.º, interpretado *a contrario*, e com o art.º 48.º, todos da Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, é passível de configurar uma infração geradora de responsabilidade financeira sancionatória, enquadrável na previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, al. h), e n.º 2, da mesma Lei n.º 98/97, a efetivar através da aplicação de uma multa pelo TC, a fixar dentro dos limites previstos no n.º 2 do mesmo normativo⁹⁸.

Considerando que, nos termos consignados no n.º 4 do art.º 81.º da LOPTC, o envio dos correlativos processos para fiscalização prévia constituía uma incumbência do dirigente máximo do serviço ou do presidente do órgão executivo ou de administração da respetiva entidade ou organismo, salvo delegação daquela competência, nas situações relatadas, o ilícito financeiro consubstanciado na inobservância desse dever legal é imputável aos seguintes responsáveis, em exercício de funções à data dos factos:

- ✓ Carlos Alberto Almeida Estudante, na qualidade de Presidente do CA da ADERAM;
- ✓ Bruno Guilherme Pimenta de Freitas, na qualidade de Presidente do CA da APRAM, S.A.;
- ✓ Nuno Eduardo de Matos Natividade, na qualidade de Presidente do CA da PATRIRAM, S.A.;
- ✓ Paulo Jorge Fernandes de Sousa, na qualidade de Presidente do CA da Ponta do Oeste, S.A.;
- ✓ Pedro José da Veiga França Ferreira, na qualidade de Presidente do CA da SMD, S.A., e
- ✓ Francisco Jardim Ramos, na qualidade de Secretário Regional dos Assuntos Sociais.

Todavia, no contexto que ficou traçado ao longo do relatório, em que sobressaem as dúvidas de interpretação suscitadas pelo preceito legal vertido na al. b) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC, assim como da norma constante da segunda parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º deste mesmo diploma, na versão carreada pela Lei n.º 48/2006, amplamente apontadas em sede de contraditório, e tendo ainda em consideração toda a factualidade apurada no âmbito da presente auditoria, considera-se que, quando muito, a ilegalidade assinalada apenas pode ser imputada aos responsáveis identificados a título de mera negligência.

Este circunstancialismo, conjugado com o facto de aqueles responsáveis não terem sido anteriormente censurados pela prática da infração apontada e de não terem sido identificadas anteriores recomenda-

⁹⁶ Entendida como tal por regular, de modo contrário ao estabelecido na lei geral, certos factos ou relações jurídicas que, por sua natureza, estariam compreendidos nela.

⁹⁷ Dito de outra forma, e recorrendo às palavras de J. Baptista Machado (*in Introdução ao Estudo do Direito e ao Discurso Legitimador*, 1983, pág. 327), o art.º 11.º do Código Civil “ (...) permite a «analogia legis» e não a «analogia juris», sendo proibido transformar a exceção em regra, i.e., partir dos casos taxativamente enunciados pela lei para induzir deles um princípio geral que, através da analogia «júrís» permitiria depois regular outros casos não previstos, por concretização dessa cláusula ou princípio geral”.

⁹⁸ Regista-se que, não tendo o âmbito da presente auditoria abrangido a execução dos contratos, não foi efetuado o levantamento dos eventuais pagamentos realizados nessa fase, não tendo sido, nessa medida, aferida a legalidade dos mesmos para efeitos de apuramento de eventuais infrações geradores de responsabilidade financeira sancionatória e/ou reintegração, à luz da previsão dos art.ºs 65.º, n.º 1, al. b), e 59.º, n.º 4, da LOPTC.



ções do TC ou de qualquer órgão de interno dirigidas às entidades auditadas para correção da irregularidade do procedimento adotado, configura, por consequência um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, facultado pelo n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC.

4. EMOLUMENTOS

Em consonância com o art.º 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo art.º 1.º do DL n.º 66/96, de 31 de maio⁹⁹, são devidos emolumentos no montante de **6 621,75€**, tal como indicado na nota constante do Anexo II, a repartir pelas entidades auditadas, cabendo a cada uma delas suportar o montante de **700,76€**, com exceção da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, a quem cabe um encargo de **1 716,40€**.

⁹⁹ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.



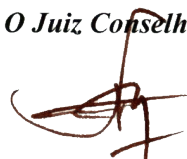
5. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, e ao abrigo do disposto no artigo 106.º, n.º 2, da LOPTC, decide:

1. Aprovar o presente relatório de auditoria e a recomendação nele formulada;
2. Relevar a responsabilidade financeira imputada no ponto 3.2.;
3. Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido:
 - ◆ Ao Secretário Regional dos Assuntos Sociais, Francisco Jardim Ramos;
 - ◆ À Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes, Conceição de Almeida Estudante;
 - ◆ Ao Secretário Regional do Plano e Finanças, José Manuel Ventura Garcês;
 - ◆ Ao Presidente do CA da ADERAM, Carlos Alberto Almeida Estudante;
 - ◆ Ao ex-Presidente do CA da APRAM, S.A., Bruno Guilherme Pimenta de Freitas;
 - ◆ À Presidente do CA da APRAM, S.A., Alexandra Cristina Ferreira Mendonça;
 - ◆ Ao Presidente do CA da IGA, S.A., José Alberto Faria Pimenta de França;
 - ◆ Ao Presidente do CA da MPE, S.A., Ricardo Jorge Santa Morna Jardim;
 - ◆ Ao Presidente do CA da PATRIRAM, S.A., Nuno Eduardo de Matos Natividade;
 - ◆ Ao ex-Presidente do CA da Ponta do Oeste, S.A., Paulo Jorge Fernandes de Sousa;
 - ◆ Ao ex-Presidente do CA da SMD, S.A., Pedro José da Veiga França Ferreira, e
 - ◆ Ao Presidente do CA da Ponta do Oeste, S.A., da SMD, S.A., Paulo Alexandre de Atouguia e Aveiro.
4. Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do art.º 29.º, n.º 4, da LOPTC.
5. Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4.º.
6. Mandar divulgar este relatório no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades *supra* mencionadas.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 5 dias do mês de dezembro de 2013.

O Juiz Conselheiro,



(João Francisco Aveiro Pereira)

A Assessora,

Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,

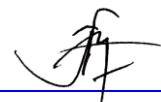


(Alberto Miguel Faria Pestana)

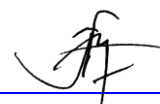
**Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,**



(Nuno A. Gonçalves)



ANEXOS



I – ELEMENTOS CARACTERIZADORES DAS ENTIDADES AUDITADAS

| ENTIDADE | ENQUADRAMENTO | | OBSERVAÇÕES |
|-----------------------------|---|--|---|
| | NATUREZA JURÍDICA | OBJETO/OBJETIVOS/MISSÃO | |
| ADERAM | Pessoa coletiva de direito privado sem fins lucrativos e de utilidade pública que assume a forma de associação, constituída por escritura pública, formalizada em 25.06.1999, ao abrigo do DL n.º 88/99, de 19.03, que aprovou o Estatuto das Agências de Desenvolvimento Regional. | Promoção, de uma forma sustentável, da melhoria da qualidade de vida da população da Região. | A RAM participou na constituição desta Associação e intervém no seu funcionamento, sendo uma das sócias fundadoras. Na qualidade de sócia, a RAM assegurou os recursos públicos necessários à instalação da Associação, financiando a sua qualificação e prossecução dos respetivos projetos de atuação. |
| APRAM, S.A. | Empresa pública regional sob a forma de sociedade anónima (de capitais exclusivamente públicos), criada pelo DLR n.º 19/1999/M, de 01.07, alterado pelo DLR n.º 25/2003/M, de 05.08. | Administração dos portos, terminais, cais e marinas da RAM sob a jurisdição portuária, visando a sua exploração económica, planeamento, construção, conservação e desenvolvimento e abrangendo o exercício das competências e prerrogativas de autoridade portuária que lhe sejam ou venham a estar cometidas. | Esta entidade revestia anteriormente a natureza jurídica de instituto público dotado de personalidade jurídica de direito público e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. |
| IGA, S.A. | Empresa pública regional sob a forma de sociedade anónima (de capitais exclusivamente públicos), criada pelo DLR n.º 28-C/99/M, de 31/12, retificado pela Declaração de Retificação n.º 23-H/99, de 23.12, e alterado pelo DLR n.º 6/2009/M, de 13.03. | Exploração, em regime de concessão, do sistema regional de gestão e abastecimento de água e do sistema de gestão de águas residuais urbanas da RAM e desenvolvimento das demais atividades previstas no DLR n.º 28-B/99/M e nos seus estatutos. | Esta entidade revestia anteriormente a natureza jurídica de instituto público dotado de personalidade jurídica de direito público e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. |
| MPE, S.A. | Empresa pública regional sob a forma de sociedade anónima (de capitais exclusivamente públicos), criada pelo DLR n.º 28/2001/M, de 28.08, entretanto alterado pelo DLR n.º 12/2002/M, de 17.07. | Concessão de serviço público de criação, instalação, gestão, exploração e promoção dos parques empresariais e dos parques industriais na RAM, nos termos das bases da concessão e do correspondente contrato. | -- |
| PATRIRAM, S.A. | Empresa pública regional sob a forma de sociedade anónima (de capitais exclusivamente públicos), criada pelo DLR n.º 7/2007/M, de 12.01. | Titularidade, transmissão, gestão, rendibilização e reconversão de património, mobiliário ou mobiliário, do domínio privado da RAM, seja o que lhe for transmitido, seja o que lhe esteja concessionado. | -- |
| PONTA DO OESTE, S.A. | Empresa pública regional sob a forma de sociedade anónima (de capitais exclusivamente públicos), criada pelo DLR n.º 18/2000/M de 02.08. | Conceção, promoção, construção e gestão de projetos, ações e empreendimentos que contribuam de forma integrada para o desenvolvimento dos concelhos da Ribeira Brava, Ponta do Sol e Calheta. | -- |
| SMD, S.A. | Empresa pública regional sob a forma de sociedade anónima (de capitais exclusivamente públicos), criada pelo DLR n.º 21/2001/M, de 04.08. | Conceção, promoção, construção e gestão de projetos, ações 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. | -- |
| SRAS | Departamento do Governo Regional da Madeira, cuja orgânica constava, à data dos factos, do DRR n.º 7/2007/M, de 22 de outubro, e está presentemente plasmada no DRR n.º 7/2012/M, de 01.06. | Definição da política regional nos domínios da saúde, segurança social e proteção civil, exercer as correspondentes funções normativas e promover a respetiva execução e avaliar os resultados. | -- |



II – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)

AÇÃO: Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras decorrentes da não sujeição de contratos à fiscalização prévia do TC - Anos de 2009 a 2011

ENTIDADES FISCALIZADAS:

Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira, Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., Investimentos e Gestão da Água, S.A., Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A., PATRIRAM - Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A., Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A., Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A., e Secretaria Regional dos Assuntos Sociais

SUJEITOS PASSIVOS:

Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira, Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., Investimentos e Gestão da Água, S.A., Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A., PATRIRAM - Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A., Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A., Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A., e Secretaria Regional dos Assuntos Sociais

| DESCRIÇÃO | BASE DE CÁLCULO | | VALOR |
|--|--|--------------------------|-------------------|
| ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS | | | |
| EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (artigo 9.º) | % | RECEITA PRÓPRIA/LUCROS | VALOR |
| VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL: | 1,0 | | 0,00 € |
| VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS: | 0,2 | | 0,00 € |
| EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (artigo 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE) | CUSTO STANDARD a) | UNIDADES DE TEMPO | |
| AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL: | 119,99 € | 0 | 0,00 € |
| AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL: | 88,29 € | 75 | 6 621,75 € |
| ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS | | | |
| EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º): | 5 x VR (b) | | 1 716,40 € |
| <p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª 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 indicidária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR Série I, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de dezembro de 2008 (atualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).</p> | EMOLUMENTOS CALCULADOS: | | 6 621,75 |
| | LIMITES b) | MÁXIMO (50xVR) | 17 164,00 € |
| | | MÍNIMO (5xVR) | 1 716,40 € |
| | EMOLUMENTOS DEVIDOS: | | 6 621,75 € |
| | OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º) | | 0,00 € |
| TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS: | | 6 621,75 € | |