

# Processo orçamental

AÇÃO PREPARATÓRIA  
DO RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA  
DA REGIÃO AUTONÓMA DOS AÇORES  
DE 2021



SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

**Ação preparatória do Relatório e Parecer  
sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2021**

***Processo orçamental***

Ação n.º 22/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](mailto:sra@tcontas.pt)

[www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

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

As hiperligações 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	5
4.1. <i>Perímetro orçamental</i>	5
4.2. <i>Entidade Contabilística Região</i>	6
4.3. <i>Restrições ao Orçamento</i>	7
4.3.1. Quadro plurianual de programação orçamental	7
4.3.2. Lei do Orçamento do Estado	9
4.3.3. Memorando de entendimento entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma dos Açores	11
4.4. <i>Proposta de Orçamento</i>	11
4.5. <i>Decreto legislativo regional que aprova o Orçamento</i>	14
4.5.1. Articulado e mapas orçamentais	14
4.5.2. Quadro resumo	15
4.6. <i>Decreto regulamentar de execução orçamental</i>	16
5. Prestação de contas	17
5.1. <i>Calendarização</i>	17
5.2. <i>Estrutura</i>	17
6. Conclusões	19
6.1. <i>Processo orçamental</i>	19
6.2. <i>Processo de prestação de contas</i>	19
7. Acompanhamento de recomendações	20
Ficha técnica	23
<b>Anexo</b>	
Resposta dada em contraditório	27
<b>Apêndice</b>	
Legislação citada	28

## Índice de quadros

Quadro 1 – Sinopse das regras e mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2021, com reflexos na atividade financeira da Região .....	9
Quadro 2 – Orçamento aprovado.....	14

## Siglas e abreviaturas

CAPF	—	Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras
CESA	—	Conselho Económico e Social dos Açores
cf.	—	confrontar
ECR	—	Entidade Contabilística Região
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
ORAA	—	Orçamento da Região Autónoma dos Açores
p.	—	página
pp.	—	páginas
QPPO	—	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RAA	—	Região Autónoma dos Açores

## Sumário

Constam do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021, para além da Assembleia Legislativa e das entidades contabilísticas da Administração Regional direta, 62 serviços e fundos autónomos e 14 entidades públicas reclassificadas.

O quadro plurianual de programação orçamental que sustentou a elaboração do Orçamento para 2021 corresponde à atualização do quadro de programação aprovado para o período de 2020 a 2023, operada pelo decreto legislativo regional que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020, cujos limites contemplados não abrangiam a despesa financiada por receita não efetiva e a despesa coberta por dotações provisionais, contrariamente ao exigido na Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

A proposta de Orçamento foi tempestivamente apresentada pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa e, de um modo geral, observou as disposições legais aplicáveis, quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais. Relativamente aos anexos informativos exigidos, apesar das melhorias que se têm vindo a registar, verificou-se que foi omitido um conjunto significativo de informação.

A Conta da Região Autónoma dos Açores relativa a 2021 foi remetida ao Tribunal de Contas dentro do prazo legalmente fixado e disponibiliza um conjunto de informação relevante, designadamente, sobre a execução orçamental da despesa relacionada com a pandemia da doença COVID-19 e com a recuperação dos estragos provocados pelo furacão *Lorenzo*.

Das recomendações formuladas ao Governo Regional em anteriores Relatórios e Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores, passíveis de acompanhamento no âmbito desta ação preparatória, uma foi acolhida parcialmente e outra não foi acolhida.

## 1. Introdução

1 No programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas para 2022<sup>1</sup>, encontra-se prevista a realização de ações preparatórias do Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores.

2 A ação enquadra-se no plano trienal do Tribunal de Contas para 2020-2022, no eixo prioritário 3.4 – *Realizar as ações de carácter obrigatório e recorrente*, no âmbito do objetivo estratégico 3 – *Contribuir para que os gestores de dinheiros e ativos públicos respondam pela sua gestão*.

3 A realização da ação visa contribuir para a apreciação da atividade financeira da Região Autónoma dos Açores, em 2021, no que se refere aos domínios identificados no n.º 1 do artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aplicável por remissão do n.º 3 do artigo 42.º da mesma lei, 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 na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, 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 se verificaram obstáculos ao normal desenvolvimento da ação, sendo de destacar a colaboração prestada pelas entidades contactadas, que promoveram o envio dos elementos documentais solicitados e prestaram os esclarecimentos considerados necessários.

## 3. Contraditório

6 Em conformidade com o disposto no artigo 13.º da LOPTC o relato foi remetido à Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública e à Direção Regional do Orçamento e Tesouro.

7 A Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública pronunciou-se em contraditório.

8 A resposta foi tida em conta na elaboração deste Relatório e encontra-se reproduzida em anexo, em conformidade com o disposto na parte final do n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC.

---

<sup>1</sup> Aprovado pela Resolução n.º 8/2021-PG, do Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 10-12-2021, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 248, de 24-12-2021, e no *Jornal Oficial* da Região Autónoma dos Açores, II Série, n.º 245, de 14-12-2021.

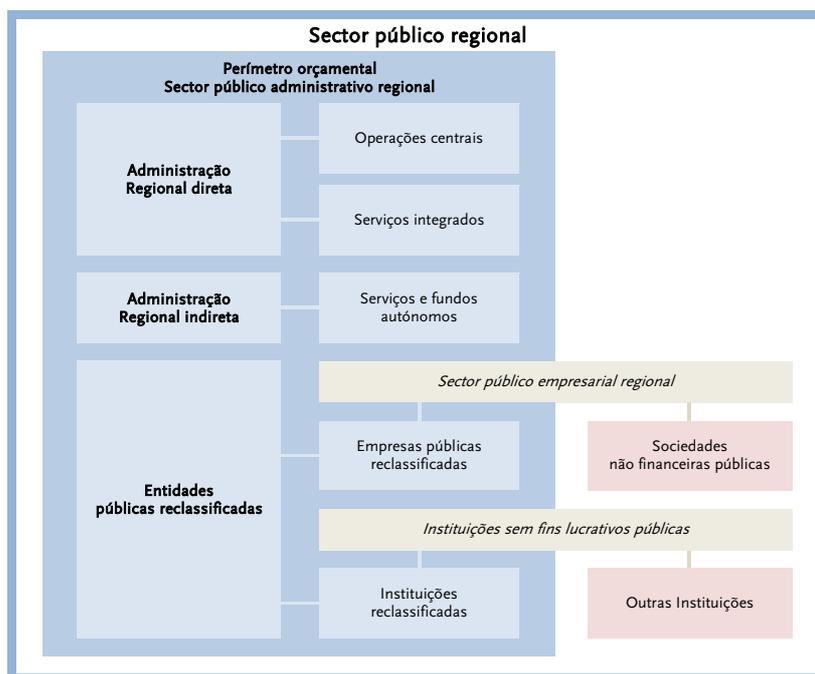
9 As alegações apresentadas em contraditório serão também referidas, sintetizadas ou transcritas no Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2021. As alterações efetuadas na sequência da resposta dada em contraditório encontram-se realçadas a cinzento.

#### 4. Elaboração e aprovação do Orçamento

##### 4.1. Perímetro orçamental

10 O Orçamento da Região Autónoma dos Açores compreende os orçamentos das entidades do sector público administrativo regional, abrangendo a Administração Regional direta, a Administração Regional indireta e ainda as entidades públicas reclassificadas 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<sup>2</sup>.

11 O perímetro orçamental abarca, assim, grande parte do sector público regional<sup>3</sup>.



<sup>2</sup> Cf. 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). Foi tida em conta a lista das entidades que, em 2019, integravam o sector institucional das Administrações Públicas, publicada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), em setembro de 2020 (a proposta do Orçamento foi apresentada em 11-03-2021).

<sup>3</sup> No relatório da ação preparatória 22/D221 – *Património*, analisam-se as entidades que, não estando incluídas no perímetro orçamental, pertencem ao sector público regional.

- 12 Constan do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021, para além da Assembleia Legislativa e das entidades contabilísticas da Administração Regional direta<sup>4</sup>, 62 serviços e fundos autónomos, dos quais 39 são fundos escolares e nove são unidades de saúde de ilha, bem como 14 entidades públicas reclassificadas<sup>5</sup>.
- 13 Não consta naturalmente do Orçamento uma entidade pública reclassificada, incluída no sector institucional das Administrações Públicas de acordo com a última lista publicada pelo INE, referente a 2019, que foi extinta em 13-05-2020, com o registo do encerramento da liquidação<sup>6</sup>.

#### 4.2. Entidade Contabilística Região

- 14 O Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A, de 13 de agosto, procedeu à criação de uma entidade contabilística designada por *Entidade Contabilística Região* (ECR), constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade da Região e que integra, designadamente, as receitas gerais, as responsabilidades e os ativos da Região, cuja gestão cabe ao membro do Governo Regional responsável pela área das finanças.
- 15 Porém, ainda não foram publicadas as normas disciplinadoras necessárias à sua implementação, de acordo com o previsto no n.º 4 do artigo 84.º-A do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, aditado pelo artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A, de 13 de agosto.
- 16 Nos relatórios das Contas da Região Autónoma dos Açores relativas a 2018 e aos anos subsequentes, tem vindo a destacar-se que a ECR, em fase experimental, já procede ao registo dos imóveis titulados pela Região Autónoma dos Açores e ao registo da totalidade da receita da Região, incluindo toda a receita central que não dá entrada através das três tesourarias regionais, bem como ao registo contabilístico, em operações extraorçamentais, de todas as entradas de fundos nas contas bancárias que movimentam fundos comunitários.

---

<sup>4</sup> O Orçamento reflete a estrutura orgânica do XIII Governo Regional, aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 28/2020/A, de 10 de dezembro, com a Declaração de Retificação n.º 3/2020/A, de 24 de dezembro.

<sup>5</sup> Cabe destacar que, no decurso do ano económico de 2021, operou-se a extinção do Fundo Regional de Ação Cultural e do Fundo Regional do Desporto (nos termos do artigo 87.º do Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio, que revogou os diplomas que procederam à sua criação), bem como da entidade pública reclassificada, SDEA - Sociedade para o Desenvolvimento Empresarial dos Açores, E.P.E.R.

<sup>6</sup> Trata-se da entidade pública reclassificada, Saudaçor - Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, S.A.

#### 4.3. Restrições ao Orçamento

##### 4.3.1. *Quadro plurianual de programação orçamental*

17

De acordo com o disposto nos artigos 17.º, n.º 2, e 20.º, da [Lei das Finanças das Regiões Autónomas](#), 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), comportando as seguintes especificidades:

- O QPPO é aprovado pela Assembleia Legislativa, sob proposta do Governo, a qual deve ser apresentada 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, são estabelecidos os limites de despesa, do conjunto do sector público administrativo regional, de cada programa orçamental, de cada agrupamento de programas e do conjunto de todos os programas;
- Os limites da despesa fixados: para cada programa orçamental, 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 QPPO 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.

18

A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 não foi enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2021 a 2024, a apresentar até 31-05-2020. O que existia era a atualização do quadro plurianual de programação orçamental aprovado em anexo ao [Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro](#), para o período de 2020 a 2023, operada através do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro](#), que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020.

19

Sobre o QPPO para o período de 2020 a 2023, o Tribunal de Contas já se pronunciou no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019](#), tendo considerado que, para além de não ter sido tempestivamente apresentado à Assembleia Legislativa, fixa limites de despesa sem referência a programas (os limites foram estabelecidos segundo um critério orgânico) e não abrange a despesa financiada por receita não efetiva, nomeadamente por

empréstimos, e a despesa coberta por dotações provisionais, quando a lei exige que o quadro plurianual abranja os limites da despesa total<sup>7</sup>.

20 O [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro](#), procedeu à alteração do QPPO para o período de 2020 a 2023, adequando-o à estrutura por programas, mas mantendo as restantes limitações (cf. artigo 70.º).

21 Neste sentido, este “quadro plurianual de programação orçamental” não preenche os requisitos legais.

22 No [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017 e anos subsequentes](#), 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.

23 Sobre o assunto, no relatório da Conta de 2021, refere-se que «O ORAA para 2021 incluiu, pela primeira vez, o QPPO, nos termos previstos no artigo 20.º da LFRA, designadamente, contemplando todo o perímetro de consolidação da Administração Pública Regional, e incluindo a despesa global e não a efetiva apenas, como acontecia nos anos anteriores», adiantando-se que «[o] Governo Regional entregou, no final de maio de 2021 uma proposta de DLR que aprova o QPPO para o período 2022 a 2025, aprovada pelo DLR n.º 31/2021/A, de 27 de outubro, cumprindo assim, o enquadramento legal de suporte à proposta de ORAA para 2022»<sup>8</sup>.

24 O [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio](#), que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021, alterou o anexo constante do artigo 2.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro](#), no sentido de abranger a «despesa financiada por receita global»<sup>9</sup>. Contudo, a redação do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro, que remete para os limites de despesa efetiva, não sofreu alterações.

25 A atualização do QPPO para o período de 2020 a 2023, operada pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio](#), abrange o próprio ano, aumentando o limite total da despesa, em 594,1 milhões de euros.

26 O QPPO para o período de 2022 a 2025, aprovado pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro](#), e que enquadra a proposta do orçamento para 2022, já não restringe o âmbito da despesa a considerar, passando a contemplar, ao contrário do

---

<sup>7</sup> Cf. artigos 17.º, n.º 4, e 20.º, n.ºs 4, 5 e 6, da LFRA.

<sup>8</sup> Cf. volume I, p. 103.

<sup>9</sup> Cf. artigo 83.º.

previsto nos anteriores quadros plurianuais de programação orçamental aprovados<sup>10</sup>, a despesa coberta por dotações provisionais. Porém, veio estender a natureza indicativa dos limites da despesa a todo o período abrangido pelo QPPO<sup>11</sup>.

27 De acordo com o disposto no artigo 20.º, n.º 5, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas os limites da despesa fixados: para cada programa orçamental, 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. Neste sentido, o QPPO para o período de 2022 a 2025 não observa os requisitos legalmente previstos.

#### 4.3.2. Lei do Orçamento do Estado

28 A Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2021, estabelece um conjunto de regras com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores. Destacam-se as seguintes:

**Quadro 1 – Sinopse das regras e mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2021, com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores**

Transferências	<b>301 816 253,00 euros</b> , sendo 194 720 163,00 euros, em cumprimento do princípio da solidariedade (artigo 48.º da LFRA) e 107 096 090,00 euros, ao abrigo do fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (artigo 49.º da LFRA)	Artigo 80.º e Mapa 11
	Até <b>10 052 445,00 euros</b> referentes à comparticipação dos montantes pagos aos operadores pela prestação de serviço público no transporte interilhas	Artigo 87.º
	<b>10 437 890,00 euros</b> , destinados à política do emprego e formação profissional <sup>12</sup>	Artigo 150.º, n.º 2
	Possibilidade de uma parcela das transferências do Orçamento do Estado ser retida para satisfazer certos débitos	Artigo 10.º
	Financiamento das medidas previstas para a descontaminação dos solos e aquíferos no concelho da Praia da Vitória <sup>13</sup>	Artigo 84.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, e no projeto de execução do reforço do subsistema de abastecimento de água de Aqualva/Praia da Vitória e encerramento dos furos de captação de água que se encontram sob monitorização no concelho da Praia da Vitória.	Artigo 84.º, n.ºs 2 e 3

<sup>10</sup> Até 2021, foram aprovados 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.

<sup>11</sup> Cf. n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A.

<sup>12</sup> Cf. Declaração de Retificação n.º 6/2021, de 24 de fevereiro.

<sup>13</sup> Recorde-se que, já para 2018, a Assembleia da República havia recomendado ao Governo da República 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», cumprisse o Plano de Revitalização Económica da Ilha Terceira (PREIT), quanto ao processo de descontaminação e sua monitorização (cf. Resolução da Assembleia da República n.º 129/2018, de 21 de maio).

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 FEEL 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, e o valor dos empréstimos destinados ao financiamento de ações de reconstrução e recuperação de infraestruturas, bem como de atividades económicas e sociais resultantes do furacão <i>Lorenzo</i> (desde que a dívida total, excluindo os empréstimos contraídos e a dívida emitida em 2020, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 77.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de janeiro, não ultrapasse 50 % do PIB da Região Autónoma relativo ao último ano, divulgado pelo INE, I.P.).	Artigo 81.º, n.ºs 1 e 2
	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	Artigo 81.º, n.º 3
	Não são considerados para efeitos da dívida total das regiões autónomas, até ao limite de 2,5 % do PIB relativo ao último ano divulgado pelo INE, I.P., de cada uma das regiões autónomas, os empréstimos contraídos e a dívida emitida no corrente ano pelas regiões autónomas que se destinem especificamente à cobertura de necessidades excecionais de financiamento, decorrentes, direta ou indiretamente, da pandemia da doença COVID-19.	Artigo 81.º, n.º 5
	Suspende a aplicação, em 2021, do disposto nos artigos 16.º (equilíbrio orçamental) e 40.º (limites à dívida regional) da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro	Artigo 82.º
IVA	Determina, com efeitos temporários, a aplicação da taxa reduzida de IVA às importações, transmissões e aquisições intracomunitárias de máscaras de proteção respiratória e de gel desinfetante cutâneo	Artigo 380.º

- 29 A Lei do Orçamento do Estado para 2021 contempla outros aspetos com relevância financeira para a Região, designadamente: instalação e operacionalização do Observatório do Atlântico na ilha do Faial; viabilização da antecipação da ampliação da pista do aeroporto da Horta; concretização da instalação da rede de radares meteorológicos; execução do plano de remodelação dos tribunais; início dos procedimentos prévios atinentes à segunda fase de construção do novo estabelecimento prisional da ilha de São Miguel; realização de obras de conservação, manutenção e requalificação do edifício que alberga a Cadeia de Apoio da Horta; e auxílios no âmbito da legalização do bairro americano de Santa Rita<sup>14</sup>.
- 30 Tal como previsto no artigo 100.º da [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#), que aprovou o Orçamento do Estado para 2020, em 2021 ficaram dispensados de fiscalização prévia os contratos de empreitada, de locação e de aquisição de bens e serviços relativos às intervenções necessárias à recuperação dos danos causados nas áreas especificamente afetadas pelo furacão *Lorenzo*, independentemente do respetivo preço contratual. Contudo, tais contratos passaram a ter que ser remetidos ao Tribunal de Contas, no prazo de 30 dias<sup>15</sup>.
- 31 À semelhança do ano precedente, em 2021 não foi publicado o decreto-lei de execução orçamental, contrariando o disposto no artigo 53.º da [Lei de Enquadramento Orçamental](#).
- 32 De acordo com a informação prestada pelo CAPF, em 2021, «[a] Região Autónoma dos Açores (RAA) prestou informação financeira e orçamental no âmbito do Decreto-Lei

<sup>14</sup> Cf. artigos 86.º, 89.º, 91.º, 92.º, 94.º, 96.º, 97.º e 100.º, da [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro](#).

<sup>15</sup> Cf. artigo 101.º, n.º 1, da [Lei n.º 75-B/2020](#).

n.º 84/2019, de 28 de junho (Decreto-Lei de execução orçamental para 2019 - DLEO 2019) à Direção-Geral do Orçamento»<sup>16</sup>.

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

33 Sem prejuízo da conjuntura desfavorável decorrente da crise pandémica provocada pela doença COVID-19, no exercício em causa, mantinha-se o conjunto das obrigações a que o Governo da Região Autónoma 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 aquele «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).

34 No relatório da Conta de 2021, é prestada informação sobre o andamento do processo de reestruturação do sector público empresarial da RAA, previsto na Resolução do Conselho do Governo n.º 74/2018, de 20 de junho<sup>17</sup>.

#### 4.4. Proposta de Orçamento

35 A proposta do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 foi apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa, em 11-03-2021, tendo sido cumprido o prazo estabelecido, para o efeito, no n.º 5 do artigo 15.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores (90 dias após a aprovação do Programa do Governo<sup>18</sup>).

36 De um modo geral, a proposta do Orçamento para 2021 respeita o legalmente exigido quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais<sup>19</sup>.

37 No que respeita aos anexos informativos, verifica-se que não foi observada a estrutura fixada no artigo 13.º da LEORAA, sem prejuízo das melhorias que se têm vindo a registar, assinaladas nos Relatórios e Pareceres sobre a Conta de 2018 e anos subsequentes. O relatório que acompanha a proposta do Orçamento para 2021 omite informação essencial sobre a situação das operações de tesouraria, os subsídios regionais e critérios de atribuição, as formas de financiamento do eventual défice orçamental e das amortizações, as transferências orçamentais para as empresas públicas, as receitas e

---

<sup>16</sup> Cf. ofício n.º 2719/2022 do CAPF, de 31-05-2022. Cabe destacar que o artigo 210.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (decreto-lei de execução orçamental para o ano de 2019), estendeu a produção de efeitos até à entrada em vigor do decreto-lei de execução orçamental para o ano de 2020.

<sup>17</sup> Cf. volume I, p. 78.

<sup>18</sup> O Programa do Governo foi aprovado em 11-12-2020 (cf. Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 38-A/2020/A, de 18 de dezembro, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 245, de 18 de dezembro de 2020).

<sup>19</sup> Artigos 10.º, 11.º e 12.º, da LEORAA.

despesas das autarquias locais, 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 e o endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço, não aprovadas nos respetivos orçamentos ou planos de investimento<sup>20</sup>.

38 Pelo contrário, a proposta do Orçamento para 2021 já contempla informação relativa à situação financeira dos serviços e fundos autónomos, ao balanço individual de cada uma das empresas, à situação patrimonial consolidada do sector público empresarial da Região, 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<sup>21</sup>.

39 No exercício do contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que «não se vislumbra motivo para que o Tribunal considere que a matéria prevista na alínea c) do n.º 3 do artigo 13.º da LEORAA [«Informação sobre o endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço, a curto, médio ou longo prazo, não aprovadas nos respetivos orçamentos ou planos de investimento»], na medida em que as empresas públicas se encontram impossibilitadas de assumir responsabilidades desta natureza sem a devida autorização, por imposição legal», tendo ainda manifestado o entendimento de que «[e]xistem outros anexos informativos que demonstram claramente a necessidade de revisão da LEORAA, harmonizando-a com a LEO, constituindo disso exemplo a informação acerca da execução orçamental do subsector da administração local (...), cuja informação a Região naturalmente não dispõe nem tão pouco se descortina qualquer relevância para a apreciação e votação do orçamento regional. O anexo respeitante aos subsídios regionais revela-se redundante, na medida em que os critérios de atribuição se encontram já suficientemente detalhados nos diplomas que procedem à sua regulamentação (...)».

40 Sem embargo do referido em contraditório, está em causa uma imposição legal, sendo que na proposta do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 não foi apresentada qualquer justificação para a não inclusão de informação sobre aquelas matérias.

41 Sobre o conteúdo da proposta do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021, no exercício das competências previstas no n.º 6 do artigo 15.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, de entre as quais se destaca a emissão de «parecer sobre os pressupostos relativos às estimativas das receitas fiscais a considerar nos orçamentos

<sup>20</sup> Cf. artigo 13.º, n.ºs 1, alíneas b) e f), 2, alíneas a), b), c), e) e f), e 3, alínea c), da LEORAA. Relativamente às transferências orçamentais para as empresas públicas, previstas na alínea b) do n.º 2 do artigo 13.º da LEORAA, verifica-se que o relatório que acompanha a proposta do Orçamento para 2021 menciona apenas a dotação global destinada ao subsector das empresas públicas reclassificadas.

<sup>21</sup> Cf. artigo 13.º, n.ºs 1, alínea c), e 3, alíneas a), b), d) e e), da LEORAA, e pontos 6.1, pp. 29 e 30, 8., pp. 34, e 35, e 9., p. 36, do relatório que acompanha a proposta do Orçamento.

das regiões autónomas», o CAPF considerou ter havido «uma melhoria significativa na informação enviada pela RAA face a 2020, salientando-se a informação relativa à evolução, desde 2018, de alguns indicadores macroeconómicos, bem como as estimativas e previsões dos mesmos para os anos 2020 e 2021, dos quais se destacam os relativos ao PIB (nominal e real), à evolução dos preços (deflator do PIB e IPC) e ao mercado de trabalho (emprego, taxa de desemprego e produtividade aparente do trabalho)», destacando, no entanto, que «o documento continua a não contemplar um modelo macroeconómico completo que sirva de base à elaboração do Orçamento Regional para 2021, não permitindo ao CAPF proceder a uma análise crítica detalhada das previsões apresentadas para a receita fiscal». Sem embargo, entendeu que «as previsões contidas no documento podem merecer a sua aprovação (...)»<sup>22</sup>.

42 No exercício do contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública adiantou que «as previsões macroeconómicas que subjazem à proposta de ORAA 2023 já foram suportadas num modelo econométrico, tendo-se para o efeito recorrido a uma entidade devidamente credenciada».

43 De acordo com o disposto no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do [Decreto Legislativo Regional n.º 8/2018/A, de 5 de julho](#), compete ao Conselho Económico e Social dos Açores (CESA), órgão colegial independente de carácter consultivo, «pronunciar-se sobre anteprojetos e projetos de planos de desenvolvimento económico, social e ambiental, designadamente (...) o orçamento»<sup>23</sup>.

44 De acordo com a informação prestada por aquele órgão, a anteproposta do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 foi disponibilizada apenas em 05-03-2021. Em decorrência, os pareceres emitidos, expressando «o contributo de 26 Conselheiros e Conselheiras, e uma participação de, aproximadamente, 81% dos 32 Membros» não puderam ser considerados na preparação do documento<sup>24</sup>.

45 Naquele contexto, o CESA destacou a necessidade de o Governo da Região Autónoma dos Açores promover o envio atempado dos documentos submetidos a parecer, a fim de que o mesmo possa cumprir em pleno as suas competências.

---

<sup>22</sup> Cf. ofício n.º 2719/2022, de 31-05-2022.

<sup>23</sup> Cf. n.º 2 do artigo 11.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 20/2002/A, de 28 de maio](#).

<sup>24</sup> Cf. ofício n.º 40, de 28-04-2022, e documentos em anexo.

#### 4.5. Decreto legislativo regional que aprova o Orçamento

##### 4.5.1. *Articulado e mapas orçamentais*

- 46 O Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 foi aprovado pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 9/2021/A, de 28 de junho](#), com efeitos a 01-01-2021<sup>25</sup>.
- 47 O articulado do diploma que aprovou o Orçamento engloba o tratamento, entre outras, das seguintes matérias: conteúdo do Orçamento; orçamento participativo<sup>26</sup>; utilização das dotações orçamentais; admissão de pessoal e contratação de trabalhadores; transferências do Orçamento do Estado e necessidades de financiamento; transferências para as autarquias locais; realização de operações ativas e prestação de garantias; alienação de participações sociais da Região; gestão da dívida pública direta da Região e do Sector Público Empresarial Regional; controlo e autorização das despesas; concessão de benefícios fiscais e de subsídios e outras formas de apoio; e, transparência e prevenção de riscos de corrupção<sup>27</sup>.
- 48 Como principais medidas de racionalização financeira, destacam-se a cativação das verbas orçamentadas em aquisição de bens e serviços, a 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, a 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, a imposição de restrições para o recurso à consultadoria externa e a fixação de limites à remuneração dos gestores públicos regionais<sup>28</sup>.
- 49 O Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 integra, à semelhança do Orçamento do ano anterior, 12 mapas orçamentais<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Com exceção do artigo 47.º, relativo à adaptação do sistema fiscal à Região.

<sup>26</sup> À semelhança do observado em anos anteriores, o Governo da Região Autónoma dos Açores entendeu alocar parte do orçamento disponível à execução de projetos escolhidos pela sociedade civil (1 200 000,00 euros), abrangendo um conjunto muito diversificado de áreas.

<sup>27</sup> Cf. artigos 1.º, 2.º, 3.º, 10.º a 19.º, 23.º a 26.º, 28.º a 36.º, 38.º, 49.º a 51.º e 55.º, do [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A](#).

<sup>28</sup> *Idem*. Artigos 3.º, 10.º, 37.º, 40.º e 45.º.

<sup>29</sup> Mapa I – *Receitas da Região*; segundo uma classificação económica, 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*; Mapa XI – *Despesas da Região correspondentes a programas, e Mapa XII – Responsabilidades contratuais plurianuais agrupadas por Departamento Regional*.

#### 4.5.2. Quadro resumo

50 O total do orçamento da Administração Regional direta ascende a 1 866,9 milhões de euros, sendo superior ao da proposta apresentada pelo Governo Regional, em 8,7 milhões de euros<sup>30</sup>.

51 O orçamento dos serviços e fundos autónomos, incluindo as entidades públicas reclassificadas, atinge, por seu turno, 849,5 milhões de euros, dos quais 318,7 milhões de euros foram atribuídos às entidades públicas reclassificadas (37,5% do total).

#### Quadro 2 – Orçamento aprovado

(em Euro)

Designação	Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos incluindo entidades públicas reclassificadas
<b>Receita</b>		
Corrente	916 427 608,00	675 769 880,00
Capital	798 914 190,00	172 084 819,00
Outra <sup>31</sup>	151 581 000,00	1 623 054,00
<b>Total</b>	<b>1 866 922 798,00</b>	<b>849 477 753,00</b>
<b>Despesa</b>		
Corrente	894 009 409,00	809 571 930,00
Capital	240 537 900,00	39 905 823,00
Capítulo 50 - Despesas do Plano	732 375 489,00	-
<b>Total</b>	<b>1 866 922 798,00</b>	<b>849 477 753,00</b>

Fonte: Mapas I, IV, VI e VIII do Orçamento para 2021.

52 No orçamento da Administração Regional direta, a receita distribui-se por corrente (49,1%), capital (42,8%) e outra (8,1%). A despesa, por seu turno, reparte-se em corrente (47,9%) e capital (12,9%), a que acresce a despesa não classificada do capítulo 50 – *Despesas do Plano* (39,2%)<sup>32</sup>.

53 Nos serviços e fundos autónomos, incluindo as entidades públicas reclassificadas, a previsão de *receita corrente* e as dotações de *despesa corrente* representam, respetivamente, 79,5% e 20,3% do total do correspondente orçamento.

54 O Orçamento para 2021, à semelhança do que se tem vindo a verificar, não integra o orçamento consolidado do sector público administrativo regional. Contudo, o Governo Regional incluiu no relatório que acompanha a proposta de Orçamento uma proposta de

<sup>30</sup> A dotação do *capítulo 50 – Despesas do Plano* beneficiou de um reforço de 9 879 mil euros, enquanto a dotação de *Outras Despesas Correntes* foi reduzida em 1 179 mil euros.

<sup>31</sup> Refere-se às reposições não abatidas nos pagamentos e ao saldo da gerência anterior.

<sup>32</sup> O Plano Regional Anual para 2021 foi aprovado pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 18/2021/A, de 17 de junho](#), constituindo parte integrante das Orientações de Médio Prazo 2021-2024 para o período da legislatura, definidas pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 17/2021/A, de 17 de junho](#).

orçamento consolidado do sector público administrativo regional, embora sem indicar os respetivos critérios de consolidação<sup>33</sup>.

#### 4.6. Decreto regulamentar de execução orçamental

55 O Decreto Regulamentar Regional n.º 10-A/2021/A, de 28 de junho, estabelece, com efeitos a 01-01-2021, as disposições necessárias à execução do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021.

56 Entre outras, foram consagradas regras relativas ao seguinte conjunto de matérias: adoção e aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas; controlo de prazos médios de pagamento; utilização de dotações; utilização de saldos bancários e de tesouraria; requisição de fundos e pedidos de libertação de créditos; 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; constituição de fundos de maneo; atribuição de subsídios e concessão de adiantamentos; realização de despesas no domínio da aquisição de veículos com motor, arrendamento de imóveis e locações financeiras; delegação de competências para autorizar despesas; contratação de trabalhadores; gestão operacional das empresas públicas; 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; e, regime aplicável às entidades públicas reclassificadas<sup>34</sup>.

57 Comparativamente aos decretos regulamentares regionais de execução dos orçamentos dos anos anteriores<sup>35</sup>, o Decreto Regulamentar Regional n.º 10-A/2021/A, deixou de prever a existência de período complementar da execução orçamental para a receita ou para a despesa.

58 Como se destacou no relatório da conta de 2021, a «eliminação do período complementar de execução orçamental, por via da supressão da respetiva previsão legal em sede do decreto regulamentar que estipula as disposições necessárias a tal execução»<sup>36</sup>, traduz uma melhoria significativa quanto à observância do princípio orçamental da anualidade, com um impacto positivo ao nível da fiabilidade da informação constante da Conta. Naquele contexto, salientou-se, não obstante, que «nos termos conjugados do n.º 3 do artigo 24.º da LFRA e do artigo 86.º do ORAA 2021, as receitas fiscais devidas pelo Governo da República e entregues nos cofres da RAA até 31.1.2022, respeitantes a

---

<sup>33</sup> Pp. 25 a 27 da proposta do Orçamento para 2021.

<sup>34</sup> Cf. artigos 3.º, 7.º a 12.º, 14.º, 16.º a 19.º e 21.º a 24.º, do Decreto Regulamentar Regional n.º 10-A/2021/A.

<sup>35</sup> Cf. artigo 11.º, n.º 5, do Decreto Regulamentar Regional n.º 10-A/2021/A, e §§ 34 e 35 do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017, §§ 47 a 54 do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018, §§ 31 a 35 do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019 e §§ 24 a 33 do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2020.

<sup>36</sup> Volume I, p. 1.

cobranças efetuadas em dezembro de 2021, foram (...) consideradas com referência a 31.12.2021»<sup>37</sup>.

## 5. Prestação de contas

### 5.1. Calendarização

59 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 respeite<sup>38</sup>.

60 As contas provisórias relativas ao primeiro trimestre e ao terceiro trimestre de 2021 foram publicadas tempestivamente<sup>39</sup>. A conta provisória referente ao segundo trimestre foi publicada em 30-10-2021, depois de esgotado o prazo legalmente fixado para o efeito.

61 A Conta de 2021, aprovada pelo plenário do Conselho do Governo, através da [Resolução do Conselho do Governo n.º 110-A/2022, de 29 de junho](#)<sup>40</sup>, foi remetida ao Tribunal de Contas em 29-06-2022, dentro do prazo legalmente fixado para o efeito.

### 5.2. Estrutura

62 A [Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores](#) não regula a estrutura das contas provisórias trimestrais.

63 O Tribunal já se pronunciou sobre a matéria, manifestando o entendimento de que aquela deverá ser semelhante à da Conta, tendo em atenção a finalidade das contas trimestrais<sup>41</sup>.

64 As contas provisórias trimestrais referentes ao exercício de 2021 disponibilizam informação sobre os recebimentos e pagamentos de todo o sector público administrativo regional.

---

<sup>37</sup> *Idem*. De acordo com o disposto no artigo 24.º, n.º 3, da [Lei das Finanças das Regiões Autónomas](#), a entrega «pelo Governo da República às regiões autónomas das receitas fiscais que lhe são devidas processa-se até ao 15.º dia útil do mês subsequente ao da sua cobrança». O artigo 86.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio](#), que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021, prevê, por seu turno, que as receitas «depositadas nos cofres da Região Autónoma dos Açores até 31 de janeiro de 2022, que digam respeito a cobranças efetuadas em 2021, podem excecionalmente ser consideradas com referência a 31 de dezembro de 2021».

<sup>38</sup> Artigo 24.º, n.ºs 1 e 2, da [LEORAA](#).

<sup>39</sup> Cf. [Despachos Normativos n.ºs 22/2021, de 29 de junho, 34/2021, de 20 de outubro, e 41/2021, de 27 de dezembro](#), relativos, respetivamente, às contas provisórias dos 1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2021.

<sup>40</sup> Publicada no *Jornal Oficial* da Região Autónoma dos Açores, I Série, n.º 83, Suplemento, de 29-06-2022.

<sup>41</sup> Cf. §§ 115 e 116 do [Relatório n.º 8/2017-FS/SRATC](#), aprovado em 07-09-2017 (*Auditoria aos sistemas de informação de gestão orçamental e financeira da Administração Regional*).

- 65 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.
- 66 A Conta de 2021, elaborada numa base unigráfica, assente na ótica da tesouraria, apresenta uma estrutura idêntica à do Orçamento e compreende o relatório e os mapas legalmente exigidos<sup>42</sup>.
- 67 A Conta de 2021 passou a disponibilizar informação sobre a execução orçamental da despesa relacionada com a pandemia da doença COVID-19 e com a recuperação dos estragos provocados pelo furacão *Lorenzo*<sup>43</sup>, mas continua a omitir informação sobre a execução do orçamento participativo e eventuais condicionantes.
- 68 Em 2021, a execução orçamental reflete também os encargos associados ao Plano de Recuperação e Resiliência<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Cf. artigos 26.º e 27.º da LEORAA.

<sup>43</sup> A matéria é apreciada no relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector público administrativo regional*.

<sup>44</sup> Volume I, pp. 19 e 20.

## 6. Conclusões

### 6.1. Processo orçamental

- O Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 inclui, para além da Assembleia Legislativa e das entidades contabilísticas da Administração Regional direta, 62 serviços e fundos autónomos e 14 entidades públicas reclassificadas. Não consta do Orçamento uma entidade pública reclassificada, incluída no sector institucional das Administrações Públicas de acordo com a lista publicada pelo INE, que foi extinta em 2020 (ponto 4.1.).
- Contrariamente ao exigido na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, a elaboração do Orçamento para 2021 não foi enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2021 a 2024, apresentado até 31-05-2020. Havia apenas uma atualização do quadro de programação para o período anterior de 2020 a 2023, operada pelo decreto legislativo regional que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020, cujos limites contemplados não abrangiam a despesa financiada por receita não efetiva e a despesa coberta por dotações provisionais (ponto 4.3.1.).
- 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, apesar da melhoria registada, foi omitido um conjunto significativo de informação (ponto 4.4.).
- À semelhança do que se tem vindo a verificar, o Orçamento para 2021 não integra o orçamento consolidado do sector público administrativo regional. Contudo, embora sem indicar os respetivos critérios de consolidação, o Governo Regional incluiu no relatório que acompanha a proposta de Orçamento uma proposta de orçamento consolidado do sector público administrativo regional (ponto 4.5.2.).

### 6.2. Processo de prestação de contas

- A Conta da Região foi remetida ao Tribunal de Contas dentro do prazo legalmente fixado (ponto 5.1.).
- A conta provisória relativa ao segundo trimestre de 2021 foi publicada depois de esgotado o prazo previsto para o efeito (ponto 5.1.).
- A Conta disponibiliza informação sobre a execução orçamental da despesa relacionada com a pandemia da doença COVID-19, com a recuperação dos estragos provocados pelo furacão *Lorenzo* e com o Plano de Recuperação e Resiliência, mas nada refere sobre a execução do orçamento participativo e eventuais condicionantes (ponto 5.2.).

## 7. Acompanhamento de recomendações

69 Procedeu-se à avaliação do grau de acolhimento da recomendação formulada pelo Tribunal de Contas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017, dirigida ao Governo da Região Autónoma dos Açores suscetível de ser efetuada no âmbito da presente ação.

3.<sup>a</sup>

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, 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.

Acolhida  
parcialmente  
(ponto 4.4.,  
§§ 37 a 40)

70 Apesar das melhorias que se têm vindo a registar, assinaladas nos Relatórios e Pareceres sobre a Conta de 2018 e anos subsequentes, o relatório que acompanhou a proposta de Orçamento para 2021 continuou a omitir informação essencial sobre a situação das operações de tesouraria, os subsídios regionais e critérios de atribuição, as formas de financiamento do eventual défice orçamental e das amortizações, as transferências orçamentais para as empresas públicas, as receitas e despesas das autarquias locais, 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 e o endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço, não aprovadas nos respetivos orçamentos ou planos de investimento.

71 Procedeu-se igualmente à avaliação do grau de acolhimento da recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018, passível de ser verificada no âmbito da presente ação.

1. <sup>a</sup>	<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<sup>45</sup>:</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>	<p>Não acolhida (ponto 4.3.1., §§ 17 a 27)</p>
-----------------	--	--

72 A elaboração do Orçamento para 2021 não foi enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2021 a 2024, a apresentar até 31-05-2020. O que existia era a atualização do quadro plurianual de programação orçamental aprovado em anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro, para o período de 2020 a 2023, operada através do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, que aprovou o Orçamento para 2020.

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

74 O QPPO para o período de 2022 a 2025, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro, e que enquadra a proposta do orçamento para 2022, não restringe o âmbito da despesa a considerar, passando a contemplar, ao contrário do previsto nos anteriores quadros plurianuais de programação orçamental, a despesa coberta por dotações provisionais. Porém, contrariamente ao exigido no n.º 5 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, estendeu a natureza indicativa dos limites da despesa a todo o período abrangido pelo QPPO.

<sup>45</sup> Recomendação formulada, pela primeira vez, no [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2016](#), tendo sido reformulada no [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2018](#).

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 2 de dezembro de 2022.

A Juíza Conselheira

(Cristina Flora)

## Ficha técnica

	Nome	Cargo/Categoria
<b>Coordenação</b>	Cristina Soares Ribeiro	Auditora-Coordenadora
<b>Coordenação e execução</b>	Lígia Neves	Auditora-Chefe
<b>Execução</b>	Maria da Graça Carvalho	Técnica Verificadora Superior



## Anexo

Resposta dada em contraditório



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

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
1310-ST	07-11-2022	Sai-SRFPAP/2022/298/PIP Proc.º 0.11.05.01/2021/1	17-11-2022

**ASSUNTO: AÇÃO PREPARATÓRIA DO RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES DE 2021 – PROCESSO ORÇAMENTAL**

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

**Proposta de orçamento**

Relativamente aos anexos informativos que acompanham a proposta de orçamento, não se vislumbra motivo para que o Tribunal considere que a matéria prevista na alínea c) do n.º 3 do artigo 13.º da LEORAA, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 115/2015, de 28 de agosto, tenha sido omitida, na medida em que as empresas públicas se encontram impossibilitadas de assumir responsabilidades desta natureza sem a devida autorização, por imposição legal.

Resulta deste preceito legal que o endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do Balanço, não aprovadas nos respetivos orçamentos ou planos de investimento, carece de autorização, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 15.º do DLR n.º 7/2008/A, de 24 de março, na sua redação atual.

Assim sendo, esta natureza de operações resume-se apenas à Região, sucedendo que, de 2021 em diante, o relatório da proposta passou também a integrar informação relativa a cartas de conforto. Nos termos da NCP 15 e, com base na melhor informação disponível à data da apresentação do documento, as responsabilidades com avales e cartas de conforto configuram passivos contingentes, pelo que não são objeto de reconhecimento no balanço, havendo lugar à sua divulgação no Anexo às demonstrações financeiras.



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

Atendendo ao exposto, solicita-se esclarecimento ao Tribunal acerca da informação específica cuja divulgação se encontra em falta que fundamenta a omissão referida.

Existem outros anexos informativos que demonstram claramente a necessidade de revisão da LEORAA, harmonizando-a com a LEO, constituindo disso exemplo a informação acerca da execução orçamental do subsector da administração local (vide al. c), n.º 2, art. 13.º da LEORAA) cuja informação a Região naturalmente não dispõe nem tampouco se descortina qualquer relevância para apreciação e votação do orçamento regional. O anexo respeitante aos subsídios regionais revela-se redundante, na medida em que os respetivos critérios de atribuição se encontram já suficientemente detalhados nos diplomas que procedem à sua regulamentação (*cf.* al. f), n.º 1, art. 13.º da LEORAA).

No que concerne à apreciação atinente à elaboração do Orçamento, que figura no § 38, esclarece-se que a DROT tem vindo a envidar esforços no sentido de introduzir melhorias nesta matéria, sendo que, as previsões macroeconómicas que subjazem à proposta de ORAA 2023 já foram suportadas num modelo econométrico, tendo-se para o efeito recorrido a uma entidade devidamente credenciada.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Assinado por: **ANTÓNIO MANUEL SILVA ALMEIDA**  
Data: 2022.11.17 16:49:45-01'00'



## Apêndice

## Legislação citada

Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
LOPTC	<b>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas</b> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto <sup>46</sup>	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, que a republica, artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, artigo 402.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e artigo 7.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho <sup>47</sup> .
LEORAA	<b>Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores</b> Lei n.º 79/98, de 24 de novembro	Leis n.ºs 62/2008, de 31 de outubro, e 115/2015, de 28 de agosto.
LFRA	<b>Lei das Finanças das Regiões Autónomas</b> Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro  <b>Execução do Orçamento do Estado para 2019</b> Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho	
QPPO 2020-2023	<b>Quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020 a 2023</b> Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro	Decreto Legislativo Regional n.ºs 1/2020/A, de 8 de janeiro, e 15-A/2021/A, de 31 de maio.
OE 2021	<b>Orçamento do Estado para 2021</b> Aprovado pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro	Declaração de Retificação n.º 6/2021, de 24 de fevereiro, e Lei n.º 48/2021, de 23 de julho.
ORAA 2021	<b>Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021</b> Aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio  <b>Execução do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021</b> Decreto Regulamentar Regional n.º 10-A/2021/A, de 28 de junho	Declaração de Retificação n.º 9/2021/A, de 28 de junho.
QPPO 2022-2025	<b>Quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2022 a 2025</b> Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro <sup>48</sup>	

<sup>46</sup> Posteriormente, a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, foi alterada pelo artigo 331.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

<sup>47</sup> Posteriormente, a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, foi alterada pelo artigo 331.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

<sup>48</sup> Posteriormente, o anexo constante do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro, foi alterado pelo artigo 62.º do Decreto Legislativo Regional n.º 38/2021/A, de 23 de dezembro.