

**PARECER E RELATÓRIO SOBRE
A CONTA DA REGIÃO
AUTÓNOMA DA MADEIRA 2023**

19/12/2024

Processo n.º 1/2024-CR/SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro
Pereira Gouveia**

ANO 2023 / CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA
/ PARECER / REGIÃO AUTÓNOMA DA
MADEIRA / TRIBUNAL DE CONTAS



PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA 2023

SUMÁRIO

1. Em 2023, os principais agregados económicos da Região Autónoma da Madeira registaram uma evolução globalmente favorável, com um crescimento da economia regional de 4,5%.
2. A receita orçamental da Administração Regional Direta em 2023 atingiu os 2,1 mil milhões de euros.
3. Os Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Entidades Públicas Reclassificadas) arrecadaram cerca de 1,1 mil milhões de euros.
4. A situação de dependência dos Serviços e Fundos Autónomos perante as transferências do Orçamento Regional diminuiu, em 2023, de 83,7% para 77,1%, mantendo-se, todavia, a um nível acentuado.
5. A despesa orçamental da Administração Regional Direta em 2023 rondou os 1,9 mil milhões de euros e a despesa dos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Empresas Públicas Reclassificadas) atingiu os 1000 milhões de euros.
6. Do conjunto das receitas e despesas efetivas do setor das Administrações Públicas da Região Autónoma da Madeira resultou, no exercício de 2023, um saldo primário positivo de 168,2

milhões de euros, em cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental consagrado no artigo 4.º, n.º 2, da [Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM](#) (Lei n.º 28/92).

7. Pelo segundo ano consecutivo, todas as entidades integradas no perímetro de consolidação da Administração Pública Regional prestaram contas no referencial contabilístico do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.
8. Embora a implementação da reforma da contabilidade pública ditada pela aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas tenha conhecido avanços, a Região ainda não dispõe de um sistema de informação que permita a obtenção da Conta e da informação consolidada sobre toda a Administração Pública Regional, lacuna essa motivada, em grande parte, pelo arrastar do projeto de reforma das finanças públicas regionais e pelos atrasos verificados a nível nacional no processo de implementação da atual Lei de Enquadramento Orçamental.
9. Os prejuízos imputáveis à Região Autónoma da Madeira do conjunto das empresas por ela detidas atingiram os 44 milhões de euros, o que representa um importante agravamento de 34,3 milhões de euros em relação a 2022.
10. As receitas comunitárias cobradas pela Administração Pública Regional foram cerca de 107,3 milhões de euros, o que, em comparação com a previsão orçamental de 309,4 milhões de euros, representa uma sobreavaliação desta fonte de financiamento em cerca de 202,2 milhões de euros.
11. A execução do Plano de Recuperação e Resiliência da Região Autónoma da Madeira, em 2023, ascendeu a 33,4 milhões de euros, o que corresponde, em termos acumulados, no final do terceiro dos seis anos de execução, a pagamentos de apenas 47,1 milhões de euros.
12. Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 382,1 milhões de euros (67,1% dos quais respeitam a amortizações de capital e 32,9% a juros e outros encargos), o que representa menos 249,4 milhões de euros do que em 2022, em virtude essencialmente do decréscimo das amortizações de capital em 274,1 milhões de euros.

13. Na ótica da contabilidade nacional, e de acordo com a notificação de setembro de 2024 efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, em 31/12/2023 a capacidade líquida de financiamento da RAM fixou-se nos 24,6 milhões de euros e a dívida bruta no elevado montante de 5 mil milhões de euros.
14. Em virtude da suspensão em 2023 da aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da [Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro](#), atentos os efeitos da pandemia da doença COVID-19, não foi aferido o acatamento da Recomendação formulada nos Pareceres anteriores acerca dos cumprimentos do equilíbrio orçamental e dos limites à dívida regional definidos naqueles normativos legais.
15. O saldo das operações extraorçamentais do Governo Regional ficou-se nos -16,4 milhões de euros em 2023, enquanto nos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Entidades Públicas Reclassificadas) ascendeu a 82,3 milhões de euros, resultando fundamentalmente das operações extraorçamentais associadas ao Plano de Recuperação e Resiliência decorrentes sobretudo da não entrega de fundos comunitários aos seus destinatários finais - os executores dos projetos.
16. Face ao exposto, o presente Parecer do Tribunal de Contas contém um juízo de conformidade global com recomendações à Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao exercício orçamental do ano 2023.

ANO 2023 / CONTA DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA REGIONAL / PARECER /
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA /
TRIBUNAL DE CONTAS



**PARECER SOBRE A CONTA DA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DA
MADEIRA 2023**

19/12/2024

Processo n.º 1/2024-PCALR/SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro
Pereira Gouveia**

**PARECER SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA 2023**

SUMÁRIO

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

1. As operações examinadas foram legais e regulares;
2. O sistema de controlo interno foi regular, exceto no que se refere à fundamentação e instrução dos processos de despesa;
3. Nas Subvenções para os Grupos Parlamentares, na parte que não diz respeito aos vencimentos, continua a faltar a comprovação documental da sua utilização nos fins legalmente estabelecidos;
4. Os procedimentos tendentes à inventariação e controlo dos ativos tangíveis e intangíveis mostram-se insuficientes;
5. Continuam por implementar várias recomendações anteriores deste Tribunal;

6. As demonstrações financeiras e orçamentais apresentam de forma verdadeira e apropriada *(i)* a posição financeira da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira a 31 de dezembro de 2023, *(ii)* o seu desempenho financeiro e orçamental e *(iii)* os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data, em conformidade com as políticas contabilísticas adotadas pela entidade.

No contexto da matéria exposta, o Coletivo especial do Tribunal de Contas reitera as seguintes quatro Recomendações (que não obtiveram acolhimento ou que foram apenas parcialmente implementadas):

1. Aperfeiçoar a prestação de contas, divulgando no relatório de gestão todas as informações prescritas pela Norma de Contabilidade Pública 27;
2. Providenciar pela implementação de procedimentos de monitorização do controlo dos bens inventariados, nomeadamente através de verificações periódicas dos bens, da sua etiquetagem e da atualização/correção dos dados constantes das fichas de inventário;
3. Providenciar pela implementação de um procedimento, em termos do processamento orçamental, com vista a garantir a manutenção das datas originalmente atribuídas aos compromissos sujeitos a modificação e a inclusão, nos processos de despesas, do histórico das alterações efetuadas.
4. Diligenciar no sentido de os processos de despesa passarem a conter toda a documentação necessária para a comprovação da sua conformidade legal, designadamente: *(i)* fundamentação expressa, clara e suficiente na adoção de contrato de avença ou de contrato de tarefa, *(ii)* fundamentação expressa, clara e suficiente para as deslocações e estadas suportadas pelo orçamento da Assembleia e *(iii)* evidência de que os serviços foram efetivamente prestados.

DECISÃO N.º 66/2024–FP/SRMTC

04/10/2024

Processo n.º 49/2024-FP/SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
POR ILEGALIDADE / CONTRATO DE
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS /
RECUSA DE VISTO / RELEVAÇÃO DA
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
SANCIONATÓRIA / REVISÃO DO PROJETO

CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS PARA A BENEFICIAÇÃO DO ACESSO PIQUINHO – TORRE (MACHICO)

SUMÁRIO

1. O n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho, dispõe que “*sempre que a obra a executar seja classificada na categoria iii ou superior, bem como naqueles casos em que o preço base, fixado no caderno de encargos, seja enquadrável na classe 3 de alvará ou em classe superior, o dono da obra pública deve garantir que o projeto de execução seja objeto de revisão por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo.*”.
2. Não tendo a município diligenciado no sentido de o projeto de execução da empreitada de obra pública ser revisto por entidade qualificada e distinta do seu autor, encontra-se violado o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na sua atual redação.
3. A ilegalidade mencionada é suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de recusa de visto ao contrato, nos termos previstos na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
4. Conforme decorre da aplicação conjugada da alínea l) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, a ilegalidade detetada é passível de tipificar uma infração geradora de responsabilidade financeira sancionatória.

5. Considerando que se encontram verificados os pressupostos cumulativos elencados nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, é de relevar a indiciada responsabilidade financeira.

AUDITORIA DE CONFORMIDADE /
AUDITORIA ORIENTADA / CONTRATO DE
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATO DE
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS /
EXECUÇÃO DA OBRA / FISCALIZAÇÃO
CONCOMITANTE / GESTÃO FINANCEIRA /
PAGAMENTO / PRAZO / REGIÃO AUTÓNOMA
DA MADEIRA

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 6/2024-FC/SRMTC**

02/07/2024

Processo n.º 1/2023-FC/SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

AUDITORIA À CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL CENTRAL E UNIVERSITÁRIO DA MADEIRA – 1.ª FASE

SUMÁRIO

O que auditámos?

A auditoria à construção do “Hospital Central e Universitário da Madeira – 1.ª fase” enquadra-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto nos artigos 38.º, n.º 1, al. b), e 39.º, n.º 1, al. a), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), tendo sido incluída no programa anual de fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2023.

A auditoria visou, especificamente:

- Aferir da legalidade e da regularidade dos procedimentos associados à execução física e financeira dos suprarreferidos contratos;
- Apreciar a gestão financeira do projeto da obra de construção do Hospital Central e Universitário da Madeira, tendo em vista o acompanhamento e aprofundamento do exercício do controlo das despesas públicas de investimento da Administração Regional;

- Quantificar e verificar o correspondente grau de execução;
- Apreciar a estrutura de coordenação e controlo da obra implementados e realizados, e
- Extrair, se possível, as implicações financeiras do projeto da obra de construção do Hospital Central e Universitário da Madeira para a Região.

O que concluímos?

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, o TContas concluiu que:

1. Os primeiros passos tendentes à implementação de uma nova unidade hospitalar na RAM remontam a 13 de março de 2003, data da aprovação do [Decreto Regional Regulamentar n.º 8/2003/M](#), que sujeitou a medidas preventivas, pelo prazo de dois anos, os terrenos localizados na área a afetar à sua construção.
2. O relatório sobre a *“Determinação da relação custo-benefício relativo à construção do Novo Hospital Central da Madeira”*, de dezembro de 2018, concluiu que o cenário que contemplava *“(…) a construção do novo Hospital Central da Madeira, prevendo-se a substituição das unidades hospitalares existentes, Hospital Dr. Nélio Mendonça e Hospital dos Marmeleiros, por uma nova unidade hospitalar denominada por Hospital Central da Madeira”*, apresenta benefícios económicos superiores aos custos, confirmando a sua viabilidade económica, isto tendo como base uma estimativa de um valor de investimento total de 350,6 milhões de euros e de uma comparticipação do Governo da República no valor de cerca de 122,1 milhões de euros.
3. O projeto do Hospital Central da Madeira foi classificado como sendo de interesse comum, tendo o correspondente cofinanciamento do Governo da República - 50% dos custos com a construção, equipamentos e fiscalização da obra sido contemplado nos Orçamentos do Estado desde o ano de 2018.
4. Em 25 de novembro de 2022, a RAM, com garantia pessoal do Estado, contraiu um empréstimo junto do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, no montante de 158,7 milhões de euros, com vista financiar em 50% as despesas emergentes do novo Hospital Central da Madeira. Nos termos contratuais, o primeiro desembolso, deverá acontecer até ao dia 25 de maio de 2024.
5. O Estado transferiu a totalidade do apoio correspondente a 50% do valor das faturas apresentadas até agosto de 2023, no montante de 29 506 714,70€, mas com uma dilação média de cerca de quatro meses relativamente à data do pedido de cofinanciamento.

6. Os mecanismos adotados pela Região com vista a fiscalização da obra do Hospital Central e Universitário da Madeira têm-se revelado eficazes para evitar a ocorrência de erros que pudessem comprometer a qualidade final da construção, condicionar o prazo estabelecido para a mesma ou gerar custos complementares não cabimentados.
7. A execução física e financeira da empreitada de obras públicas do “*Hospital Central da Madeira – 1ª fase – escavação e contenções periférica*”, incluindo os respetivos dois termos, observou, em geral, o quadro legal aplicável, não tendo sido identificadas irregularidades financeiras, realçando-se neste âmbito que a obra:
 - a) Foi parcialmente consignada a 17 de maio de 2021 e iniciada a 18 de junho do mês seguinte. Todavia só a 24 de outubro de 2022 é que o empreiteiro ficou na posse de todas as construções e logradouros necessários à execução dos respetivos trabalhos devido a complicações surgidas no processo expropriativo de diversas parcelas de terreno, o que impeliu a que a obra não estivesse concluída na data aprazada. Ou seja, no final de setembro de 2022, traduzindo-se num atraso total de, aproximadamente, 350 dias;
 - b) Foi objeto de dois termos adicionais: o primeiro, outorgado a 27 de janeiro de 2023, que consubstanciou uma alteração à fórmula de revisão de preços permitida pelo DL n.º 36/2022, de 20 de maio, que estabeleceu um regime excecional e temporário no âmbito do aumento dos preços com impacto em contratos públicos, e o segundo, a 7 de junho seguinte, que formalizou a prorrogação do respetivo prazo de execução em 92 dias, ao abrigo do mesmo diploma, tendo então sido fixado em 542 dias e a conclusão para o dia 28 de agosto seguinte, sem implicar qualquer penalização ou pagamento adicional ao empreiteiro;
 - c) Encontrava-se integralmente realizada (material e financeiramente) em agosto de 2023, tendo tido uma execução financeira de 96% do preço contratual, ou seja, 18 125 954,64€ face a 18 860 000,00€ (s/ IVA), devido a trabalhos a menos na ordem dos 734 045,36€, a que soma o montante de 2 902 319,38€ referente a revisões de preços ordinárias e extraordinárias, perfazendo um total de 21 028 274,02€ (s/IVA);
 - d) Comportou cinco contratos de subempreitada e dois contratos de 2.º nível, com sete empresas distintas, cujo valor ascendeu a 5 470 904,91€ (s/IVA), relacionados com trabalhos de demolições, estruturas e fundações, instalações e equipamentos de águas e esgotos, terraplanagem; fornecimento e armação de aço; instalação de infraestruturas elétricas e provisórias em obra e montagem de armaduras em varão;

- e) Foram formalizados 14 autos de revisões de preços, que totalizaram 2 902 319,38 (s/IVA), 2 141 020,61€ referentes a revisões de preços ordinárias, e 761 298,77€ referentes a revisões de preços extraordinárias.
8. No âmbito do contrato da aquisição de serviços designado por: “*Hospital Central da Madeira – Serviços de fiscalização e coordenação da obra*”, cuja execução física e financeira também não revelou nenhuma irregularidade, verificou-se que:
- a) Os serviços relativos à *Fase 1 Preparação da obra*, com um prazo estimado de três meses, não foram prestados e, por consequência, pagos, possibilidade que estava prevista e admitida contratualmente, porquanto só podiam ter início após o contrato ter obtido o visto do TContas, o que se registou a 10 de setembro de 2021, enquanto a obra iniciou-se no dia 18 de junho anterior, e
- b) No que concerne à *Fase 2 Monitorização e controlo da obra*, que principiou no mês de setembro de 2021, e que deverá decorrer até dois meses após a conclusão da empreitada, num total de 52 meses, tinham sido prestados, até agosto de 2023, 28,5% dos serviços contratualizados, no montante de 1 348 862,50€ (s/IVA), a que acresce 133 130,74€ (s/IVA), relativo às revisões de preços contratuais, totalizando um custo de 1 481 993,24€.

O que recomendamos?

O Tribunal de Contas recomendou à Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas que:

1. Conjuntamente com a Secretaria Regional das Finanças, identifique, de forma desagregada, nos mapas da Conta da Região, os montantes afetos, despendidos e programados em cada uma das vertentes do projeto do Hospital Central e Universitário da Madeira (expropriações, projeto e assessorias, construção e fiscalização e equipamentos) ou, em alternativa, inclua um reporte específico com esse fim, e
2. No âmbito da contratação pública, promova o cumprimento dos prazos de pagamento definidos contratual e legalmente, em concreto, no n.º 4 do artigo 299.º do [Código dos Contratos Públicos](#) e no artigo 5.º, n.ºs 1, al. a), e 3, do [DL n.º 62/2013, de 10 de maio](#), evitando-se, no mesmo passo, “*Pagamentos em atraso*” na aceção da al. e) do artigo 3.º da [Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso](#).

ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES / CONTROLO INTERNO / NOMEAÇÃO / PESSOAL DIRIGENTE / REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA / TRABALHO SUPLEMENTAR

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 7/2024–FS/SRMTC**

12/09/2024

Processo n.º 9/2023-FS/SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**



AUDITORIA AO MUNICÍPIO DO FUNCHAL

SUMÁRIO

O que auditámos?

A auditoria incidiu sobre um conjunto de situações referenciadas em 3 denúncias que se enquadram na competência jurisdicional material deste Tribunal. Em resultado do Estudo Preliminar, a ação foi direcionada para a análise da legalidade e regularidade dos procedimentos, atos e contratos relativos à gestão de recursos humanos e às despesas com o pessoal nos exercícios de 2018 a 2022.

O que concluímos?

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

1. Os procedimentos de controlo interno implementados em matéria de trabalho suplementar, acumulação de funções e nomeação de dirigentes não preveniam suficientemente os riscos de ocorrência de irregularidades, visto que:

- i.* A Norma de Controlo Interno datava de 7 de outubro de 2004, encontrando-se desajustada do quadro normativo em vigor e do Modelo de Organização Interna e Estrutura Flexível dos Serviços do Município;
 - ii.* Na designação dos dirigentes em regime de substituição naquele período não foi acautelado o risco de ser excedido o limite de duração legalmente estabelecido, defraudando os objetivos da lei e da Constituição quanto a impor transparência, objetividade e mérito na função pública dirigente;
 - iii.* Os pedidos para acumulação de funções nem sempre continham todas as informações legalmente previstas, nem os fundamentos para a inexistência de concorrência, similitude ou conflito das funções a acumular;
 - iv.* A maioria dos pedidos de acumulação não foi autorizado pelo Vereador com o pelouro do serviço a que pertence o trabalhador, naquele período;
 - v.* Não estavam implementados mecanismos de prevenção de situações de acumulação de funções não comunicadas ou a prática de atos, no exercício dessa acumulação, que pudessem ser submetidos à apreciação ou autorização dos serviços camarários;
 - vi.* Os pedidos de autorização do trabalho suplementar naquele período não estavam suficientemente justificados quanto à sua necessidade e nem sempre continham a identificação expressa dos trabalhadores e da data da sua realização;
 - vii.* As normas de controlo interno, vigentes após a atualização de 17 de agosto de 2023, não contemplavam procedimentos destinados a prevenir irregularidades no caso da nomeação de dirigentes em regime de substituição e da acumulação de funções.
2. Não obstante, constituem aspetos positivos do sistema de controlo vigente os factos de:
- i.* As despesas com o pessoal estarem devidamente documentadas e autorizadas, sendo previamente confirmada a existência da correspondente dotação orçamental, bem como a realização dos registos de cabimento e de compromisso;
 - ii.* Na atualização da Norma de Controlo Interno de 17 de agosto de 2023, estar contemplada a segregação de tarefas relacionadas com o processamento e pagamento de vencimentos;
 - iii.* A designação de dirigentes em regime de substituição constar de despacho do membro do órgão executivo com responsabilidade na área da gestão de recursos humanos, no qual consta uma apreciação genérica sobre a observância dos requisitos legalmente exigidos para o provimento do cargo, bem como sobre a observância da ordem de substituição;

- iv.* Os pedidos para a acumulação de funções em vigor no período de 2018 a 2022 terem sido devidamente autorizados pelo vereador com o pelouro dos recursos humanos;
 - v.* As propostas para a realização do trabalho suplementar, elaboradas pelo superior hierárquico dos trabalhadores, serem previamente autorizadas pelo membro do executivo com o pelouro dos recursos humanos e sujeitas a despacho de concordância do membro do executivo responsável pelo serviço onde o trabalhador se insere.
3. No período de 2018 a 2022, o Município do Funchal recorreu regularmente ao trabalho suplementar, tendo despendido nesses 5 anos mais de 5,6 milhões de euros; ainda assim, esse montante representa “apenas” 3,3% do valor global das despesas com o pessoal daquele período.
 4. Durante o período de 2018 a 2021, ocorreram 39 situações de exercício ilegal de funções inerentes a cargos dirigentes, em regime de substituição, por violação do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente, contaminando, conseqüentemente, as despesas com as remunerações desses colaboradores.

O que recomendamos?

O Tribunal de Contas recomendou aos membros da Câmara Municipal do Funchal que diligenciem pela (o):

1. Implementação de procedimentos de controlo interno que visem a correção das deficiências identificadas em matéria de nomeação de dirigentes em regime de substituição e de acumulação de funções;
2. Desenvolvimento atempado dos procedimentos concursais para provimentos dos cargos de direção, em caso de vacatura do lugar ou impedimento do seu titular, e cessação das eventuais designações em regime de substituição, por forma a que não se prolonguem para além do prazo estabelecido no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente;
3. Instrução dos pedidos de autorização do trabalho suplementar com a informação legalmente exigida e necessária ao controlo da sua realização, nomeadamente: **a)** o nome dos trabalhadores; **b)** a data e necessidade da sua realização; **c)** a imperatividade da execução da tarefa fora do horário de trabalho; e **d)** os prejuízos que acarretaria caso a mesma não se concretizasse; e
4. Adoção de medidas que visem evitar o recurso regular ao trabalho suplementar para o exercício de tarefas caracterizadas como atividade diária normal do serviço.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 9/2024–FS/SRMTC**

04/10/2024

Processo n.º 5/2023–AUD/FS

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

AUDITORIA FINANCEIRA / CONTRATAÇÃO
PÚBLICA / CONTROLO INTERNO /
FINANCIAMENTO / REGIÃO AUTÓNOMA DA
MADEIRA

**AUDITORIA À ASSOCIAÇÃO DE PROMOÇÃO DA
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA – 2020/2021**



SUMÁRIO

O que auditámos?

A auditoria visou apreciar a legalidade e regularidade financeira da utilização dos recursos públicos no apoio ao turismo por parte da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2021.

O que concluímos?

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

- 1.** No biénio 2020-2021 o financiamento público à atividade da Associação atingiu 27,8 milhões de euros, dos quais 23,7 milhões de euros suportados pelo Governo Regional da Madeira e o remanescente pelo Turismo de Portugal (4,1 milhões de euros).
- 2.** A Associação de Promoção da Madeira, apesar da sua natureza jurídico-privada, enquadra-se como entidade adjudicante para efeitos do Código dos Contratos Públicos, encontrando-se ainda

sujeita às regras fundamentais de atuação previstas no [Código do Procedimento Administrativo](#) por via da delegação de competências originariamente a cargo da Região Autónoma da Madeira.

3. O sistema de controlo interno da Associação apresentava, em geral, uma fraca fiabilidade, sendo relevante para esta apreciação:
- a) No âmbito dos Planos de Comercialização e Venda (cuja amostra contemplou 28 projetos), os factos de: (i) não se encontrar implementada uma medida de recuperação imediata dos valores a restituir pelos promotores; (ii) terem sido apoiadas entidades sem evidências de cumprimento dos pressupostos gerais de acesso estabelecidos no Regulamento (designadamente a apresentação dos comprovativos da situação tributária e contributiva regularizada); (iii) não terem sido objeto de publicação e de reporte, nos termos da [Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto](#), apoios atribuídos em 2020 e 2021, no montante de 1 448 367,50€.
 - b) No contexto das “Campanhas e/ou ações de promoção e marketing”, as falhas (i) na aferição da situação contributiva dos promotores; (ii) no controlo, avaliação e acompanhamento por parte da Comissão de Avaliação e Acompanhamento; e (iii) na publicação e reporte, nos termos da [Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto](#), dos apoios atribuídos em 2020 e 2021, no montante aproximado de 8,5 milhões de euros.
 - c) No que concerne aos “Outros eventos e/ou ações promovidas pela Associação”, a atribuição de apoios financeiros a eventos atingiram um montante elevado aproximado de 16,1 milhões de euros (i) sem que existisse um regulamento que estabelecesse previamente os objetivos, os montantes envolvidos e os critérios de acesso e de seleção das candidaturas, e sem que tivessem sido objeto de publicação e de reporte nos termos da [Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto](#); (ii) verificou-se a ilegal produção de efeitos materiais e financeiros em diversos contratos antes da publicitação da correspondente ficha no portal da contratação pública; e (iii) foram celebrados contratos de aquisição de serviços com duas agência publicitárias, envolvendo pagamentos superiores a 2,2 milhões de euros, sem a precedência de concursos públicos internacionais e sem a sua submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
 - d) No quadro da execução do contrato-programa celebrado a 21 de maio de 2021 para a realização de ações de acolhimento, acompanhamento e encaminhamento de passageiros nos aeroportos da Madeira e do Porto Santo, em contexto da pandemia da Covid-19, a celebração de 7 contratos de aquisição de bens e serviços, envolvendo uma despesa de 1 241 407,03€ (sem IVA), cuja análise revelou: (i) o incumprimento do dever de comunicação ao Tribunal de Contas e aos membros do Governo responsáveis pela área das Finanças e da respetiva

entidade tutelar; (ii) a produção ilegal de efeitos materiais e financeiros antes da publicação das correspondentes fichas no Portal dos Contratos Públicos; e (iii) a insuficiente fundamentação da escolha dos fornecedores; (iv) a falta de evidência da verificação da situação tributária e contributiva dos fornecedores aquando dos pagamentos; e ainda (v) a falta de evidências comprovativas do acompanhamento dos fornecimentos pelo “gestor do contrato”.

O que recomendamos?

O Tribunal de Contas recomendou aos membros da direção da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira e ao seu diretor executivo, que:

1. Diligenciem pelo cumprimento das regras consagradas no [Código dos Contratos Públicos](#), em particular no que respeita (i) à definição do preço base e à escolha do procedimento pré-contratual a desencadear; (ii) ao reforço, sempre que possível, da concorrência através do convite a um maior número de potenciais fornecedores e à fixação de prazos de candidatura mais longos; (iii) à sistemática e oportuna publicação dos contratos celebrados no Portal da contratação pública; (iv) à comprovação documental das intervenções dos gestores dos contratos e (v) da situação tributária e contributiva dos beneficiários aquando dos pagamentos;
2. Cumpram as regras de atuação previstas no [Código do Procedimento Administrativo](#), sempre que exerçam competências originariamente a cargo da Região Autónoma da Madeira e deem cumprimento à obrigação de publicitação e de reporte exigida pela [Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto](#);
3. Sempre que se verificarem os pressupostos legais, deem cumprimento à obrigação de submissão dos contratos celebrados ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia e/ou de envio da informação requerida para efeitos de fiscalização concomitante;
4. Diligenciem pela melhoria do sistema de controlo interno da atribuição de apoios através, designadamente:
 - a) Da comprovação documental da verificação do cumprimento de todos os pressupostos legais – incluindo a situação fiscal e contributiva regularizada – e regulamentares por parte dos projetos candidatos à atribuição de apoios;
 - b) Da implementação de reportes periódicos da evolução da regularização dos apoios indevidamente atribuídos aos promotores;

- c) Da elaboração dos relatórios de análise da Comissão de Avaliação e Acompanhamento dos apoios, fazendo constar esse relatório do processo administrativo de cada candidatura;
- d) Do controlo efetivo do número das pessoas “atingidas” pelas campanhas para efeitos de apuramento dos montantes a pagar, devendo juntar evidências desse controlo nos respetivos processos;
- e) Da nomeação da Comissão de Avaliação e Acompanhamento, a quem compete o acompanhamento e monitorização da execução dos contratos/protocolos relativos a Campanhas e/ou Ações de promoção do destino.

CONTRATO-PROGRAMA / COVID-19 /
FINANCIAMENTO / FUNDAMENTAÇÃO /
PREÇO CONTRATUAL / PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA /
PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA
IMPARCIALIDADE / PRINCÍPIO DA
PUBLICIDADE / PRINCÍPIO DA
TRANSPARÊNCIA / SERVIÇO DE SAÚDE

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 10/2024-FS/SRMTC**

23/10/2024

Processo n.º 6/2023-AUD/FS

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**



**AUDITORIA AO CONTRATO-PROGRAMA PARA O
FINANCIAMENTO DO PROGRAMA DE TESTAGEM
RÁPIDA DA COVID-19**

SUMÁRIO

O que auditámos?

A auditoria incidiu sobre o contrato-programa para a promoção e coordenação de testagem por testes rápidos de antígeno (TRAg) para o vírus SARS-CoV-2, outorgado entre o Instituto de Administração

da Saúde, IP-RAM (IASAÚDE, IP-RAM) e a Associação Comercial e Industrial do Funchal - Câmara de Comércio e Indústria da Madeira (ACIF) a 18 de junho de 2021.

O que concluímos?

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

1. O Conselho do Governo Regional, por via da Resolução n.º 550/2021, de 14 de junho, determinou a celebração do contrato-programa entre o IASAÚDE, IP-RAM e a ACIF, outorgado a 18 de junho de 2021, destinado à “(...) *promoção e coordenação de testagem por testes rápidos de antigénio (TRAg), para a SARS-CoV-2, aos cidadãos residentes na RAM e aos turistas durante a sua estadia na Região, que solicitem a realização dos mesmos nos serviços privados de saúde da Região que sejam associados da [ACIF] (...)*”, cujas adendas culminaram numa execução máxima de 1 065 000 testes, pelo montante global de 15,975 milhões de euros, até 31/12/2022. A execução física do contrato-programa ascendeu a 1 028 492 testes e a execução financeira a 15 329 583,00€.
2. O fundamento principal, aliás pouco relevante à luz da existência da Direção Regional de Saúde e do IASAÚDE, que levou à escolha da Associação Comercial e Industrial do Funchal para executar o contrato-programa de testagem não correspondia à realidade.
À data da celebração do contrato aquela Associação não representava a maioria das entidades privadas prestadoras de serviços de saúde, pois, após a celebração do contrato, aderiram à Associação 17 novas entidades que se juntaram às 8 sócias da ACIF. Deste modo, à contratação está subjacente um erro na formação da vontade do Governo Regional e do IASAÚDE, na medida em que a decisão de contratar nos moldes observados foi formulada no pressuposto da existência de um elemento essencial que, afinal, não tinha correspondência com a verdade.
3. Os termos em que foi definida esta contratação da associação privada ACIF por parte do Governo Regional enquanto órgão de administração pública e do IASAÚDE, IP-RAM revelam o seguinte:
 - a) desconsiderou-se a competência (administrativa e técnica) da Administração Pública regional na área da saúde pública, supostamente existente numa associação privada como a ACIF;
 - b) a escolha da ACIF assentou em pressupostos de facto inexistentes e não teve a ver com a melhor prossecução do interesse coletivo;
 - c) desconsiderou-se um conjunto de princípios fundamentais de atuação da Administração Pública, concretamente o princípio da concorrência, o da imparcialidade na vertente objetiva

e o da igualdade de oportunidades, dado que a contratação da associação privada ACIF a beneficiou direta e injustificadamente e, ainda, porque só podiam aderir ao programa de testagem as entidades privadas prestadoras de serviços que fossem ou viessem a ser associadas da ACIF;

- d)* a fixação inicial do preço compósito do serviço de testagem não foi fundamentada em critérios objetivos, nem resultou de uma dinâmica concorrencial, e tardou em adaptar-se à evolução do mercado, levando a que a RAM tenha suportado um custo maior (estimado em quase 800 000,00 €) do que o que resultaria se tivesse seguido, por exemplo, o regime de preços definidos pelo Ministério da Saúde;
- e)* não foi dado suficiente cumprimento aos princípios da publicidade e da transparência, na medida em que *(i)* o clausulado do contrato-programa omitiu a remuneração (auto)atribuída à ACIF, impedindo a perceção do financiamento-extra captado por esta entidade meramente associativa e privada não mercantil, sem quaisquer competências legais e técnicas na área da saúde pública; *(ii)* o contrato-programa omitiu os termos da contratação das associadas e, bem assim, dos mecanismos de controlo e fiscalização da prestação de serviços; *(iii)* as peças principais do contrato (o contrato-programa outorgado, o Plano de Ação e as respetivas adendas) não foram publicadas no JORAM, o que limitou o respetivo conhecimento público e os eventuais escrutínios públicos.

4. Por sua vez, os termos em que foi executada a contratação em análise demonstram que:

- a)* foi concedida excessiva margem de autonomia à relação estabelecida entre a associação privada ACIF e as respetivas associadas aderentes para efeitos de execução do contrato-programa, fruto de uma posição muito pouco ativa do IASAÚDE, IP-RAM, o que permitiu que o executor determinasse certos aspetos e termos de forma totalmente inovatória face ao citado “contrato-programa de intermediação” totalmente suportado pelo erário público (a inusitada remuneração da ACIF, a estipulação do conteúdo dos contratos de prestação de serviços, entre outros);
- b)* na prática, o IASAÚDE, IP-Região Autónoma da Madeira e o Governo Regional, com a sua pouca proatividade e postergação das competências técnicas e legais próprias, delegaram quase integralmente a fiscalização da qualidade dos serviços prestados pela ACIF na ACIF (entidade por natureza não imparcial; sem conhecimento, experiência e capacidade técnica para tal), não tendo desenvolvido quaisquer procedimentos administrativos autónomos de supervisão e fiscalização.

5. A factualidade apurada indica ainda que o princípio da boa gestão, tanto na vertente administrativa (cfr. o artigo 5.º do [Código do Procedimento Administrativo](#)) como na financeira (economia, eficiência e eficácia cfr. o artigo 18.º da [Lei de Enquadramento Orçamental](#) e a [Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM](#)), foi postergado na conceção e na execução do contrato-programa, com um principal e injustificado benefício: aumentou o património financeiro e a dimensão da ACIF, associação privada cujo dever principal é, na verdade, defender os seus interesses privados e os interesses comerciais dos seus associados, entidade privada associativa essa, aliás, sem melhores meios do que a Administração Pública regional da saúde pública (cujo dever principal é, sim, prosseguir o interesse coletivo de acordo com as regras fundamentais da legalidade administrativo-financeira decorrentes dos artigos 266.º da [CRP](#), 18.º da [LEO](#) de 2015 e 3.º ss e 200.º ss do [CPA](#)).

O que recomendamos?

O Tribunal de Contas recomendou a cada um dos membros do Conselho Diretivo do Instituto de Administração da Saúde, IP-Região Autónoma da Madeira, que, considerando *(i)* a natureza jurídica e *(ii)* os fins dos institutos públicos, *(iii)* tendo em vista o cumprimento escrupuloso do princípio da boa administração dos dinheiros públicos (assente no artigo 18.º da [LEO](#) de 2015, no artigo 266.º da [CRP](#) e nos artigos 3.º e seguintes do [CPA](#)), que diligenciem:

- a)* pelo aperfeiçoamento da fundamentação escrita e expressa das suas opções administrativas de – excecionalmente – restringir o acesso do mercado aos dinheiros públicos (promovendo assim o respeito pela lei, pela igualdade de tratamento, pela concorrência e pela imparcialidade da Administração Pública) e
- b)* pela fundamentação escrita, clara, suficiente e verdadeira dos preços dos bens e serviços adquiridos (promovendo assim o respeito pela transparência, pela publicidade, pela concorrência e pela legalidade estrita das decisões administrativas).