

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 24/2003-2ªS

Conselheiro Relator
Pinto Ribeiro

Processo n.º 2/03
12 de Junho de 2003

ASSUNTO: Apoios concedidos pelo Instituto Nacional do Desporto a federações desportivas.

- AUDITORIA ORIENTADA
- FEDERAÇÃO DESPORTIVA
- CONTRATO PROGRAMA
- APOIO FINANCEIRO
- EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
- SUBSÍDIOS
- TRANSFERÊNCIA DE VERBAS
- DOTAÇÃO ORÇAMENTAL
- ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO

SÍNTESE DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

- a) O saldo das verbas orçamentais inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" do Orçamento do Estado, requisitadas pelo IND e não utilizadas, não são repostas como receita do Estado, constituindo receita do seu orçamento privativo do ano seguinte. Essa possibilidade, para os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, encontra-se prevista, a partir de 2000, nos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental.

Contudo, essa possibilidade não dispensa os organismos do cumprimento, ao longo da execução orçamental, da disposição relativa à disciplina orçamental contida nos sucessivos decretos-lei de execução orçamental

orçamental e que obriga à requisição apenas das verbas indispensáveis à sua actividade.

O facto de o IND ter requisitado verbas em excesso do OE/2000 (549.432 contos, tendo utilizado, em 2001, apenas 15.832 contos) e do OE/2001 (714.589 contos)¹, significa o incumprimento da citada disposição orçamental sobre requisição de fundos e implica a sobrevalorização da despesa registada na Conta Geral do Estado (Subsector Estado) desses anos, com o correspondente agravamento do défice e o aumento dos passivos financeiros para o seu financiamento.

- b) Também, conforme tem salientado o Tribunal, a requisição de verbas orçamentais em excesso, transferidas para as contas bancárias dos organismos, é efectuada em prejuízo da tesouraria do Estado, embora, com a aplicação plena do regime da tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, esse prejuízo venha a ser menor. Quanto à aplicação, em 2001, do regime transitório estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, em 31/12/2001, o saldo das verbas transferidas pelo IND para a DGT era de 554.338 contos, o que representava apenas 29,4% das disponibilidades do Instituto, pelo que não foi dado inteiro cumprimento ao disposto na citada Resolução do Conselho de Ministros.

(Cfr. ponto 3.2²).

2 – CONCESSÃO DO APOIO FINANCEIRO NOS DOMÍNIOS DA "PRÁTICA E DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO" E DA "ALTA COMPETIÇÃO E SELECÇÕES NACIONAIS"

- a) Relativamente ao ano em análise (2001), verificou-se o incumprimento quase generalizado das federações desportivas quanto aos prazos de apresentação dos elementos necessários à concessão do apoio financeiro (plano de actividades e orçamento, regulamento de alta competição), o que prejudica o processo dessa atribuição, devendo ser exigido o cumprimento dos prazos estabelecidos, situação que o Instituto refere ter sido alterada em 2003 (Cfr. ponto 4.2.1 b)).

¹ O saldo das verbas recebidas do Orçamento do Estado para investimentos do plano na posse do IND e não utilizados era, no final de 2001, já superior a 1,2 milhões de contos.

² As referências aos pontos a confrontar reportam-se à parte B – Desenvolvimento.

- b) Em 2001, o IND ainda não tinha criado um modelo de formulário de candidatura, a apresentar por cada federação, tendo-se verificado que os planos de actividades e orçamentos apresentados pelas federações não respeitam inteiramente o conteúdo estabelecido no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 8 de Novembro, como condição para a concessão do apoio financeiro, situação que, apenas em 2003, está a ser resolvida (Cfr. ponto 4.2.1 c)).
- c) Como condição de acesso aos apoios financeiros pelas federações, o Despacho n.º 479/98, de 19/12/97, do Secretário de Estado do Desporto, obriga à entrega da declaração anual emitida pelas entidades seguradoras, comprovativa da efectivação do seguro desportivo dos praticantes e demais agentes desportivos por ele obrigatoriamente abrangidos. Dos processos analisados não constavam essas declarações relativamente à Federação Portuguesa de Basquetebol e à Federação Portuguesa de Vela, pelo que não estavam em condições de beneficiar dos apoios que lhes foram concedidos (Cfr. ponto 4.2.1 a)).
- d) Também em matéria de seguros desportivos, o Decreto-Lei n.º 146/96, de 26 de Abril, preconiza ainda coberturas específicas (seguro de doença, seguro de acidentes pessoais para a prática desportiva e um seguro de vida) para os "praticantes não profissionais com o estatuto de alta competição", matéria regulada pela Portaria n.º 392/98, de 11 de Julho. Embora o n.º 10.º desta Portaria disponha que: "*O Instituto Nacional do Desporto, na qualidade de tomador dos seguros (...)* [relativos a essas coberturas específicas para esses praticantes], *suporta os respectivos prémios*", tal não se verificou (Cfr. ponto 4.2.1 a)).
- e) A Lei de Bases do Sistema Desportivo, além do seguro obrigatório dos agentes desportivos, obriga também à "*integração dos agentes desportivos profissionais no sistema de segurança social*", pelo que o IND deveria pugnar para que as federações assegurassem que essa integração se está a processar nos termos legalmente exigidos (Cfr. ponto 4.2.1 a)).
- f) Nos termos da al. e) do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 236/95, de 13 de Setembro, aos contribuintes que não tenham a sua situação tributária regularizada está vedado: "*Beneficiar dos apoios de fundos comunitários e públicos*". No entanto, não foi exigido pelo IND, como condição de acesso ou para o pagamento dos apoios financeiros, a apresentação pelas federações desportivas de declaração, emitida pela

administração fiscal, comprovativa da sua situação tributária regularizada, pelo que o Instituto não tem verificado o cumprimento da referida disposição legal, bem como da situação contributiva regularizada das federações com a Segurança Social (Cfr. ponto 4.2.1 d)).

- g.1) O apoio financeiro concedido anualmente a cada federação tem em conta, essencialmente, o valor atribuído no ano anterior (e o montante total disponível para os apoios financeiros). Uma vez que os apoios financeiros são concedidos, essencialmente, com base no montante atribuído no ano anterior, não existe uma relação directa entre as actividades e orçamentos apresentados pelas federações e o montante e percentagem do apoio financeiro concedido pelo IND.
- g.2) Os serviços do IND responsáveis pela análise das candidaturas não elaboraram quaisquer relatórios que reflectissem a análise dos programas de actividades e dos orçamentos apresentados pelas federações, nem elaboraram qualquer proposta sobre os montantes de apoio a atribuir. Segundo o IND, em 2003 os serviços começaram a elaborar tais propostas, mas não os referidos relatórios, pelo que se trata de um passo ainda insuficiente.
- g.3) A definição concreta do apoio financeiro concedido a cada federação, em cada domínio, foi estabelecida em reuniões entre o Presidente do IND e os representantes de cada federação desportiva, nas quais são estabelecidos os ajustes e/ou cortes nos orçamentos iniciais e nos montantes dos apoios financeiros, não sendo, no entanto, elaboradas actas dessas reuniões.

Embora se reconheça que não é fácil, dada a desproporção entre os apoios solicitados inicialmente pelas federações e os montantes disponíveis para apoio, definir previamente critérios quantitativos – dos quais resulte o montante do apoio a conceder, relacionando: a) as actividades e os orçamentos apresentados, b) os montantes de apoio solicitados, c) o montante total disponível para apoio financeiro ao conjunto das federações, e d) os indicadores desportivos estabelecidos no regulamento, o processo de atribuição dos apoios financeiros do IND a federações desportivas, nos domínios centrais da prática e desenvolvimento desportivo e da alta competição/selecções nacionais, caracteriza-se por falta de transparência. Com efeito, a inexistência de fundamentação expressa da decisão de atribuição dos montantes

financeiros às federações desportivas contraria o disposto no Código do Procedimento Administrativo sobre o dever de fundamentação dos actos administrativos (art.º 124.º do CPA), situação que deve ser corrigida.

(Cfr. ponto 4.2.2).

3 – CONTROLO E ACOMPANHAMENTO DA APLICAÇÃO DOS APOIOS FINANCEIROS NOS DOMÍNIOS DA "PRÁTICA E DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO" E DA "ALTA COMPETIÇÃO E SELECÇÕES NACIONAIS"

- a) Verificou-se o incumprimento quase generalizado pelas federações dos prazos de remessa dos elementos necessários ao acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros (orçamento corrigido, mapa de execução orçamental semestral, mapa de execução orçamental anual, balancete analítico, relatório anual e demonstrações financeiras) e, na maior parte dos casos, não foram apresentados todos os elementos exigíveis.
- b) Não se obteve evidência de que essa documentação de prestação de contas tenha sido objecto de apreciação pelo IND. Também não foi feita qualquer avaliação do cumprimento do contrato-programa celebrado com cada federação desportiva, face ao previsto na candidatura.

Assim, foi praticamente inexistente o controlo pelo IND da aplicação pelas federações dos apoios financeiros por si atribuídos nos domínios da *prática e desenvolvimento desportivo e da alta competição/selecções nacionais*, que concentram a maior parte dos apoios concedidos, situação que deve ser alterada

(Cfr. ponto 4.2.5)

4 – PROJECTO OLÍMPICO ATENAS 2004

No âmbito deste projecto, verificou-se o incumprimento generalizado pelas federações quanto à prestação de contas, não tendo remetido a maior parte dos elementos exigidos nos contratos-programa,

nomeadamente, relatórios intercalares, contratos com os praticantes, demonstrações financeiras autónomas das acções desenvolvidas (e não apenas consolidadas nas contas das federações) e relatório final das acções desenvolvidas (apresentado apenas pela Federação Portuguesa de Judo).

Decorre desse incumprimento pelas federações das suas obrigações contratuais, quanto à remessa ao IND de elementos informativos sobre a execução do "Projecto Atenas 2004", uma deficiente fiscalização pelo Instituto da aplicação dos apoios financeiros concedidos às federações para esse Projecto, situação que estará a ser actualmente corrigida.

(Cfr. ponto 4.3)

5 – EVENTOS DESPORTIVOS INTERNACIONAIS

Das sete federações beneficiárias desses apoios, seis não entregaram ao IND demonstrações financeiras autónomas relativas aos eventos apoiados. Esta situação, para além do incumprimento do estipulado no contrato-programa, inviabiliza o apuramento pelo IND dos custos imputados a cada evento realizado e, consequentemente, da percentagem de apoio efectivo em relação à inicialmente prevista, uma vez que os relatórios e contas anuais das federações não são apresentados por actividades, não permitindo, assim, apurar o montante e natureza dos respectivos custos e fontes de financiamento.

Desta forma, o controlo das despesas resultantes da realização de eventos tem-se revelado pouco rigoroso, devendo o IND passar a exigir que as federações desportivas apresentem as respectivas contas independentes das que dizem respeito aos restantes domínios.

(Cfr. ponto 4.4)

6 – FEDERAÇÃO PORTUGUESA DE FUTEBOL (VERBAS DO TOTOBOLA)

Apesar da legislação em vigor definir pormenorizadamente o destino das verbas oriundas da exploração do "Totobola" para apoio aos clubes de futebol, essas verbas têm vindo a ser directamente aplicadas na regularização das dívidas fiscais dos clubes, na sequência do acordo

estabelecido entre a Federação Portuguesa de Futebol, a Liga Portuguesa de Futebol Profissional e o Estado³. Esses montantes, entregues para a regularização das dívidas fiscais dos clubes, são variáveis, em função dos resultados de exploração do "Totobola", contrariando o disposto no Decreto-Lei n.º 124/96, que estabelece o pagamento em prestações mensais de igual valor.

(Cfr. ponto 4.6)

7 – PAGAMENTOS IRREGULARES

- a) Antes da entrada em vigor dos contratos-programa (data da sua celebração ou data da sua publicação no Diário da República) o IND efectuou, tal como em anos anteriores, pagamentos às federações desportivas, por conta dos apoios a aprovar, de modo a evitar que se defrontassem com dificuldades de tesouraria. Também foram realizados pagamentos por conta dos subsídios a conceder no âmbito dos apoios regulares ao Comité Olímpico de Portugal, que seguem o mesmo regime de financiamento, e no âmbito do Projecto "Atenas 2004" e para a realização de alguns eventos internacionais. Relativamente às federações que constituíam a amostra e aos tipos de contratos em que se verificaram adiantamentos, apurou-se que, do total de pagamentos efectuados em 2001 (totalizando 3.341.106 contos), foram pagos por adiantamento, antes da celebração do contrato 817.100 contos (24,5%), ascendendo os adiantamentos a 1.088.906 contos (33,0%), quando considerados os pagamentos efectuados antes da entrada em vigor dos contratos.

Tal como o Tribunal já se pronunciou em situações análogas, de pagamento de adiantamentos por conta de apoios a conceder, esses adiantamentos são ilegais por não se encontrarem previstos na legislação aplicável a esses apoios. Nos termos da alínea e) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a efectivação de "*adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei*" constitui infracção financeira (Cfr. ponto 4.2.4).

³ Esse acordo foi materializado no Despacho n.º 7/98-XIII, de 4 de Março de 1998, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, que, com suporte na moldura legal do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, aceitou, como forma de extinção das dívidas fiscais globais dos clubes, existentes até 31 de Julho de 1996, a dação em pagamento das verbas do "Totobola" que legalmente lhes são atribuídas pelo Decreto-Lei n.º 84/83, de 28 de Março, durante o período compreendido entre 1 de Julho de 1998 e 31 de Dezembro de 2010.

- b) Por insuficiência de dotação orçamental, em 2001, não foram transferidas as parcelas de apoio devidas no mês de Dezembro à FP de Voleibol (16.010 contos) e ao Comité Olímpico de Portugal (8.610 contos), quando não devem as dívidas vencidas transitar para o ano seguinte (Cfr. ponto 4.2.4).
- c) Foi indevidamente autorizado pelo Presidente do IND o pagamento de um prémio (de 875 contos) à F.P. de Judo, por resultado obtido no Campeonato da Europa de Júniores/2000, uma vez que, embora se tratasse do valor devido, competia ao Ministro da Juventude e do Desporto essa autorização. Nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a "*violação das normas sobre a (...) autorização ou pagamento das despesas públicas*" constitui infracção financeira (Cfr. ponto 4.5).

8 – PUBLICITAÇÃO DOS APOIOS

O IND não procedeu à publicitação dos subsídios pagos em 2001, não tendo assim dado cumprimento ao disposto nos art.os 1.º e 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (Cfr. ponto 5).

9 – APRECIACÃO GERAL

Face ao que antecede, o Tribunal avalia negativamente o processo de concessão, pagamento e controlo dos apoios financeiros concedidos pelo IND a federações desportivas em 2001, por se ter detectado o incumprimento generalizado da legislação e dos contratos-programa, ao qual não corresponderam quaisquer sanções, previstas designadamente no art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro, não tendo sido acautelada a verificação da aplicação das verbas nas finalidades para as quais foram concedidas.