

Processo orçamental

AÇÃO PREPARATÓRIA
DO RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA
DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
DE 2019



**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

**Ação preparatória do Relatório e Parecer
sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2019**

Processo orçamental

Ação n.º 20-301PCR1 (20/D217)

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

Palácio Canto

Rua Ernesto do Canto, n.º 34

9504-526 Ponta Delgada

Telef.: 296 304 980

sra@tcontas.pt

www.tcontas.pt

Salvo indicação em contrário, a referência a normas legais reporta-se à redação indicada em apêndice.

As hiperligações e a identificação de endereços de páginas eletrónicas referem-se à data da respetiva consulta, sem considerar alterações posteriores.

Índice

Índice de quadros	2
Siglas e abreviaturas	2
Sumário	3
1. Introdução	4
2. Condicionantes e limitações	4
3. Contraditório	4
4. Elaboração e aprovação do Orçamento	6
4.1. <i>Perímetro orçamental</i>	6
4.2. <i>Restrições ao Orçamento</i>	8
4.2.1. Quadro plurianual de programação orçamental	8
4.2.2. Lei do Orçamento do Estado	11
4.2.3. Memorando de entendimento entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma dos Açores	13
4.3. <i>Proposta de Orçamento</i>	13
4.4. <i>Orçamento aprovado</i>	14
4.4.1. Articulado e mapas orçamentais	14
4.4.2. Quadro resumo	15
4.5. <i>Decreto regulamentar de execução orçamental</i>	16
5. Prestação de contas	18
5.1. <i>Calendarização</i>	18
5.2. <i>Estrutura</i>	18
6. Conclusões	20
6.1. <i>Processo orçamental</i>	20
6.2. <i>Processo de prestação de contas</i>	20
7. Recomendações	21
7.1. <i>Acompanhamento de recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018</i>	21
7.2. <i>Acompanhamento de outras recomendações formuladas anteriormente</i>	22
Ficha técnica	24
Anexo	
Resposta apresentada em contraditório	25
Apêndice	29
Legislação citada	30

Índice de quadros

Quadro 1 – Quadro sinóptico das regras e mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2019, com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores	12
Quadro 2 – Orçamento aprovado.....	15

Siglas e abreviaturas

CAPF	—	Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras
<i>cfr.</i>	—	confrontar
EPR	—	Entidade pública reclassificada
INE	—	Instituto Nacional de Estatística
LEORAA	—	Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores
LFRA	—	Lei das Finanças das Regiões Autónomas
LOPTC	—	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
OE	—	Orçamento do Estado
ORAA	—	Orçamento da Região Autónoma dos Açores
p.	—	página
pp.	—	páginas
QPPO	—	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
SFA	—	Serviços e fundos autónomos

Sumário

Constam do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2019, para além da Assembleia Legislativa e das entidades contabilísticas da Administração Regional direta, 62 serviços e fundos autónomos e 15 entidades públicas reclassificadas. Foram incluídas naquele conjunto três entidades que não fazem parte do sector institucional das Administrações Públicas, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, de acordo com a última lista publicada pelo INE, referente a 2017, tendo ficado afastada uma empresa pública reclassificada cujo encerramento ocorreu no terceiro trimestre de 2019.

A elaboração do Orçamento para 2019 não foi sustentada num quadro plurianual de programação orçamental, elaborado em conformidade com o exigido na Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

A proposta de Orçamento foi apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa dentro do prazo legal e, de um modo geral, observou as disposições legais aplicáveis, quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais. Não foram apresentados: os anexos informativos sobre a situação financeira dos serviços e fundos autónomos; os subsídios regionais e critérios de atribuição; as transferências para as empresas públicas; a justificação económica e social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos; a transferência dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos; o balanço individual de cada uma das empresas; a situação patrimonial consolidada do sector público empresarial da Região; o endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço, não aprovadas nos respetivos orçamentos ou planos de investimento; as responsabilidades vencidas e vincendas, contratualmente assumidas ao abrigo do regime das parcerias público-privadas; o prazo médio de pagamento a fornecedores; e os encargos assumidos e não pagos da Administração Regional direta.

À semelhança verificado em anos anteriores, o regulamento que põe em execução o Orçamento para 2019 prevê a existência de um período complementar da execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte, pondo em causa o princípio da anualidade.

A Conta de 2019 não foi remetida ao Tribunal de Contas no prazo legal, o que se ficou a dever a constrangimentos decorrentes da pandemia de COVID-19, com implicações no prazo de entrega das contas individuais de diversos serviços e fundos autónomos e de entidades públicas reclassificadas.

Relativamente aos anos precedentes, a Conta de 2019 regista uma evolução muito positiva no sentido da transparência da informação dela constante, destacando-se as melhorias verificadas na sua apresentação quanto a aspetos metodológicos essenciais, a definição do perímetro orçamental e dos critérios que lhe estão subjacentes e a indicação do modelo de consolidação.

1. Introdução

- 1 No programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas para 2020¹, encontra-se prevista a realização de ações preparatórias do Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores. A presente ação preparatória incide sobre o processo orçamental e de prestação de contas relativo ao exercício de 2019.
- 2 A ação enquadra-se no plano trienal 2020-2022 do Tribunal de Contas, no Objetivo Estratégico 3 – Contribuir para que os gestores de dinheiros e ativos públicos respondam pela sua gestão e no Eixo Prioritário 3.4 – Realizar as ações de carácter obrigatório e recorrente, e encontra-se prevista no programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas para o ano 2020.
- 3 A realização da ação visa contribuir para a apreciação da atividade financeira da Região Autónoma dos Açores, em 2019, no que se refere aos domínios identificados nos artigos 41.º, n.º 1, aplicável por remissão do n.º 3 do 42.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), envolvendo a análise do perímetro orçamental, a verificação do cumprimento das regras relativas ao processo orçamental e à apresentação da Conta da Região, previstas na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, e a apreciação do grau de acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas em anteriores Relatórios e Pareceres sobre a Conta da Região.
- 4 O resultado da ação, incluindo a apreciação da resposta apresentada em contraditório, irá integrar o Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores, contribuindo para a prossecução dos objetivos gerais estabelecidos no artigo 41.º, aplicável, como referido, por remissão do n.º 3 do artigo 42.º da LOPTC.

2. Condicionantes e limitações

- 5 Não ocorreram situações condicionantes do trabalho desenvolvido que justifiquem menção.

3. Contraditório

- 6 Em conformidade com o disposto no artigo 13.º da LOPTC, o relato foi remetido ao Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional do Açores, ainda durante o mandato do XIII Governo Regional, por ser então o membro do Governo com competência em matéria de finanças, e à Direção Regional do Orçamento e Tesouro.
- 7 Respondeu o Gabinete do Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública.
- 8 A resposta apresentada em contraditório foi tida em conta na elaboração do presente relatório e encontra-se transcrita em anexo, em conformidade com o disposto na parte final do

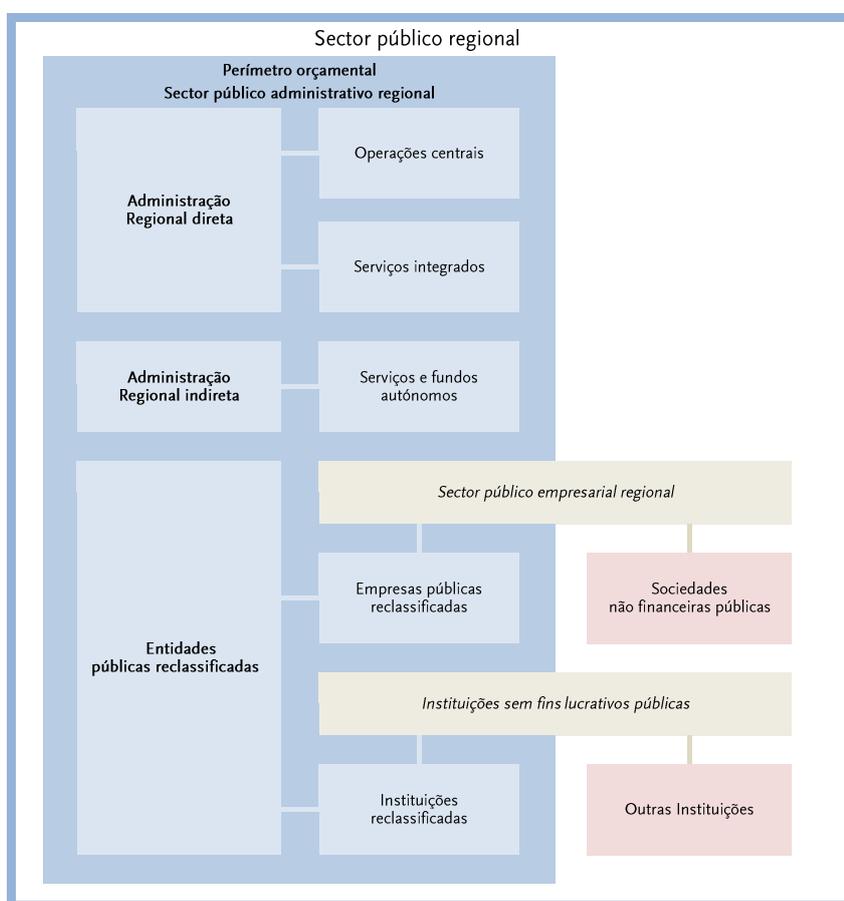
¹ Aprovado pela Resolução n.º 1/2019-PG, do Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 20-12-2019, publicada do [Diário da República](#), 2.ª série, n.º 15, de 22-01-2020, p. 165, e no [Jornal Oficial](#), II série, n.º 250, de 27-12-2019, p. 13587.

n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC. Serão também referidas, sintetizadas ou transcritas no Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2019. As alterações efetuadas na sequência da resposta dada em contraditório encontram-se realçadas a cinzento.

4. Elaboração e aprovação do Orçamento

4.1. Perímetro orçamental

- 9 O Orçamento da Região Autónoma dos Açores compreende os orçamentos das entidades do sector público administrativo regional, abrangendo a Administração Regional direta (serviços integrados), a Administração Regional indireta (serviços e fundos autónomos) e ainda as entidades públicas reclassificadas².
- 10 O perímetro orçamental abarca assim grande parte do sector público regional³.



² Cfr. n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro (Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, adiante também identificada pela sigla LEORAA), e n.º 2 do artigo 2.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas, adiante também identificada pela sigla LFRA). São entidades reclassificadas as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, foram incluídas no sector institucional das Administrações Públicas, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do orçamento regional.

³ No relatório da ação preparatória 20-305PCR3 – *Património*, analisam-se as entidades que, não estando incluídas no perímetro orçamental, pertencem ao sector público regional.

- 11 Constam do Orçamento para 2019 (e também da Conta), para além da Assembleia Legislativa e das entidades contabilísticas da Administração Regional direta, 62 serviços e fundos autónomos, dos quais 39 são fundos escolares e nove são unidades de saúde de ilha, bem como 15 entidades públicas reclassificadas⁴. Destas, três entidades não estavam incluídas no sector institucional das Administrações Públicas, de acordo com a lista publicada pelo INE⁵. De acordo com a informação prestada no relatório da Conta, a opção tomada fundamentou-se na circunstância de se tratarem de entidades classificadas «no subsector da Administração Regional pelo INE, no âmbito dos Procedimentos dos Défices Excessivos relativos a 2019»⁶.
- 12 Não consta do Orçamento para 2019 uma entidade pública reclassificada, incluída no sector institucional das Administrações Públicas de acordo com a lista publicada pelo INE, que apenas foi extinta em 17-09-2019, com o registo do encerramento da liquidação⁷.
- 13 Também não constam do Orçamento duas outras entidades que ainda se encontravam no sector institucional das Administrações Públicas, de acordo com a mesma lista publicada pelo INE, mas em que a participação pública da Região já tinha cessado⁸.
- 14 Finalmente, salienta-se que as entidades contabilísticas correspondentes às 39 escolas dependentes da Direção Regional da Educação foram extintas em 2019, diminuindo assim o universo das entidades incluídas no perímetro de consolidação. Os fundos escolares passaram a assumir os encargos com as despesas com pessoal docente e não docente, bem como as despesas correntes, até aqui processadas por aquelas entidades contabilísticas⁹.

⁴ Sobre o assunto, *cf.* ponto 2.1 do relatório da Conta (volume I).

⁵ Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira, O.T.A. – Observatório do Turismo dos Açores e Escola de Novas Tecnologias dos Açores (ENTA). De acordo com a informação prestada no relatório da Conta 9 (ponto 2.1), a opção tomada radicou na circunstância de se tratarem de entidades classificadas «no subsector da Administração regional pelo INE, no âmbito dos Procedimentos dos Défices Excessivos relativos a 2019».

⁶ Ponto 2.1. do relatório da Conta.

⁷ Trata-se da Sociedade de Promoção e Reabilitação de Habitação e Infraestruturas (SPRHI), S.A.

⁸ Trata-se da GSU/Açores – Gestão de Sistemas Urbanos dos Açores, Sociedade Unipessoal, L. da, que foi encerrada em 19-12-2017, na sequência da Resolução do Conselho de Governo n.º 33/2017, de 6 de dezembro, e da Associação Turismo dos Açores – *Convention and Visitors Bureau* (ATA), da qual a Região Autónoma dos Açores deixou de ser associada, a partir de 31-12-2018, na sequência da Resolução do Conselho do Governo n.º 74/2018, de 20 de junho.

⁹ Artigo 41.º do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/A, de 16 de junho (regime de criação, autonomia e gestão das unidades orgânicas do sistema educativo regional), com a redação dada pelo artigo 61.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A, de 7 de janeiro. Sobre o assunto, *cf.* ponto 2.1 do relatório da Conta.

4.2. Restrições ao Orçamento

4.2.1. *Quadro plurianual de programação orçamental*

15 A elaboração dos orçamentos das regiões autónomas é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental (QPPO), que deverá ter em conta as perspetivas macroeconómicas apreciadas e discutidas pelo Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (CAFP), estando sujeito às seguintes condicionantes¹⁰:

- O QPPO é aprovado pela Assembleia Legislativa, sob proposta do Governo, a apresentar até 31 de maio de cada ano, e reveste a forma de decreto legislativo regional;
- Em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade, o QPPO estabelece os limites de despesa do conjunto do sector público administrativo regional, relativos a cada programa orçamental, a cada agrupamento de programas e ao conjunto de todos os programas;
- Para cada programa orçamental, os limites da despesa fixados são vinculativos para o 1.º ano económico seguinte; para cada agrupamento de programas, são vinculativos para o 2.º ano económico seguinte; para o conjunto de todos os programas, são vinculativos para os 3.º e 4.º anos económicos seguintes;
- A atualização do quadro plurianual de programação orçamental é feita anualmente, para os quatro anos seguintes, no decreto legislativo regional que aprova o Orçamento;
- Os saldos apurados em cada ano nos programas orçamentais e o respetivo financiamento, nomeadamente as autorizações de endividamento, podem transitar para os anos seguintes, de acordo com as regras a definir pelo Governo Regional.

16 Até ao momento foram publicados três quadros plurianuais de programação orçamental:

- QPPO para o período de 2015 a 2018, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2014/A, de 6 de outubro;
- QPPO para o período de 2019 a 2022, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/A, de 9 de novembro; e
- QPPO para o período de 2020 a 2023, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro.

17 No [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018](#), o Tribunal já teve oportunidade de se pronunciar sobre o QPPO subjacente à elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2019, tendo observado que os limites de despesa foram fixados segundo um

¹⁰ Artigos 17.º, n.º 2, e 20.º da LFRA. O CAFP funciona junto do Ministério das Finanças, e foi criado para assegurar a coordenação entre as finanças das Regiões Autónomas e as do Estado (artigo 15.º da LFRA).

critério orgânico – por cada departamento do Governo Regional (e para a Assembleia Legislativa) –, sem qualquer referência à denominação e conteúdo dos programas, acrescentando que, apesar de os limites de despesa terem sido fixados para o conjunto do sector público administrativo regional, não estava abrangida a despesa financiada por receita não efetiva, nomeadamente por empréstimos, nem a despesa coberta por dotações provisionais, quando a lei exige que o quadro plurianual abranja os limites da despesa total¹¹.

18 De acordo com a informação prestada pelo CAPF, as perspetivas macroeconómicas subjacentes à preparação do quadro plurianual também não lhe foram apresentadas, contrariamente ao exigido no n.º 1 do artigo 17.º da LFRA¹².

19 Na Conta, é referido que a elaboração do Orçamento para 2019 «teve enquadramento no quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2019 a 2022, aprovado pela Assembleia Legislativa, em 18 de outubro de 2018 e publicado através do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/A, de 9 de novembro. Este quadro plurianual, devido ao facto de não existir ainda a orçamentação por programas orçamentais, foi apresentado por estrutura orgânica»¹³.

20 Assim, o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2019 a 2022 a que deveria sujeitar-se a proposta do Orçamento para 2019 foi aprovado muito depois da data prevista para a sua apresentação (que seria até 31-05-2018) e não observa os requisitos substanciais exigidos na Lei das Finanças das regiões Autónomas¹⁴.

21 Na Conta, assinala-se que «o Orçamento da Região para o ano económico de 2020, já deu início ao processo de orçamentação por programas orçamentais, tendo incluído o quadro plurianual de programação orçamental, nos termos previstos no artigo 20.º da LFRA», e adianta-se que «em 2020, o Orçamento da Região inclui, pela primeira vez, no Mapa XI – Despesas da Região correspondentes a programas, a despesa pública associada a cada programa orçamental, tendo os mesmos sido devidamente orçamentados ao nível das medidas, das atividades e dos projetos»¹⁵.

22 Na proposta do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020, apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa, em 31-10-2019, refere-se, também a este propósito, que o Orçamento apresenta «pela primeira vez orçamentação por programas da despesa pú-

¹¹ Cfr. artigos 17.º, n.º 4, e 20.º, n.ºs 4, 5 e 6, da LFRA, e §§ 7 e 8 do citado Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018.

¹² Tendo sido solicitada informação sobre as deliberações tomadas no âmbito da apreciação e discussão das perspetivas macroeconómicas subjacentes ao quadro plurianual de programação orçamental da Região Autónoma dos Açores relativo a 2019-2022, o CAPF respondeu que «a RAA enviou o documento com as suas previsões para a receita fiscal de 2019, e com a evolução mais recente de alguns indicadores macroeconómicos. Contudo, a informação macroeconómica não foi suficientemente detalhada de forma a permitir uma avaliação correta dos pressupostos subjacentes à previsão das receitas fiscais», adiantando que «o documento remetido não continha o quadro plurianual de programação orçamental 2019-2022».

¹³ Cfr. relatório da Conta de 2019, p. 85.

¹⁴ Quanto à execução, em 2019, do referido QPPO, cfr. ponto 9. do relatório da ação preparatória 20-302PCR4 – *Execução orçamental do sector público administrativo regional*.

¹⁵ Cfr. relatório da Conta de 2019, p. 85.

blica da Região, a qual introduz ajustamentos no quadro plurianual de programação orçamental, cumprindo-se deste modo também, uma das recomendações que o Tribunal de Contas tem vindo a fazer nos Relatórios e Pareceres às Contas da Região».

23 Nos aludidos Relatórios e Pareceres sobre as Contas da Região Autónoma dos Açores, têm sido formuladas recomendações ao Governo Regional, no sentido de: *i)* apresentar à Assembleia Legislativa, até 31 de maio de cada ano, uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental, que respeite os requisitos previstos no artigo 20.º da LFRA; *ii)* elaborar o Orçamento para o ano seguinte com observância do quadro plurianual aprovado.

24 À semelhança dos anos precedentes, a proposta do Orçamento para 2020 também não foi enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020 a 2023, com observância dos requisitos previstos na Lei das Finanças das Regiões Autónomas. Este «quadro plurianual de programação orçamental», aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro: *i)* não foi apresentado à Assembleia Legislativa, até 31-05-2019; *ii)* fixa limites de despesa sem referência a programas; *iii)* não abrange a despesa financiada por receita não efetiva e a despesa coberta por dotações provisionais.

25 Como foi referido, o Orçamento para 2020, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, apresenta, pela primeira vez, a orçamentação da despesa por programas¹⁶, prevendo um acréscimo de oito milhões de euros face ao limite estabelecido, para o ano, no quadro plurianual de programação orçamental, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro.

26 No Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017 e no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018, foram formuladas recomendações ao Governo da Região Autónoma dos Açores, no sentido de apresentar à Assembleia Legislativa, até 31 de maio de cada ano, uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental que respeite os requisitos exigidos no artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas e elaborar o Orçamento com observância do quadro plurianual aprovado, desenvolvendo gradualmente a orçamentação integral por programas.

27 Sobre as recomendações formuladas, foi referido em contraditório:

Relativamente ao QPPO consideramos que a recomendação relativa à orçamentação por programas foi já acolhida, porquanto o Orçamento para 2020 já obedece a esta estrutura (...). É de prever que na preparação dos próximos QPPO seja alargado o âmbito da despesa.

No que respeita à inclusão da dotação provisional, entendemos que esta, pela própria designação, não será passível de afetação a programas orçamentais, pois tem uma natureza e um montante que dependerão da execução que lhe for dada nos orçamentos futuros.

Em todo o caso, não se observa no âmbito do artigo 20.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas qualquer referência a "despesa total", como referido pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, sendo certo que o quadro em análise constante do OE e do

¹⁶ Cfr. § 22, *supra*.

ORAM contempla apenas a despesa financiada por receitas gerais, ou seja, não considera a despesa total.

Na resposta dada em contraditório, a programação da dotação provisional é apresentada como sendo uma impossibilidade lógica. Todavia, não é assim. Refira-se, a título exemplificativo, que a nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado prevê a constituição obrigatória de um programa destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis – o que corresponde à dotação provisional¹⁷ –, o qual concorre para o limite da despesa total e pode destinar-se a despesas de qualquer outro programa¹⁸.

Quanto ao limite da despesa, remete-se para o disposto no n.º 4 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, nos termos do qual «[o] quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa das administrações em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento», sem restringir o âmbito da despesa a considerar¹⁹.

4.2.2. *Lei do Orçamento do Estado*

30 A Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2019, estabeleceu, à semelhança dos anos anteriores, um conjunto de regras com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores. Destacam-se:

¹⁷ Cfr. artigo 7.º, n.º 2, da [LEORAA](#).

¹⁸ Artigos 35.º, n.º 5, e 45.º, n.º 11, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

¹⁹ Relativamente ao quadro plurianual aplicável ao Orçamento do Estado, trazido à colação, cabe destacar que a Lei de Enquadramento Orçamental, em vigor para o exercício em causa, consagrou uma regra que não tem correspondência na Lei das Finanças das Regiões Autónomas: «O quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais» (n.º 4 do artigo 12.º-D da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, aplicável em 2019 por força do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto, que adiou para 01-04-2020 a vigência dos artigos 3.º e 20.º a 76.º da nova Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. Com a 7.ª alteração à Lei de Enquadramento Orçamental ainda em vigor, evoluiu-se de uma definição inicial de limites de despesa financiada por receitas gerais para contemplar igualmente as despesas financiadas por receitas próprias (n.º 6 do artigo 12.º-D da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). No âmbito da nova Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, o quadro plurianual das despesas públicas dos subsetores da administração central e da segurança social passa a definir o limite da despesa total (alínea *a*) do n.º 1 do artigo 35.º).

Sobre o quadro plurianual aplicável ao Orçamento da Região Autónoma da Madeira, *cfr.*, desenvolvidamente, o [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2017](#), pp. 10 a 12, e o [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2018](#), pp. 14 a 15.

Quadro 1 – Quadro sinóptico das regras e mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2019, com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores

	285 209 167,00 euros, sendo 184 005 914,00 euros, em cumprimento do princípio da solidariedade (artigo 48.º da LFRA) e 101 203 253,00 euros, ao abrigo do fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (artigo 49.º da LFRA).	Artigo 68.º e Mapa XVIII
	Até 9 843 721,00 euros ²⁰ referentes à comparticipação dos montantes pagos aos operadores pela prestação de serviço público no transporte interilhas.	Artigo 74.º
	9 744 110,00 euros, destinados à política do emprego e formação profissional.	Artigo 126.º, n.º 2
	Possibilidade de uma parcela das transferências do Orçamento do Estado ser retida para satisfazer certos débitos.	Artigo 11.º
Transferências	Financiamento das medidas previstas no Plano de Revitalização Económica da Ilha Terceira (PREIT), incluindo a efetiva descontaminação dos solos e aquíferos no concelho da Praia da Vitória ²¹ .	Artigo 70.º, n.º 1
	Aplicação de verbas inscritas no Fundo Ambiental na compensação dos custos a assumir pelo Município da Praia da Vitória com análises realizadas no âmbito do plano de monitorização especial da água para abastecimento público do concelho da Praia da Vitória, bem como com os custos já assumidos e a assumir pelo Governo Regional dos Açores com estudos de caracterização e monitorização da situação ambiental da ilha Terceira, no âmbito da Declaração Conjunta do Governo da República e do Governo Regional dos Açores, subscrita em 2016, sendo os critérios de transferência de verbas para o Município da Praia da Vitória e para o Governo Regional dos Açores fixados mediante protocolo celebrado com o Fundo Ambiental.	Artigo 70.º, n.ºs 2 e 3
	Autorização dada ao Governo para, através do membro do Governo responsável pela área do ambiente aplicar verbas no cumprimento dos compromissos emergentes da legalização do denominado bairro americano de Santa Rita, no âmbito da Declaração Conjunta do Governo da República e do Governo Regional dos Açores, subscrita em 2016, em termos a definir	Artigo 71.º
Endividamento	Manutenção da regra do endividamento nulo, com exceções.	
	Não são considerados, para efeitos do limite da dívida total da Região Autónoma, nos termos do artigo 40.º da LFRA, o valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento de projetos com a comparticipação dos FEEI ou de fundos de apoio aos investimentos inscritos no Orçamento da União Europeia, o valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, bem como o valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento do investimento em soluções habitacionais promovidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, a realizar até 25 de abril de 2024 (desde que a dívida total não ultrapasse 50 % do PIB da Região Autónoma do ano <i>n-1</i>).	Artigo 69.º
	A Região Autónoma pode contrair dívida fundada para consolidação de dívida e regularização de pagamentos em atraso, até ao limite de 75 milhões de euros, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.	

31 Também à semelhança dos anos anteriores, o Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2019), continuou a obrigar a Região Autónoma a reportar à Direção Geral do Orçamento diversas informações, designadamente, as necessárias à aferição do cumprimento do equilíbrio orçamental e do limite à dívida das regiões autónomas, nos termos previstos, respetivamente, nos artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, e as relativas à celebração de contratos em regime de parcerias público-privadas, concessões e execução de contratos em vigor²².

²⁰ O montante indicado corresponde ao valor máximo suscetível de ser transferido, tendo em consideração a fórmula prevista no n.º 1 do artigo 74.º.

²¹ No quadro da Resolução da Assembleia da República n.º 129/2018, de 21 de maio, a Assembleia da República recomendou ao Governo que, «dando cumprimento à Lei das Finanças das Regiões Autónomas (...), designadamente quanto ao princípio da solidariedade nacional, previsto no n.º 6 do artigo 8.º daquela lei», cumpra, no decurso de 2018, o Plano de Revitalização Económica da Ilha Terceira (PREIT), quanto ao processo de descontaminação e sua monitorização.

²² Artigos 123.º e 124.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho.

4.2.3. *Memorando de entendimento entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma dos Açores*

32 Em 2019, mantinha-se o conjunto de obrigações a que o Governo Regional dos Açores se vinculou com a assinatura do *Memorando de Entendimento* firmado com o Governo da República em 02-08-2012, de entre as quais se destaca a necessidade de «adotar como objetivo uma situação orçamental próxima do equilíbrio» (medida 4) e de «alcançar e manter o equilíbrio financeiro do Setor Empresarial Regional», abstendo-se de «adotar ou autorizar medidas das quais resulte o agravamento da situação financeira das empresas públicas regionais» (medida 6).

33 No relatório da Conta, é prestada informação sobre o andamento do processo de reestruturação do sector público empresarial da Região Autónoma dos Açores, previsto na Resolução do Conselho do Governo n.º 74/2018, de 20 de junho²³.

4.3. Proposta de Orçamento

34 A proposta de Orçamento para 2019 foi apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa, em 31-10-2018, tendo sido cumprido o prazo estabelecido, para o efeito, no n.º 1 do artigo 9.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores (que fixa como data limite o dia 31 de outubro do ano económico anterior).

35 De um modo geral, a proposta do Orçamento observou o legalmente exigido quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais²⁴.

36 Já quanto aos anexos informativos, verifica-se que não observaram a estrutura fixada no artigo 13.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores.

37 O relatório que acompanhou a proposta inclui a apreciação de diversos aspetos referenciados na norma, mas omite a informação relativa à situação financeira dos serviços e fundos autónomos, aos subsídios regionais e critérios de atribuição, às transferências orçamentais para as empresas públicas, à justificação económica e social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos, à transferência dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos, ao balanço individual de cada uma das empresas, à situação patrimonial consolidada do sector público empresarial da Região, ao endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço, não aprovadas nos respetivos orçamentos ou planos de investimento, às responsabilidades vencidas e vincendas, contratualmente assumidas ao abrigo do regime das parcerias público-privadas, ao prazo médio de pagamento a fornecedores e aos encargos assumidos e não pagos da Administração Regional direta²⁵.

²³ Cfr. ponto 6.6.1 do relatório da Conta (volume I), pp. 66 e 67.

²⁴ Artigos 10.º, 11.º e 12.º da LEORAA.

²⁵ Cfr. n.ºs 1, alíneas c) e f), 2, alíneas b), e) e f), e 3, do artigo 13.º da LEORAA.

38 Em contraditório, foi referido o seguinte:

(...) registamos o reconhecimento da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, consubstanciada no acolhimento parcial da recomendação formulada, relativamente à evolução já introduzida no documento, relacionada com a inclusão da informação sobre a situação financeira dos serviços e fundos autónomos, aos subsídios regionais e critérios de atribuição, às transferências orçamentais para as empresas públicas, à justificação económica e social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos.

39 Na verdade, considerou-se ter sido acatada parcialmente a recomendação formulada sobre a matéria, na medida em que a proposta do Orçamento para 2019 já incluiu a informação relativa às transferências orçamentais para as autarquias locais. A restante informação estava omissa.

4.4. Orçamento aprovado

4.4.1. *Articulado e mapas orçamentais*

40 O Orçamento relativo a 2019 foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A, de 7 de janeiro, com efeitos a 01-01-2019 (artigos 1.º e 72.º).

41 O articulado do diploma que aprovou o Orçamento engloba o tratamento, designadamente, das seguintes matérias: conteúdo do Orçamento (artigo 1.º); orçamento participativo (artigo 2.º); utilização das dotações orçamentais (artigo 3.º); admissão de pessoal e contratação de trabalhadores (artigos 7.º e 10.º); transferências do Orçamento do Estado e necessidades de financiamento (artigos 13.º e 14.º); transferências para as autarquias locais (artigo 15.º); realização de operações ativas e prestação de garantias (artigos 16.º e 20.º); gestão da dívida pública direta da Região e do Sector Público Empresarial Regional (artigos 22.º e 23.º); controlo e autorização das despesas (artigos 24.º e 26.º); concessão de benefícios fiscais e de subsídios e outras formas de apoio (artigos 35.º e 36.º); transparência e prevenção de riscos de corrupção (artigo 40.º).

42 No âmbito da concessão de subsídios e outras formas de apoio, exige-se que a solicitação do apoio apresentada por entidades sem fins lucrativos seja acompanhada de «informação sobre a existência de remuneração, a qualquer título, de órgãos sociais e o montante dessas remunerações» (artigo 38.º). Impõe-se, de igual modo, que as subvenções atribuídas pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos da Administração Regional sejam objeto de avaliação quanto aos resultados, devendo a mesmas constar de relatório que integre as respetivas contas de gerência (artigo 39.º).

43 Como principais medidas de racionalização financeira, destacam-se: cativação das verbas orçamentadas em aquisição de bens e serviços (artigo 3.º); sujeição da admissão de pessoal, a qualquer título, a autorização prévia do membro do Governo Regional que tem a seu cargo a área das finanças e da administração pública (artigo 7.º); sujeição da contração de empréstimos por parte dos fundos e serviços autónomos e da emissão de garantias a favor de terceiros, por aquelas entidades, a autorização prévia do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças (n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º); imposição de restrições

para o recurso à consultadoria externa (n.º 3 do artigo 27.º); e fixação de limites à remuneração dos gestores públicos regionais (artigo 32.º).

44 O Orçamento integra, à semelhança dos anos anteriores, 11 mapas orçamentais²⁶.

4.4.2. Quadro resumo

45 O total do orçamento da Administração Regional direta ascende a 1 606,5 milhões de euros, sendo superior ao da proposta apresentada pelo Governo Regional, em 1,7 milhões de euros²⁷.

46 O orçamento dos serviços e fundos autónomos fixa-se 1 003,2 milhões de euros²⁸. Destes, 554,9 milhões de euros, foram atribuídos às entidades públicas reclassificadas, o que equivale a 55,31% do total.

Quadro 2 – Orçamento aprovado

Designação	Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas
Receita	1.400.892.850,00	996.313.053,00
Corrente	921.602.914,00	643.858.114,00
Capital	476.689.936,00	351.275.992,00
Outra ²⁹	2.600.000,00	1.178.947,00
Operações extraorçamentais	205.563.148,00	6.877.666,00
Total do Orçamento	1.606.455.998,00	1.003.190.719,00
Despesa	1.400.892.850,00	996.313.053,00
Corrente	722.979.388,00	723.952.190,00
Capital	164.039.650,00	272.360.863,00
Capítulo 50 - Despesas do Plano	513.873.812,00	-
Operações extraorçamentais	205.563.148,00	6.877.666,00
Total do Orçamento	1.606.455.998,00	1.003.190.719,00

Fonte: Mapas I, IV, VI e VIII do Orçamento para 2019.

47 No orçamento da Administração Regional direta, incluindo as *operações extraorçamentais*, a receita distribui-se por *corrente* (57,37%), *capital* (29,67%), *outra* (0,16%) e *operações extraorçamentais* (12,8%). A despesa, por seu turno, reparte-se em *corrente* (45%) e *capital*

²⁶ A saber: Mapa I – *Receita da Região Autónoma dos Açores*; Mapas II, III e IV – Despesas da Região especificadas segundo a classificação orgânica, a classificação funcional e a classificação económica; Mapas V e VI – Receitas globais dos fundos e serviços autónomos especificadas segundo a classificação orgânica e a classificação económica; Mapas VII, VIII e IX – Despesas globais dos fundos e serviços autónomos, especificadas segundo a classificação orgânica, a classificação económica e a classificação funcional; Mapa X – *Despesas de Investimento da Administração Pública Regional*; e Mapa XI – *Responsabilidades contratuais plurianuais agrupadas por Departamento Regional*.

²⁷ O acréscimo operado nas transferências de capital provenientes das instituições da União Europeia e a simultânea redução das despesas correntes, em 460 mil euros, permitiram o reforço do capítulo 50 – *Despesas do Plano* em cerca de 2,2 milhões de euros.

²⁸ O orçamento dos serviços e fundos autónomos inclui o das entidades reclassificadas e o de outras três entidades que foram consideradas no Orçamento, mas que não fazem parte do sector institucional das Administrações Públicas, *cfr.* § 11, *supra*.

²⁹ Refere-se às reposições não abatidas nos pagamentos e ao saldo da gerência anterior.

(10,21%), a que acresce a despesa não classificada do *capítulo 50 – Despesas do Plano* (31,99%) e *operações extraorçamentais* (12,8%).

48 Nos serviços e fundos autónomos, incluindo as entidades públicas reclassificadas, a previsão de *receita corrente* e as dotações de *despesa corrente*, representam 64,18% e 72,16% do total do respetivo orçamento.

49 O Orçamento aprovado não integra o orçamento consolidado do sector público administrativo regional. Sobre a matéria, o Governo Regional limitou-se a incluir, no relatório que acompanha a proposta de Orçamento, estimativas para o orçamento consolidado, sem indicação dos critérios de consolidação³⁰, não tendo submetido à Assembleia Legislativa uma proposta de orçamento consolidado.

4.5. Decreto regulamentar de execução orçamental

50 O Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A, de 24 de janeiro, estabelece, com efeitos a 01-01-2019, as disposições necessárias à execução do Orçamento para 2019.

51 Neste contexto, foram consagradas, designadamente, regras respeitantes a: utilização de dotações (artigo 4.º); utilização de saldos bancários e de tesouraria (artigo 5.º); fixação de prazos para a submissão de pedidos de libertação de créditos e para a realização das operações, quando ligadas ao fecho da execução orçamental (artigo 8.º); constituição de fundos de maneo (artigo 9.º); atribuição de subsídios e concessão de adiantamentos (artigo 11.º); realização de despesas no domínio da aquisição de veículos com motor, arrendamento de imóveis e locações financeiras (artigos 13.º a 15.º); delegação de competências para autorizar despesas (artigo 16.º); celebração de contratos que deem lugar a encargos orçamentais em mais do que um ano económico ou em ano que não corresponda ao da sua realização (artigo 17.º); gestão operacional das empresas públicas (artigo 20.º); e realização de pagamentos pelos serviços públicos regionais e por aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais regionais (artigo 21.º).

52 Ao fixar os prazos para a realização das operações, o Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A prevê a existência de um período complementar da execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte:

- Os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira podem registar receitas e efetuar pagamentos até 24 de janeiro do ano seguinte (artigo 8.º, n.º 5, alínea *c*);
- As Tesourarias da Região podem registar receitas e efetuar pagamentos até 31 de janeiro do ano seguinte, por conta do Orçamento do ano anterior (artigo 8.º, n.º 5, alínea *b*)).

³⁰ *Cfr.* relatório que acompanha a proposta de Orçamento, p. 42.

- 53 Previa-se também, tal como vinha sucedendo, que o prazo para as Tesourarias da Região poderem registar receitas e efetuar pagamentos pudesse vir a ser prolongado, até 29 de fevereiro do ano seguinte, por resolução do Conselho do Governo Regional (artigo 8.º, n.º 7). Na execução orçamental de 2019 foi, porém, abandonado o regime de alargamento do período complementar, por Resolução do Conselho do Governo³¹.
- 54 A Conta refere a melhoria registada no cumprimento do princípio orçamental da anualidade, informando que «[e]m 2019, o desfasamento temporal máximo entre a data de relato das demonstrações orçamentais individuais relativas às entidades integrantes do perímetro de consolidação orçamental e o último dia do ano civil ficou reduzido a um mês (31.01.2020), o que apenas se verifica para o subsetor da ARD. Relativamente aos restantes subsectores, o desfasamento mencionado é inferior, no caso dos SFA (24.01.2020), e inexistente no caso das EPR»³².
- 55 Conforme se destacou nos Relatórios e Pareceres sobre as Contas de 2017 e de 2018, a previsão, em regulamento, de um período complementar de execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte, com a possibilidade de o mesmo poder vir a ser alargado, também por via administrativa, vai muito para além do estritamente necessário ao fecho das operações, pondo em causa o cumprimento do princípio da anualidade³³.
- 56 É certo que na execução orçamental de 2019 foi abandonado o regime de alargamento do período complementar, por Resolução do Conselho do Governo, que vigorou até ao exercício de 2018. No entanto, apesar da melhoria verificada, manteve-se ainda um período complementar, fixado por regulamento, que permitiu estender a execução orçamental de 2019 até ao final de janeiro do ano seguinte, sem observância do princípio da anualidade legalmente previsto^{34/35}.

³¹ *Cfr.* nova redação dada ao n.º 7 do artigo 8.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A, de 24 de janeiro, pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2019/A, de 29 de julho.

³² *Cfr.* relatório da Conta, p. 1.

³³ *Cfr.* §§ 34 e 35 do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#) e §§ 47 a 54 do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018](#).

³⁴ O princípio da anualidade está consagrado na Constituição (artigo 106.º, n.º 1) e na lei (artigo 14.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, artigo 2.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, e artigo 17.º, n.ºs 1 e 5, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas).

³⁵ Sobre o assunto, *cfr.* ponto 6. do relatório da ação preparatória 20-302PCR4 – *Execução orçamental do sector público administrativo regional*.

5. Prestação de contas

5.1. Calendarização

57 O resultado da execução orçamental consta de contas provisórias trimestrais e da Conta da Região. As primeiras devem ser publicadas pelo Governo Regional no prazo de 90 dias a contar do termo do trimestre a que se referem. A segunda deve ser apresentada à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas até 30 de junho do ano seguinte àquele a que respeite³⁶.

58 As contas provisórias trimestrais foram publicadas tempestivamente³⁷.

59 A Conta de 2019, aprovada pelo plenário do Conselho do Governo, de 13-07-2020, através de Resolução³⁸, foi remetida ao Tribunal de Contas em 16-07-2020, não tendo sido cumprido o prazo legalmente fixado para o efeito.

60 A este propósito, refere-se no relatório da Conta que «atentos os constrangimentos causados pela pandemia da doença COVID-19 na atividade da Administração Pública Regional, a Conta foi remetida à Assembleia Legislativa e à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em data posterior à definida na Lei, situação excecional motivada no essencial pela extensão do prazo de entrega das contas individuais de diversos SFA e EPR, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março»³⁹.

5.2. Estrutura

61 A Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores não regula a estrutura das contas provisórias trimestrais. Sobre o assunto, remete-se para o [Relatório n.º 8/2017-FS/SRATC](#), no qual se observou que, tendo em consideração a finalidade das contas provisórias, a sua estrutura deverá ser semelhante à da Conta, devendo incluir, de forma sumária, informações que abrangem as contas de todas as entidades que integram o perímetro orçamental, permitindo, através da sua divulgação, acompanhar a execução orçamental e possibilitar uma adequada análise económica e financeira ao longo do ano⁴⁰.

62 Até ao exercício de 2018, a informação contida nas contas provisórias abrangia os recebimentos e os pagamentos, autorizados no trimestre, relativos apenas a uma parte do sector

³⁶ Artigo 24.º, n.ºs 1 e 2, da LEORAA.

³⁷ Cfr. Despacho Normativo n.º 23/2019, de 28 de junho (conta provisória respeitante ao 1.º trimestre de 2019), Despacho Normativo n.º 37/2019, de 30 de setembro (conta provisória respeitante ao 2.º trimestre de 2019) e Despacho Normativo n.º 56/2019, de 23 de dezembro (conta provisória respeitante ao 3.º trimestre de 2019).

³⁸ A Resolução do Conselho do Governo não foi publicada na 1.ª série do Jornal Oficial (cfr. alínea e) do n.º 2 do artigo 21.º do Decreto Legislativo Regional n.º 25/2003/A, de 27 de maio).

³⁹ Cfr. relatório da Conta (volume I), p. 1.

⁴⁰ Cfr. §§ 115 e 116 do [Relatório n.º 8/2017-FS/SRATC](#) (Auditoria aos sistemas de informação de gestão orçamental e financeira da Administração Regional).

público administrativo regional⁴¹. Conforme o compromisso assumido pelo Governo Regional⁴², as contas provisórias trimestrais referentes ao exercício de 2019 passaram a disponibilizar informação sobre os recebimentos e pagamentos de todo o sector público administrativo regional, com exceção da conta provisória do terceiro trimestre, que não contém informação sobre os pagamentos autorizados pelos serviços e fundos autónomos e pelas entidades públicas reclassificadas.

63 Quanto à estrutura da Conta, decorre do artigo 26.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores que a mesma deverá ser idêntica à do Orçamento, podendo ser apresentada também sob a forma consolidada. Para além do relatório do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças sobre os resultados da execução orçamental, a Conta deverá conter um conjunto diversificado de mapas (mapa da conta geral dos fluxos financeiros da Região e mapas referentes à execução orçamental, à situação de tesouraria e à situação patrimonial)⁴³.

64 A Conta de 2019 apresenta uma estrutura idêntica à do Orçamento e compreende o relatório e mapas legalmente exigidos⁴⁴.

65 Relativamente às Contas dos anos anteriores, a Conta de 2019 apresenta melhorias significativas, que muito contribuem para a transparência da informação dela constante, destacando-se, no que concerne ao processo orçamental:

- As importantes melhorias na apresentação da Conta quanto a aspetos metodológicos essenciais, aplicáveis à elaboração dos documentos técnicos (índice geral, bem como índices de quadros, de gráficos e de anexos; uniformização e lista de siglas e abreviaturas; formatação gráfica), aspetos descuidados nas Contas relativas aos anos anteriores;
- A definição do perímetro orçamental e dos critérios que lhe estão subjacentes, com a correspondente fundamentação da inclusão ou exclusão de entidades⁴⁵;
- A indicação do modelo de consolidação⁴⁶.

⁴¹ Os quadros I a VII apresentados nas contas provisórias de 2016, de 2017 e de 2018 não abrangiam os serviços e fundos autónomos e as entidades públicas reclassificadas.

⁴² *Cfr.* § 51 do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#).

⁴³ Artigo 27.º da LEORAA.

⁴⁴ Artigos 26.º e 27.º da LEORAA.

⁴⁵ *Cfr.* ponto 2.1. e quadro 1 do relatório da Conta (volume I).

⁴⁶ *Cfr.* ponto 2.2. do relatório da Conta (volume I).

6. Conclusões

6.1. Processo orçamental

- O Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2019 inclui, para além da Assembleia Legislativa e das entidades contabilísticas da Administração Regional direta, 62 serviços e fundos autónomos, dos quais 39 são fundos escolares e nove são unidades de saúde de ilha, bem como 15 entidades públicas reclassificadas. Constam também do Orçamento três entidades não incluídas no Sector Institucional das Administrações Públicas. Não consta do Orçamento uma entidade pública reclassificada, incluída no sector institucional das Administrações Públicas de acordo com a lista publicada pelo INE, que apenas foi extinta em 17-09-2019, além de outras duas entidades que ainda se encontravam no sector institucional das Administrações Públicas, de acordo com a mesma lista publicada pelo INE, mas em que a participação pública da Região já tinha cessado (ponto 4.1.).
- A elaboração do Orçamento para 2019 não teve subjacente um quadro plurianual de programação orçamental, apresentado tempestivamente e elaborado em consonância com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas. O quadro aprovado, para além de não ter qualquer referência à denominação e conteúdo dos programas, não compreende a despesa financiada por receita não efetiva, nomeadamente por empréstimos, nem a despesa coberta por dotações provisionais, quando a lei exige que o quadro plurianual abranja os limites da despesa total (ponto 4.2.1.).
- A proposta de Orçamento foi apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa dentro do prazo legal e, de um modo geral, observou as disposições legais aplicáveis quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais. Quanto aos anexos informativos exigidos, foi omitido um conjunto muito significativo de informação, registando-se avanços apenas quanto à alusão às transferências orçamentais para as autarquias locais (ponto 4.3.).
- O regulamento que põe em execução o Orçamento para 2019 prevê, à semelhança do ocorrido nos anos anteriores, um período complementar de execução orçamental que se prolonga pelo ano económico seguinte, tendo no entanto sido eliminada a possibilidade de prorrogação desse período (ponto 4.5.).

6.2. Processo de prestação de contas

- As contas provisórias trimestrais foram publicadas tempestivamente (ponto 5.1.).
- A conta provisória do 3.º trimestre não contém informação relativa aos pagamentos autorizados pelos serviços e fundos autónomos e pelas entidades públicas reclassificadas (ponto 5.2.).
- A Conta da Região não foi remetida ao Tribunal de Contas no prazo legalmente fixado para o efeito, o que se ficou a dever a constrangimentos decorrentes da pandemia de COVID-19, com implicações no prazo de entrega das contas individuais de diversos serviços e fundos autónomos e de entidades públicas reclassificadas (ponto 5.1.).

7. Recomendações

7.1. Acompanhamento de recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018

66 Procedeu-se à avaliação do grau de acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018, passíveis de serem verificadas no âmbito da presente ação.

Recomendação dirigida à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores

1. ^a	Tomar as providências legislativas tidas por adequadas a assegurar que a fixação do período complementar de execução orçamental do sector público administrativo regional, a considerar-se necessário, seja compatível com a regra da anualidade, não indo para além do estritamente necessário ao fecho das operações.	Não acolhida
-----------------	---	--------------

67 Em 2019, foi revogado o regime de alargamento do período complementar, por Resolução do Conselho do Governo, que vigorou até ao exercício de 2018. No entanto, conforme já se referiu, apesar da melhoria verificada, manteve-se ainda um período complementar fixado por regulamento, sem observância do princípio da anualidade legalmente previsto.

Recomendação dirigida ao Governo da Região Autónoma dos Açores

2. ^a	<p>Apresentar à Assembleia Legislativa, até 31 de maio de cada ano, uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental que respeite os requisitos previstos no artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas e elaborar o Orçamento com observância do quadro plurianual aprovado, desenvolvendo gradualmente a orçamentação integral por programas, mediante, designadamente:</p> <p>a) Criação dos programas orçamentais com os respetivos níveis de desagregação;</p> <p>b) Definição dos objetivos e metas de cada programa orçamental;</p> <p>c) Dotações orçamentais;</p> <p>d) Conceção de indicadores de economia, eficiência e eficácia;</p> <p>e) Mecanismos de avaliação do grau de realização dos objetivos.</p>	Não acolhida
-----------------	---	--------------

68 De acordo com o referido no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), o acompanhamento desta recomendação, apesar de reiterada, só seria efetuado com referência ao processo orçamental de 2020. No entanto, em 12-11-2019, foi publicado o Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, que aprova o «Quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020 a 2023», verificando-se que este quadro plurianual de programação orçamental não foi apresentado à Assembleia Legislativa até 31-05-2019 e fixa limites de despesa sem referência a programas, além de não abranger a despesa financiada por receita não efetiva e a despesa coberta por dotações provisionais.

69 O Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, que aprovou o Orçamento para 2020, procedeu à alteração do quadro plurianual de programação orçamental aprovado para o período de 2020 a 2023, adequando-o à estrutura por programas orçamentais, mas mantendo as restantes limitações.

7.2. Acompanhamento de outras recomendações formuladas anteriormente

70 Procedeu-se ainda à avaliação do grau de acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), a verificar no âmbito da presente ação.

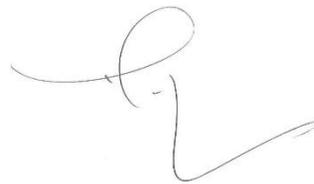
3. ^a (1. ^a parte)	Incluir, na proposta de Orçamento, a informação legalmente exigida, relativa à situação financeira dos serviços e fundos autónomos, aos subsídios regionais e critérios de atribuição, às transferências orçamentais para as autarquias locais e para as empresas públicas, à justificação económica e social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos,	Acolhida parcialmente
	<i>à transferência dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos, ao balanço individual de cada uma das empresas do sector público empresarial da Região, à situação patrimonial consolidada do sector público empresarial da Região, ao endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço, não aprovadas nos respetivos orçamentos ou planos de investimento, às responsabilidades vencidas e vincendas, contratualmente assumidas ao abrigo do regime das parcerias público-privadas, ao prazo médio de pagamento a fornecedores, e aos encargos assumidos e não pagos da Administração Regional direta.⁴⁷</i>	

71 O relatório que acompanhou a proposta de Orçamento para 2019 incluiu informação relativa às transferências orçamentais para as autarquias locais, à semelhança do que já havia sucedido no ano anterior.

⁴⁷ Esta segunda parte da recomendação, introduzida no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), só pode ser acompanhada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2020, atendendo à data em que foi formulada.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, 14 de dezembro de 2020.

O Juiz Conselheiro,



(Araújo Barros)

Ficha técnica

	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Coordenador ^(*)
	Cristina Soares Ribeiro	Auditora-Coordenadora
Execução	Maria da Graça Carvalho	Técnica Verificadora Superior Principal
	Carlos Brum Melo	Técnico Verificador Superior Estagiário

^(*) Até 14-11-2020.

Anexo

Resposta apresentada em contraditório



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Secretaria Regional das Finanças,
Planeamento e Administração Pública
Gabinete do Secretário Regional

Correio-e:
sra@tcontas.pt

Exmo. Senhor
Subdiretor-Geral da Secção Regional
dos Açores do Tribunal de Contas
Rua Ernesto do Canto, nº 34
9504-526 PONTA DELGADA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
1240-ST	12-11-2020	Sai-VPG/2020/188/MLS Proc.º 0.03.01.02/2020/1	26-11-2020

ASSUNTO: AÇÃO PREPARATÓRIA DO RELATÓRIO E PARECER DA CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES DE 2019 (AÇÃO N.º 20-301 PCR1 – PROCESSO ORÇAMENTAL)

Reportando-nos ao vosso ofício acima referenciado, encarrega-me S. Ex^ª o Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública de remeter a V. Ex^ª as respostas e esclarecimentos julgados convenientes aos pontos referenciados:

Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO)

Relativamente ao QPPO consideramos que a recomendação relativa à orçamentação por programas foi já acolhida, porquanto o Orçamento para 2020 já obedece a esta estrutura, o que é reconhecido pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas na Ação preparatória do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019, ora em análise (*cf.* ponto 4.2.1, § 24). É de prever que na preparação dos próximos QPPO seja alargado o âmbito da despesa.

No que respeita à inclusão da dotação provisional, entendemos que esta, pela própria designação, não será passível de afetação a programas orçamentais, pois tem uma natureza e um montante que dependerão da execução que lhe for dada nos orçamentos futuros.

Em todo o caso, não se observa no âmbito do artigo 20.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas qualquer referência a “despesa total”, como referido pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, sendo certo que o quadro em análise constante do OE e do ORAM contempla apenas a despesa financiada por receitas gerais, ou seja, não considera a despesa total.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Secretaria Regional das Finanças,
Planeamento e Administração Pública
Gabinete do Secretário Regional

Anexos informativos à Proposta de Orçamento

No âmbito da proposta de Orçamento para 2019, registamos o reconhecimento da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, consubstanciada no acolhimento parcial da recomendação formulada, relativamente à evolução já introduzida no documento, relacionada com a inclusão de informação sobre a situação financeira dos serviços e fundos autónomos, aos subsídios regionais e critérios de atribuição, às transferências orçamentais para as autarquias locais e para as empresas públicas e à justificação económica e social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos.

É nosso propósito que as próximas propostas de Orçamento continuem, paulatinamente, a incluir outro tipo de informação, procurando dar cumprimento cabal à informação legalmente exigida. Não obstante, deparamo-nos com alguns constrangimentos resultantes do desajustamento da LEORAA da realidade orçamental atual dos Açores, razão pela qual a referida Lei necessitará de ser revista no futuro.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE

Francisco Monteiro da Silva



Apêndice

Legislação citada

Sigla	Diploma	Alterações relevantes
LEORAA	<p>Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores</p> <p>Lei n.º 79/98, de 24 de novembro</p>	<p>Leis n.ºs 62/2008, de 31 de outubro, e 115/2015, de 28 de agosto</p>
LFRA	<p>Lei das Finanças das Regiões Autónomas</p> <p>Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro</p>	
LOPTC	<p>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas</p> <p>Lei n.º 98/97, de 26 de agosto</p>	<p>Artigo 82.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, Lei n.º 1/2001, de 4 de janeiro, artigo 76.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que a republica, Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, artigo 140.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro, Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro⁴⁸.</p>
	<p>Orçamento do Estado para 2019</p> <p>Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro</p>	<p>Declaração de Retificação n.º 6/2019, de 3 de janeiro</p>
	<p>Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2017</p> <p>Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril</p>	
	<p>Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2018</p> <p>Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro</p>	<p>Decreto Legislativo Regional n.º 3/2019/A, de 16 de janeiro</p>
	<p>Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2019</p> <p>Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A, de 7 de janeiro</p>	<p>Declaração de Retificação n.º 1/2019/A, de 24 de janeiro</p>
	<p>Execução do Orçamento do Estado para 2019</p> <p>Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho</p>	
	<p>Execução do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2019</p> <p>Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A, de 24 de janeiro</p>	<p>Declaração de Retificação n.º 2/2019/A, de 8 de fevereiro e Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2019/A, de 29 de julho</p>
	<p>Quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2015 a 2018</p> <p>Decreto Legislativo Regional n.º 17/2014/A, de 6 de outubro</p>	<p>Decretos Legislativos Regionais n.ºs 1/2015/A, de 7 de janeiro, 1/2016/A, de 8 de janeiro, 3/2017/A, de 13 de abril, e 1/2018/A, de 3 de janeiro.</p>
	<p>Quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2019 a 2022</p> <p>Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/A, de 9 de novembro</p>	

⁴⁸ Posteriormente, a Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, foi alterada pelo artigo 402.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e pelo artigo 7.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.



Sigla	Diploma	Alterações relevantes
	Quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020 a 2023 <u>Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro</u>	<u>Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro.</u>