



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

lu

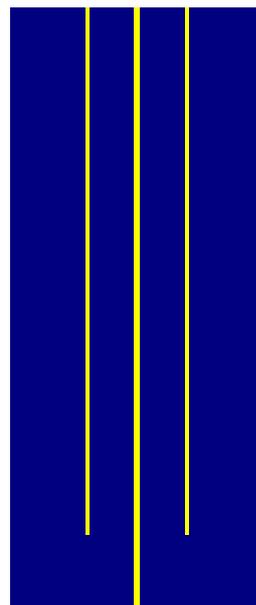
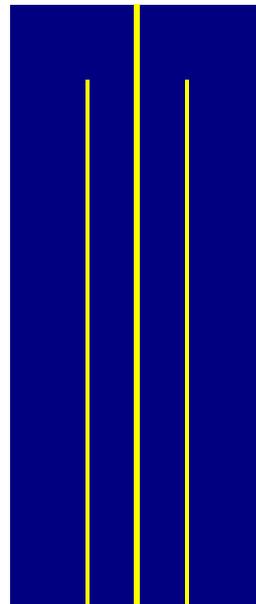


PARECER N.º 1/2015-SRMTTC

CONTA DA

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

DE 2013





ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	3
PARTE I - PARECER	5
1. CONCLUSÕES.....	7
2. RECOMENDAÇÕES.....	11
3. LEGALIDADE E CORREÇÃO FINANCEIRA (AJUSTAMENTO DA CONTA).....	13
4. GESTÃO FINANCEIRA E CONTROLO INTERNO	15
5. DECISÃO	21



APRESENTAÇÃO

Compete ao Tribunal de Contas, através da Secção Regional da Madeira, emitir parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, nos termos conjugados dos art.ºs 214.º, n.º 1, al. b), da CRP, e 5.º, n.º 1, al. b), da LOPTC¹, e do art.º 24.º, n.º 3, da LEORAM².

Em cumprimento daquele ditame constitucional e dos invocados preceitos legais, procedeu-se à elaboração do presente Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira do ano de 2013, remetida à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC), pelo Governo Regional, em 22 de outubro de 2014, dentro do prazo fixado pelo art.º 24.º, n.º 2, da LEORAM³.

No Parecer que agora se emite, o Tribunal aprecia a atividade financeira da Região Autónoma da Madeira (RAM) no ano de 2013, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, com particular enfoque nos aspetos referidos no n.º 1 do art.º 41.º da LOPTC, aplicável *ex vi* do n.º 3 do imediato art.º 42.º.

Neste âmbito, para melhor compreender a situação financeira da RAM, interessa fazer uma breve referência aos principais fatores internos e externos que influenciaram o ano orçamental de 2013.

O processo de reequilíbrio das contas públicas da Região encetado com a assinatura do PAEF-RAM continuou a dominar fortemente o exercício de 2013, cujo impacto mais visível na conta da Região foi a operação de substituição de dívida comercial por dívida financeira, que teve como reflexo um significativo aumento da dívida direta e um elevado défice na ótica da contabilidade pública.

A execução orçamental de 2013 decorreu num contexto de recessão económica ao nível interno e por uma conjuntura externa desfavorável face ao fraco crescimento da atividade económica nas principais economias com que Portugal se relaciona⁴, apesar de alguns sinais de recuperação no final do ano. A envolvente macroeconómica externa foi também marcada pelas orientações de política monetária nas principais economias desenvolvidas, orientadas para a manutenção de taxas de referência em valores próximos de zero⁵ e pelo recurso a medidas não convencionais, no sentido de aliviar as tensões nos mercados financeiros e estimular o crescimento económico.

Em 2013, a conjuntura económica portuguesa continuou a ser marcada pelas medidas de consolidação orçamental associadas ao Programa de Assistência Económica e Financeira, sobressaindo um contexto de recessão prolongada com o PIB em queda pelo terceiro ano consecutivo (-1,4%) e a persistência de uma elevada taxa de desemprego (16,2%), registando-se também um agravamento da dívida pública, com o défice a atingir os 4,9% do PIB⁶.

A conjuntura recessiva foi naturalmente extensiva à economia da Região, identicamente condicionada pelo cumprimento do seu próprio Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, tendo alguns indicadores apresentado valores mais penalizantes que no resto do País, como seja o PIB, igualmente em queda pelo terceiro ano consecutivo (-1,8%), e o desemprego (18,1%)⁷. Não obstante, o panorama

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87 -B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55 -B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3 -B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro e 20/2015, de 9 de março.

² Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma da Madeira (Lei n.º 28/92, de 01/09). De acordo com o seu art.º 24.º, n.º 3, a emissão do Parecer sobre a Conta da Região antecede a sua apreciação e aprovação por parte da Assembleia Legislativa da Madeira [cfr. ainda o art.º 38.º, al. b), do Estatuto Político Administrativo da RAM (EPARAM)].

³ Até 31 de dezembro do ano seguinte àquele a que respeita, ver ainda a alínea o) do art.º 69.º do EPARAM.

⁴ Em especial na zona euro, cujo PIB caiu 0,4% em 2013, com a Alemanha e a França a apresentarem fraco crescimento (0,4% e 0,2%, respetivamente) e a Espanha e Itália a contraírem 1,2% e 1,9%, respetivamente (dados Eurostat em 14/10/2014).

⁵ No caso da zona euro o BCE procedeu a dois cortes nas suas taxas de referência (maio e novembro), tendo a sua taxa para as operações principais de refinanciamento sofrido um corte de 25 p.b. em cada ocasião, fixando-se assim em 0,25% no final do ano.

⁶ Fonte dos dados quantitativos: Eurostat e INE (setembro/outubro de 2014).

⁷ Dados do desemprego e do PIB da RAM divulgados pelo INE (em outubro e dezembro de 2014, respetivamente).

mostrou-se diferente ao nível do défice, já que a Região apresentou um saldo positivo de 81,3 milhões de euros, correspondendo a um *superavit* de 2,0% do PIB⁸.

O ano de 2013 ficou também assinalado pela adoção do POCP por todos os serviços do Governo Regional, bem como pela implementação de um sistema de informação e gestão orçamental comum a todos os organismos da Administração Pública Regional (SIGORAM), afirmando-se como o primeiro exercício em que a contabilidade patrimonial foi aplicada em todos os organismos da administração regional.

Tudo conforme melhor se aquilatará pela leitura das principais conclusões decorrentes da análise efetuada à atividade financeira da RAM que culmina com a emissão deste Parecer, constituído, à semelhança dos anos anteriores, por um único volume, organizado em duas partes, de modo a facilitar a consulta integral da informação disponibilizada.

A **Parte I – Parecer**, que encerra a decisão do Coletivo constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos juízes das Secções Regionais dos Açores e da Madeira⁹, elenca as principais conclusões e recomendações sobre as áreas de controlo objeto de análise, dirigidas, de acordo com o n.º 3 do art.º 41.º da LOPTC, à Assembleia Legislativa da Madeira e ao Governo Regional, apresentando ainda uma análise sintética da execução orçamental evidenciada na Conta da Região de 2013 numa perspetiva de legalidade e correção financeira, assim como uma ponderação dos aspetos essenciais da gestão financeira e do controlo interno naquele exercício económico.

Por sua vez, a **Parte II - Relatório** fornece uma apreciação mais desenvolvida do processo orçamental e da execução do orçamento da RAM de 2013 nos diferentes domínios de controlo, e apresenta uma estrutura assente na repartição sequencial dos dez capítulos que o integram, a saber: **Cap. I - Processo Orçamental**; **Cap. II – Receita**, **Cap. III – Despesa**, **Cap. IV - Património**, **Cap. V- Fluxos Financeiros entre o OR e o SERAM**, **Cap. VI - Plano de Investimentos**, **Cap. VII - Subsídios e outros apoios Financeiros**, **Cap. VIII - Dívida e outras responsabilidades**, **Cap. IX - Operações Extraorçamentais** e **Cap. X - As Contas da Administração Pública Regional**.

A **Parte II - Relatório** inclui ainda o levantamento, por capítulo, das recomendações formuladas pelo Tribunal que se reiteram, as acolhidas pelo Governo Regional e as novas, bem com a análise das respostas emitidas pelo executivo regional no exercício do contraditório, em conformidade com o previsto no art.º 13.º da LOPTC, encontrando-se as mesmas aí transcritas ou sintetizadas na medida da sua pertinência, e constando na íntegra em anexo ao mesmo *Relatório*, em observância do preceituado no art.º 24.º, n.º 4, da LEORAM, e no art.º 13.º, n.º 4, da LOPTC.

⁸ O valor do saldo refere-se à notificação de outubro de 2014 no âmbito do PDE. O PIB utilizado é o que resulta da nova série de Contas Regionais (SEC 2010, base 2011) divulgada pelo INE (dados publicados a 18/12/2014).

⁹ Cfr. o art.º 42.º, n.º 1, da LOPTC. De harmonia com o art.º 29.º, n.º 3, da LOPTC, o coletivo conta ainda com a presença do Magistrado do Ministério Público colocado na SRMTC.



lu

PARTE I

PARECER



1. CONCLUSÕES

Da apreciação efetuada ao processo orçamental e aos resultados da execução do orçamento, destacam-se, como parte integrante do presente Parecer, as principais conclusões¹⁰ do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2013:

Controlo Interno

1. No início de janeiro de 2013, entraram em modo operacional os novos sistemas de informação e gestão orçamental e financeira (o GERFIP e o SIGORAM), que dispõem de funcionalidades que permitem o controlo da execução orçamental de todo o perímetro da administração pública regional em contabilidade nacional, do registo dos fundos disponíveis, dos compromissos, dos pagamentos e o reporte, nos prazos definidos, da informação financeira que a Região está obrigada a prestar às autoridades nacionais, bem como um melhor escrutínio dos compromissos plurianuais (cfr. o ponto 4.2. do Parecer).
2. Em 2013, o balanço e a demonstração de resultados do subsector do Governo Regional não apresentava ainda a totalidade da informação patrimonial nem se encontrava implementada a plataforma RIGORE Central que possibilitaria a obtenção da conta e a informação consolidada de toda a Administração Pública Regional (cfr. o ponto 4.2. do Parecer).

Processo Orçamental

3. O orçamento inicial aprovado para 2013 apresentou o saldo primário deficitário de 1.468 milhões de euros, não tendo sido, uma vez mais, observada a regra de equilíbrio orçamental inscrita no n.º 2 do art.º 4.º da LEORAM (cfr. o ponto 1.3.).
4. Continua por aprovar uma solução legislativa que estabeleça prazos mais curtos para a apresentação, apreciação e votação da conta da Região, em conformidade com o regime aplicável à Conta Geral do Estado (cfr. o ponto 1.6.).

Receita

5. Em 2013, o total da receita, incluindo as operações extraorçamentais, ascendeu a 2.618,3 milhões de euros. A receita orçamental atingiu os 2.492,6 milhões de euros, apresentando uma taxa de execução de 80,2%, significativamente superior à do ano precedente (48,4%) (cfr. o ponto 2.1).
6. A receita efetiva da RAM, no montante de 1.281,2 milhões de euros, registou uma execução superior em 318,4 milhões de euros (33,1%) ao exercício de 2012, por via do desempenho da receita fiscal (cfr. o ponto 2.1).
7. Em 2013, a RAM arrecadou impostos no montante de 847,3 milhões de euros (34% do total da receita do ano), sendo esse valor superior em cerca de 30% ao arrecadado em 2012, para o qual contribuiu significativamente o Centro Internacional de Negócios com 123 milhões de euros (14% da receita fiscal) (cfr. o ponto 2.1.1.2).
8. A situação de dependência dos SFA das transferências do ORAM (414,2 milhões de euros) aumentou, em 2013, de 51,8% para 78,4% do total das receitas correntes e de capital (cfr. o ponto 2.2).

¹⁰ As referências apresentadas, entre parênteses, reportam-se à Parte II – Relatório, com exceção para as ressalvas identificadas, seguindo uma numeração idêntica à dos respetivos capítulos.

Despesa

9. A despesa da Administração Direta paga em 2013 rondou os 2,4 mil milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 76,8% face à dotação disponível (cfr. os pontos 3.1 e 3.1.1).
10. A despesa efetiva atingiu 2,1 mil milhões de euros, representando 89,5% dos pagamentos da despesa orçamental (cfr. o ponto 3.1.1).
11. A despesa total dos SFA (incluindo as EPR) atingiu 533,4 milhões de euros, evidenciando uma taxa de execução de 82,3% face ao orçamento final, sendo de assinalar que as despesas de funcionamento (maioritariamente da responsabilidade do IASAUDE) representam 85,3% daquele valor (cfr. o ponto 3.2.1).
12. No final de 2013 os passivos da APR ascendiam a 1,5 mil milhões de euros, evidenciando uma redução de 40% (cerca de mil milhões de euros) face ao ano anterior (cfr. o ponto 3.3).
13. Os pagamentos em atraso, a 31/12/2013, rondavam os 520,7 milhões de euros, dos quais 443,7 milhões de euros eram referentes à Administração Direta (cfr. os pontos 3.3.1 e 3.3.2).

Património

14. A carteira de ativos financeiros da RAM registou uma subida de 3,1% face ao ano anterior, apresentando um valor de 620,1 milhões de euros, resultante do crescimento dos empréstimos concedidos pela Região (+12,0%), em especial às Sociedades de Desenvolvimento (23,3 milhões de euros). O valor das participações sociais diretas diminuiu 19,1 milhões de euros, devido à venda direta da ANAM e à extinção da RAMEDM (cfr. os pontos 4.2, 4.2.1.1 e 4.2.3).
15. O património líquido das empresas, detidas maioritariamente pela RAM, era de 250,8 milhões de euros, tendo-se reduzido significativamente face a 2012 (-81,9%, ou -1.137,5 milhões de euros), em resultado da extinção da RAMEDM (1.139,5 milhões) (cfr. o ponto 4.2.1.3).
16. Identificaram-se 17 contratos de SWAP, distribuídos pelas Sociedades de Desenvolvimento, a MPE, a APRAM, a EEM, a Valor Ambiente e o SESARAM, com perdas potenciais acumuladas próximas dos 117,4 milhões de euros (cfr. os pontos 4.2.1.3 e 4.2.1.5).
17. Os resultados líquidos globais continuaram a posicionar-se em registo negativo (-35,1 milhões de euros, não obstante a melhoria de -43,5% evidenciada face ao ano anterior (cfr. os pontos 4.2.1.4 e 4.2.1.5).

Fluxos Financeiros entre o OR e o SERAM

18. Os fluxos líquidos do ORAM para as entidades participadas totalizaram os 242,7 milhões de euros, apresentando um decréscimo de 51,0% face a 2012, fortemente influenciado pela não repetição de empréstimos extraordinários às sociedades de desenvolvimento e à MPE e pela cedência ao Estado dos direitos do domínio público aeroportuário e do contrato de concessão com a ANAM, no valor de 80,0 milhões de euros (cfr. os pontos 5.1, 5.2 e 5.3).
19. Os fluxos foram dominados, como é habitual, pelas transferências correntes para o SESARAM (257,7 milhões de euros), o qual, pela primeira vez, desde a sua constituição, recebeu a totalidade do valor da produção contratualizada no ano da prestação dos serviços (176,9 milhões de euros) e celebrou o respetivo contrato programa no início do período da prestação (cfr. o ponto 5.1.1).
20. Os valores em dívida às entidades participadas, insertos no reporte de 31/12/2011 (412,2 milhões de euros), apresentavam-se em 2013 reduzidos em cerca de 60% (164,9 milhões de euros), tendo sido pagos no ano 94,7 milhões de euros (cfr. o ponto 5.1.2).



Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional

21. O orçamento final do PIDDAR elevou-se a 1.442,2 milhões de euros, tendo os pagamentos atingido os 1.285,6 milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 89,1% (cfr. os pontos 6.2.2, 6.2.3 e 6.4.1).
22. Contrariamente ao preconizado no PDES-RAM 2007-2013, a execução do PIDDAR ao longo do período de programação privilegiou as prioridades temáticas¹¹ em detrimento das estratégicas¹², registando-se um desvio de 31,3 pontos percentuais entre a execução e a programação do PDES-RAM, traduzido numa desafetação de fundos das prioridades estratégicas na ordem dos 290 milhões de euros, apesar de o total dos recursos aplicados naquele período ter ultrapassado a previsão em 1.390 milhões de euros (cfr. os pontos 6.4.2 e 6.4.5).

Subsídios e Outros Apoios Financeiros

23. O valor global dos apoios financeiros atribuídos pela Administração Regional Direta e Indireta totalizou os 427,8 milhões de euros, dos quais 320,4 milhões de euros (74,9%) tiveram suporte nos orçamentos dos SFA e 107,4 milhões de euros (25,1%) no orçamento do Governo Regional (cfr. o ponto 7.1.)
24. A dívida reportada em 2011 (de 387,2 milhões de euros), decorrente das indemnizações compensatórias às concessionárias privadas do transporte rodoviário de passageiros, dos contratos-programa com os municípios e dos contratos de produção com o SESARAM, encontrava-se no final de 2013 reduzida para os 260,3 milhões de euros. (cfr. o ponto 7.2.).

Dívida e Outras Responsabilidades

25. A receita creditícia da Região em 2013 atingiu 1.211,4 milhões de euros (68,4% do valor orçamentado), provindo de uma operação de financiamento junto da banca, com aval do Estado, e do empréstimo concedido pelo Estado (cfr. os pontos 8.1.1 e 8.1.1.1).
26. Em 2013 a dívida pública direta da RAM aumentou 62,9% (cerca de 971,4 milhões de euros), totalizando 2,5 mil milhões de euros a 31 de dezembro, o que corresponde a 61,8% do PIB (cfr. os pontos 8.1.2 e 8.1.3).
27. No final de 2013, os passivos de todo o Sector Público Administrativo da Região atingiam 1,5 mil milhões de euros, evidenciando uma diminuição líquida na ordem dos mil milhões de euros, ou seja 40%, face ao ano anterior. Do conjunto dos passivos cerca de 1,1 mil milhões de euros (69,5%) representavam contas a pagar, e destas, cerca de 520,7 milhões constituíam pagamentos em atraso (cfr. o ponto 8.3).
28. No final de 2013 o montante das responsabilidades da RAM pela prestação de garantias financeiras situava-se na ordem dos 1.167,7 milhões de euros, tendo evidenciado um decréscimo de 77,7 milhões de euros (6,2%) face ao ano anterior (cfr. os pontos 8.4.2 e 8.4.6).
29. Os encargos globais com o serviço da dívida atingiram 300,2 milhões de euros (constituídos em 81,8% por amortizações), dos quais cerca de 288,4 milhões de euros respeitam à dívida direta (cfr. o ponto 8.5.1).
30. No final de 2013 o endividamento global do Sector Público Administrativo regional rondava os 4,5 mil milhões de euros, sendo constituído em 64,3% por dívida direta (cfr. o ponto 8.5.2).

¹¹ A saber: Turismo; Agricultura e Desenvolvimento Rural, Pesca, Indústria, Comércio e Serviços; Infraestruturas Públicas e Equipamentos Coletivos; Governação Regional e Sub-Regional.

¹² Ou seja: Inovação, Empreendedorismo e Sociedade do Conhecimento; Desenvolvimento Sustentável - Dimensão Ambiental; Potencial Humano e Coesão Social; Cultura e Património; Coesão Territorial e Desenvolvimento Equilibrado.

31. Na ótica da contabilidade nacional, e segundo a notificação de outubro de 2014, efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, observando o novo Sistema Europeu de Contas (SEC 2010), regista-se que a administração pública regional evidenciou em 2013 uma capacidade líquida de financiamento no montante de 81,3 milhões de euros, situando-se o valor da sua dívida bruta, a 31/12/2013, em 4,3 mil milhões de euros (cfr. os pontos 8.6.1 e 8.6.2).

Operações extraorçamentais

32. As *Operações extraorçamentais* ascenderam a cerca de 125,7 milhões de euros pelo lado da receita e a 121,3 milhões de euros pelo lado da despesa (cfr. o ponto 9.1.).

Contas da Administração Pública Regional

33. Em 2013, a Conta da Região não observou o princípio do equilíbrio orçamental consagrado no art.º 4.º, n.º 2, da LEORAM, já que o saldo primário apresentou um *défi*ce de 784,3 milhões de euros, pese embora a vigência desse princípio tenha sido suspensa para os exercícios de 2014 e de 2015 (cfr. o ponto 10.1.1).
34. A receita total consolidada, excluídas as reposições não abatidas nos pagamentos, rondou os 2.692,1 milhões de euros, enquanto a despesa total consolidada fixou-se nos 2.459,9 milhões de euros, verificando-se um aumento, face ao ano anterior, na ordem dos 53,3% e 52,1%, respetivamente (cfr. o ponto 10.2).



2. RECOMENDAÇÕES

Conforme decorre do art.º 41.º, n.º 3, devidamente concatenado com o art.º 42.º, n.º 3, ambos da LOPTC, em sede de Parecer sobre a Conta da Região, o Tribunal de Contas dispõe do poder de dirigir recomendações à Assembleia Legislativa da Madeira e/ou ao Governo Regional, com vista à correção e/ou superação das deficiências apuradas nos diferentes domínios analisados¹³.

Salientam-se seguidamente algumas das recomendações, feitas em pareceres anteriores, que já tiveram acolhimento, assim como se renovam as recomendações ainda não acatadas¹⁴, e se formulam também novas recomendações, sugeridas pela análise à conta regional de 2013.

Recomendações acolhidas

O Governo Regional deu acolhimento às seguintes recomendações formuladas pelo Tribunal em anos anteriores:

1. Aperfeiçoou o sistema de recolha e tratamento da informação financeira dos SFA tendo em vista uma efetiva correspondência entre as contas de gerência dos SFA e os mapas anexos da Conta da RAM referentes à execução orçamental das receitas e das despesas globais desses organismos.
2. Melhorou a previsão orçamental da receita face à sua sobreavaliação.
3. Adotou o regime de administração financeira do Estado, aprovado pela Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, e desenvolvido pelo DL n.º 155/92, de 28 de julho, bem como o Plano Oficial de Contabilidade Pública, através da operacionalização do GeRFiP na administração regional direta e da implementação do SIGORAM por todos os serviços da administração pública regional.
4. Aperfeiçoou os instrumentos jurídicos que titularam a atribuição de subsídios e outros apoios financeiros, tendo a sua formalização ocorrido em data anterior à do início da execução dos projetos objeto de financiamento, não comprometendo assim o acompanhamento e fiscalização do cumprimento dos correspondentes aspetos financeiros, técnicos e legais.

Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram

Apesar de terem sido emitidas em anteriores Pareceres, continuam sem acolhimento as recomendações a seguir elencadas e que o Tribunal renova no presente Parecer:

1. A apresentação, juntamente com a proposta de orçamento, de um relatório justificativo que integre todos os elementos enunciados no art.º 13.º da LEORAM, com destaque para as transferências dos fundos comunitários.
2. O cumprimento do disposto no n.º 8 do art.º 20.º da LEORAM, que investe o Governo Regional no dever de estabelecer, por Decreto Regulamentar Regional, as regras gerais a que ficam sujeitas as alterações orçamentais da sua competência.
3. A tomada de medidas tendentes à aprovação de um novo regime de apresentação, apreciação e aprovação da conta da Região, em particular no tocante à introdução de uma norma que obrigue à apresentação da conta até 30 de junho do ano seguinte àquele a que respeita, em sintonia com a solução consagrada no art.º 73.º, n.ºs 1 e 2, da LEO.

¹³ Conforme decorre da estatuição do art.º 24.º, n.º 3, da LEORAM, enquanto entidade fiscalizadora da atividade do Governo Regional, e caso a Conta da RAM não seja aprovada, a ALM pode determinar, se a isso houver lugar, a efetivação da correspondente responsabilidade.

¹⁴ Registe-se que, na sequência das alterações introduzidas na Lei n.º 98/97, de 26/08, pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações deste Tribunal passou a constituir fundamento autónomo de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, conforme resulta de forma expressa da atual al. j) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

4. A Conta da Região deve, no domínio da receita comunitária, identificar as fontes de financiamento da RAM, em conformidade com a regra da especificação consagrada no art.º 7.º da LEORAM, e de modo a incluir informação clara e sistematizada por fundo comunitário.
5. Equacionar a manutenção do regime de autonomia administrativa e financeira para alguns SFA.
6. A satisfação atempada dos compromissos financeiros assumidos, evitando o pagamento de juros de mora, com o objetivo de cumprir o disposto no n.º 3 do art.º 18.º da LEORAM.
7. O cumprimento do disposto no art.º 16.º da LCPA e no art.º 19.º, n.º 3, do DL n.º 127/2012, de 21 de junho, no que se refere à inclusão nos documentos de prestação de contas do mapa relativo aos planos de liquidação dos pagamentos em atraso e dos acordos de pagamento.
8. A fixação e enunciação expressa de critérios objetivos de definição do limite máximo dos avales a conceder anualmente pela RAM.
9. A Conta da RAM deverá espelhar a dívida direta das EPR em observância ao disposto na alínea 2) do ponto V do art.º 27.º da LEORAM.

Novas Recomendações

Apresentam-se quatro novas recomendações que o Governo Regional deverá colocar no centro das preocupações, para que, a breve prazo, possam ser corrigidas as causas que estão na origem das deficiências que as determinaram.

1. Remeta ao Tribunal de Contas, em tempo oportuno, todos os relatórios das ações desenvolvidas pela IRF que contenham matéria de interesse para a atividade do Tribunal, em conformidade com o disposto na al. b) do n.º 2 do art.º 12.º da LOPTC.
2. Continue o esforço de implementação da plataforma RIGORE Central e de aperfeiçoamento da qualidade da informação patrimonial das entidades que integram o subsetor do Governo Regional.
3. As contas das entidades regionais sujeitas à disciplina orçamental, em especial daquelas que intervém na gestão e pagamento de fundos da UE, detalhem no âmbito das operações extraordinárias a informação sobre a origem dos fundos comunitários.
4. A estrita observância das normas que enquadram a apresentação do PIDDAR e o respetivo Relatório de Execução.



3. LEGALIDADE E CORREÇÃO FINANCEIRA (AJUSTAMENTO DA CONTA)

Em 2013 não foi observado o princípio do equilíbrio orçamental estabelecido pelo n.º 2 do art.º 4.º da LEORAM, visto que o resultado da execução orçamental evidenciou um saldo primário negativo, na ordem dos 784,3 milhões de euros.

Equilíbrio orçamental

(milhares de euros)

Designação	Execução
Receita Efetiva	1.281.246,1
Despesa Efetiva	2.119.449,2
Saldo Efetivo	-838.203,1
Juros da Dívida	53.854,5
Saldo Primário	-784.348,6

O défice primário apresentou um agravamento próximo de 335,7 milhões de euros (-74,8%) face ao ano anterior, explicado por um crescimento da despesa efetiva (45,7%) superior ao da receita efetiva (33,1%).

O resultado da Conta da Região de 2013, que se apresenta em concordância com a Conta do Tesoureiro do Governo Regional¹⁵, consta do quadro seguinte.

Conta geral dos fluxos financeiros da RAM

(euros)

Entradas		Saídas	
Designação	Importâncias	Designação	Importâncias
Saldo da Gerência anterior: ¹⁶		Saído na gerência:	
da Conta da Região de 2012		Despesas efetivas	2.119.449.234,52
do Governo Regional	71.022.405,62	Amortizações	249.339.361,66
de Op. extraorçamentais	18.364.053,50	Reposições abatidas	5.585.899,08
Total	89.386.459,12	Operações extraorçamentais	121.275.865,12
		Total	2.495.650.360,38
Recebido na gerência:		Saldo p/ a gerência seguinte:	
Receitas efetivas	1.281.246.089,62	da Conta da Região de 2013	
Empréstimos	1.211.362.475,84	do Governo Regional	194.842.374,90
Reposições abatidas	5.585.899,08	de Op. extraorçamentais	22.784.844,17
Operações extraorçamentais	125.696.655,79	Total	217.627.219,07
Total	2.623.891.120,33		
Total geral	2.713.277.579,45	Total geral	2.713.277.579,45

Fonte: Conta da RAM de 2013.

¹⁵ A verificação externa à Conta do Tesoureiro do Governo Regional consta do Relatório n.º 2/2015-FS/SRMTC, aprovado em 22 de janeiro de 2015.

¹⁶ As parcelas em que se decompõe o saldo de abertura não são coincidentes com as do saldo de encerramento do ano anterior, pelo facto de, em resultado do acatamento de recomendações emitidas no Relatório de n.º 16/2012-FS/SRMTC (Auditoria à DRAJ), o saldo do Governo Regional ter sido diminuído em € 18.129.933,69, em contrapartida do aumento, em igual montante, do saldo das operações extraorçamentais.

O saldo de encerramento da Conta da Região de 2013, excluídos os SFA e as EPR, ascendeu a 217,6 milhões de euros, 90% dos quais respeitantes a verbas do Governo Regional.

O saldo global da conta agregada dos SFA e EPR atingiu 75,3 milhões de euros, verificando-se que as receitas correntes foram inferiores, em 21,3 milhões de euros, às despesas de idêntica natureza.

A receita total consolidada rondou os 2.692,1 milhões de euros, enquanto a despesa total consolidada fixou-se em 2.459,9 milhões de euros, registando-se, essencialmente por via da operação de refinanciamento da dívida comercial, um aumento, face ao ano anterior, na ordem dos 53,3% e 52,1%, respetivamente.

Conforme evidencia o quadro seguinte, o saldo global da Conta Consolidada atingiu os 238,3 milhões de euros, com origem, na sua maior parte, no Governo Regional (81,8%).

Saldo consolidado corrigido

(euros)			
Designação	Governo Regional	SFA e EPR	Total
Saldo Global	194.842.374,90	43.490.445,62	238.332.820,52
Pagamentos em atraso ¹⁷	443.658.845,14	77.039.283,47	520.698.128,61
Saldo corrigido	-248.816.470,24	-33.548.837,85	-282.365.308,09

O saldo da Conta Consolidada de 2013, corrigido pelo montante dos pagamentos em atraso, espelha um défice próximo de 282,4 milhões de euros, registando uma melhoria significativa face ao ano anterior, em que foram atingidos cerca de 795 milhões de euros.

Já na ótica da contabilidade nacional¹⁸ o saldo mostrou-se positivo tendo a Conta da APR evidenciado uma capacidade líquida de financiamento (B.9) de 81,3 milhões de euros.

¹⁷ Cfr. o ponto 8.3. do presente relatório.

¹⁸ De acordo com a segunda notificação de 2014 no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.



4. GESTÃO FINANCEIRA E CONTROLO INTERNO

4.1. Gestão Financeira

Da apreciação global à execução financeira do ORAM de 2013 evidencia-se que a receita orçamental arrecadada atingiu 2.492,6 milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução ligeiramente acima dos 80%, enquanto os pagamentos de despesa orçamental rondaram os 2.368,8 milhões de euros, evidenciando uma execução próxima dos 77%. Transitou para o exercício seguinte um saldo na ordem dos 194,8 milhões de euros.

Mapa de Origens e Aplicações de Fundos

(milhões de euros)

Origens de Fundos	Valor	%		Aplicações de Fundos	Valor	%
Receita Corrente				Despesa Corrente		
Impostos diretos	432,1	16,9	Receita Efetiva = € 1.281,2	Despesas com o pessoal	356,4	13,9
Impostos indiretos	415,2	16,2		Transferências correntes	471,8	18,4
Transferências correntes	205,1	8,0		Aquisição de bens e serviços	192,4	7,5
Outras	39,3	1,5		Juros e outros encargos	54,8	2,1
Total da Receita Corrente	1.091,6	42,6		Outras	12,5	0,5
Rep. não abatidas nos pagamentos	6,1	0,2	Total da Despesa Corrente	1.087,8	42,4	
Receita de Capital				Despesa de Capital		
Transferências de capital	99,3	3,9	Despesa Efetiva = € 2.119,4	Aquisição de bens de capital	956,7	37,3
Outras	84,3	3,3		Transferências de capital	41,0	1,6
R. capital s/ passivos financeiros	183,5	7,2		Ativos financeiros	33,8	1,3
Passivos financeiros	1.211,4	47,3		D. capital s/ passivos financeiros	1.031,6	40,2
Total da Receita de Capital	1.394,9	54,4		Passivos financeiros	249,3	9,7
Saldo da gerência anterior	71,0	2,8	Total da Despesa de Capital	1.280,9	50,0	
			Saldo p/ a gerência seguinte	194,8	7,6	
Total	2.563,6	100,0		Total	2.563,6	100,0

O saldo efetivo da Conta da RAM foi negativo em 838,2 milhões de euros, visto que a despesa efetiva atingiu 2.119,4 milhões de euros, enquanto a receita efetiva ficou-se pelos 1.281,2 milhões de euros, evidenciando ambas um significativo aumento face ao ano anterior de, respetivamente, 664,9 milhões de euros (45,7%) e de 318,4 milhões de euros (33,1%).

Os passivos financeiros constituíram a principal fonte de financiamento do orçamento da RAM, tendo atingido cerca de 1.211,4 milhões de euros, correspondendo a 47,3% das origens de fundos.

A receita fiscal, com 847,3 milhões de euros, representou 33% das origens de fundos, embora tenha evidenciado um aumento de 30% face ao ano anterior (195,3 milhões de euros), originado sobretudo pelo aumento da cobrança dos impostos diretos, em 68,4%.

Na vertente da despesa, o agrupamento com maior expressão na Conta foi a *aquisição de bens de capital* com 956,7 milhões de euros (37,3% das aplicações de fundos), seguindo-se as *transferências correntes*, que atingiram 471,8 milhões de euros (18,4 das aplicações de fundos).

Neste âmbito, observa-se que a execução financeira do PIDDAR atingiu 1.285,6 milhões de euros, a que correspondeu uma taxa de execução de 89,1%, tendo aquela despesa sido suportada em 90,4% por financiamento regional.

A situação de dependência dos SFA face às transferências do orçamento regional agravou-se, em 2013, representando 78,4% das receitas daquele subsector institucional.

A dívida pública direta da Região aumentou 62,9% (cerca de 971,4 milhões de euros) face ao ano anterior, totalizando 2,5 mil milhões de euros no final de 2013.

Por seu turno, no final de 2013, a dívida administrativa (passivos) atingia 1,5 mil milhões de euros, tendo registado uma diminuição líquida na ordem dos mil milhões de euros (cerca de 40%), face ao ano anterior.

O montante das responsabilidades da RAM resultantes da prestação de garantias financeiras totalizava 1.167,7 milhões de euros, no final de 2013, tendo diminuído 6,2% face ao ano anterior.

O pagamento de juros e outros encargos correntes, relativos a todas as formas de dívida, atingiu quase 54,8 milhões de euros, evidenciando um aumento de 26,4% (11,4 milhões de euros) face ao ano anterior, induzido pelo incremento de 65,3% nos juros da dívida direta.

O valor global da carteira de ativos que integravam o património financeiro da RAM aumentou 3,1%, para os 620,1 milhões de euros, tendo o valor agregado dos resultados líquidos das empresas participadas sido negativo em 35,1 milhões de euros, dos quais 5,5 milhões de euros são imputáveis à Região, em função das suas participações diretas.

4.2. Controlo Interno

Nos termos do n.º 1 do art.º 13.º da LOPTC, e do art.º 24.º, n.º 4, da LEORAM, foi sujeita a contraditório a análise efetuada ao “*Controlo Interno*”, através da audição por escrito do Secretário Regional do Plano e Finanças, tendo as alegações apresentadas sido analisadas e transcritas¹⁹, na medida da sua pertinência, ao longo do presente documento.

Em linha com a recomendação do Tribunal de Contas formulada neste domínio em anteriores pareceres, o relatório da conta da Região de 2013 continuou a incluir um ponto (n.º 16) relacionado com o “*Sistema de controlo interno da Administração Financeira Regional*”²⁰, o qual versa os procedimentos de controlo interno das operações de execução do orçamento da Região desenvolvidos pela SRPF, através de três entidades com funções específicas nas respetivas áreas: a Inspeção Regional de Finanças (IRF), a Direção Regional de Orçamento e Contabilidade (DROC) e o Instituto de Desenvolvimento Regional (IDR), e cujos aspetos principais constam dos pontos 4.2.1. a 4.2.3. deste documento.

Como novidade, o exercício orçamental de 2013 sinalizou a introdução do regime de administração financeira do Estado e do POCP²¹ na administração regional direta e a implementação de sistemas de gestão financeira e orçamental²², a par do reforço das competências da Secretaria Regional com a tutela das finanças e dos poderes do SRPF sobre as entidades que integram o perímetro da APR na ótica da contabilidade nacional, no que concerne à monitorização e controlo da execução orçamental²³.

No início de janeiro, entraram em modo operacional sistemas de informação e gestão (o GERFIP²⁴ e o SIGORAM²⁵) que dispõem de funcionalidades que permitem o controlo da execução orçamental de todo o perímetro da administração pública regional em contabilidade nacional (SI, SFA`s e EPR`s), do registo dos fundos disponíveis, dos compromissos, dos pagamentos e o reporte, nos prazos definidos,

¹⁹ Através do ofício n.º S 970, de 25/3/2015.

²⁰ Embora a LEORAM (Lei n.º 28/92, de 1 de setembro) não contemple uma norma que regule esta obrigação informativa, tal como sucede com a Conta Geral do Estado (cfr. o art.º 63.º da LEO, que dispõe do seguinte modo: “*O Governo envia à Assembleia da República, acompanhando o relatório da Conta Geral do Estado, uma informação sobre os resultados do funcionamento do sistema e dos procedimentos do controlo interno das operações de execução do orçamento a que se refere o n.º 5 do artigo 58.º, especificando o respetivo impacte financeiro.*”).

²¹ Aprovado pela Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, e desenvolvido pelo DL n.º 155/92, de 28 de julho e pelo DL n.º 232/97, de 3 de setembro, respetivamente.

²² A caracterização e identificação dos novos sistemas de informação e o seu nível de operacionalidade em 2013 constam do Relatório n.º 17/2014-FS/SRMTC (*Auditoria aos sistemas de gestão financeira, orçamental e de recursos humanos da APR-2013*), para onde se remete para maior desenvolvimento sobre a matéria.

²³ Ver, entre outros, os art.ºs 30.º, 32.º, 42.º, 43.º, 44.º e 46.º do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro.

²⁴ Em julho de 2013, foi introduzido no GERFIP um módulo específico para a gestão centralizada dos fundos disponíveis. Esta função, que não era inicialmente disponibilizada pelo sistema, passou a garantir que o registo dos compromissos só pudesse ser executado até ao limite dos meios financeiros disponíveis.

²⁵ Foi criado para organizar e estruturar o ORAM nos moldes requeridos pela plataforma GERFIP e demais sistemas de informação, possibilitando a agregação de toda a informação sobre a elaboração e a execução do orçamento de todas as entidades que integram o perímetro da APR.



da informação financeira que a Região está obrigada a prestar às autoridades nacionais, bem como um melhor escrutínio dos compromissos plurianuais.

A operacionalização dos referidos sistemas permitiu que a conta da Região apresentasse “a *informação patrimonial dos serviços simples do Governo Regional (balanço e demonstração de resultados)*”, que “*não reflete a totalidade da informação afeta ao Governo Regional, no que respeita à componente do capital fixo*” na medida em que “*as novas especificidades do sistema implicam novas exigências ao nível dos diversos serviços processadores, sendo este um processo evolutivo que implicará a obtenção de informações financeiras mais precisas, dado o contínuo processo de integração dos elementos patrimoniais correspondentes ao ativo fixo*”²⁶.

Também em relação aos SFA´s e EPR´s, a utilização do mesmo sistema informático (SIAG)²⁷ “*permite que os serviços gerassem os outputs necessários à conta consolidada dos SFA da Região*”.

Aqui, há a destacar que, pela primeira vez, os valores constantes do mapa Anexo XXII da Conta da Região (Execução orçamental das receitas) e os das contas de gestão dos SFA´s remetidas à SRMTC não apresentam inconsistências²⁸.

A falta de implementação da plataforma RIGORE Central impossibilitou a obtenção da conta e de informação consolidada de toda a APR²⁹, informando o relatório da conta (ponto 1.), neste aspeto, que “*estão a ser efetuados esforços no sentido de no futuro ser apresentada a informação patrimonial da Administração Pública Regional consolidada*”.

4.2.1. Direção Regional de Orçamento e Contabilidade

No quadro do reforço dos deveres de informação a prestar pelas Regiões Autónomas resultantes do Programa de Assistência Económica e Financeira, a DROC é o serviço da SRPF responsável na RAM pelo reporte da informação orçamental, financeira e patrimonial às autoridades nacionais.

Neste contexto, a nova orgânica da DROC aprovada pelo DRR n.º 8/2013/M, de 15 de maio, obriga todos os serviços e organismos e, em especial, os órgãos de controlo interno e os órgãos de fiscalização existentes nos departamentos do Governo Regional, as unidades de gestão, bem como todas as instituições públicas de recolha de dados sobre as finanças públicas, a cooperar estreitamente com a DROC na prossecução das suas atribuições (art.º 10.º).

No exercício das suas atribuições, a DROC apoia-se nas unidades de gestão³⁰ criadas em todos os departamentos do Governo Regional, as quais concentram a informação do conjunto das entidades tuteladas, validando-a e encaminhando-a para a DROC, que, por seu turno, agrega os dados por subsector administrativo (SI, SFA e EPR) para reporte às autoridades nacionais³¹.

²⁶ Cfr. o relatório da Conta da Região (ponto 1.) e o volume II, tomo I – Mapas desenvolvidos – Governo Regional.

²⁷ Com exceção do IASAÚDE (que utiliza o NAVISION), todos os outros SFA´s e as EPR´s mantiveram os seus sistemas informáticos locais (no caso, o SIAG - Sistema Integrado de Apoio à Gestão Financeira), obrigatoriamente certificados, nos termos do art.º 50.º, n.º 2, do DLR n.º 42/2012/M.

²⁸ Para maior detalhe, ver o capítulo II- Receita.

²⁹ O RIGORE Central é composto pelas soluções de análise da informação agregada e consolidada (que permitirá responder a todas as necessidades de análise e suporte à decisão governamental e de emissão de mapas para cumprimento de obrigações legais) e de consolidação de contas (que integra as áreas orçamental e patrimonial, assenta na eliminação dos recebimentos e pagamentos e das operações patrimoniais internos ao perímetro orçamental).

³⁰ Assumem o papel de “*interlocutores sectoriais da SRPF*”, de acordo com a circular da DROC, n.º 1/ORÇ/2013, de 31 de maio.

³¹ Não obstante o reforço das atribuições destas unidades orgânicas resultante quer do art.º 48.º, n.º 2, do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro (ORAM para 2013), quer do DRR n.º 9/2013/M, de 22 de maio (Execução do ORAM para 2013), nos seus art.ºs 8.º e 26.º, a “*Auditoria aos sistemas de gestão financeira, orçamental e de recursos humanos da APR-2013*” (Relatório n.º 17/2014-FS/SRMTC) evidenciou que, na prática, a ação das UG de recolha, validação prévia e agregação da informação dos reportes se circunscreve à ARD, não abarcando os SFA´s e as EPR´s, contrariamente ao disposto naqueles normativos.

No contraditório, defendeu-se que “*devido a alterações profundas de procedimentos decorrentes da mudança do sistema informático, aliadas ao facto das Unidades de Gestão estarem em estruturação ou em reorganização (...) não foi possível a estas entidades assegurarem o circuito previamente definido para os reportes desta informação. Passada essa fase,*

O novo estatuto orgânico visou “*adequar a estrutura da Direção Regional do Orçamento e Contabilidade às mudanças estabelecidas na Lei Orgânica da Secretaria Regional do Plano e Finanças*” [constante do DRR n.º 4/2012/M, de 9 de abril]³², e “*clarificar a intervenção da DROC ao nível da atividade de fiscalização orçamental e financeira, delimitando a sua atuação à propositura de ações de fiscalização orçamental a desenvolver pelas entidades com competências específicas para o efeito nomeadamente a IRF*” (cfr. o preâmbulo do DRR n.º 8/2013/M).

De acordo com referido diploma, a DROC continuou a ser dirigida por um diretor regional, que passou, no entanto, a ser coadjuvado por um subdiretor regional, a quem, entre outras, compete “*coordenar a preparação do orçamento da Região; participar na elaboração da proposta anual do orçamento da Região e respetivos diplomas; elaborar e propor as medidas necessárias à boa execução do orçamento regional; e elaborar a conta da Região e promover a respetiva publicação*” (art.º 5.º).

A estrutura nuclear da DROC foi definida pela Portaria n.º 38/2013, de 14 de junho³³, que prevê a constituição de duas unidades orgânicas para apoiar o Diretor Regional “*na área da contabilidade*” (a Direção de Serviços de Contabilidade) e ainda “*em todas as matérias relacionadas com os organismos dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial*” (a Direção de Serviços e Fundos Autónomos). O relatório da Conta da Região detalha os “*procedimentos de controlo*” desenvolvidos em 2013 pela Direção de Serviços de Contabilidade³⁴.

De outro lado, a estrutura flexível da DROC, constante do Despacho n.º 106/2013, de 17 de junho do SRPF³⁵, compreende a Divisão de Estudos e Consultoria Orçamental (DECO), que funciona na direta dependência do Subdiretor Regional, em cujas atribuições se inclui as de “*acompanhar a execução orçamental e tratar a informação contida no sistema de informação, providenciando a elaboração de mapas e relatórios de controlo orçamental para apoio às decisões; proceder à análise da execução orçamental da administração regional, elaborar e coordenar a divulgação da síntese de execução orçamental, e participar na elaboração das propostas dos Orçamentos Regionais e na elaboração da Conta da Região*” (art.º 2.º).

E ainda a Divisão de Receitas (DR), na direta dependência do Diretor Regional, destacando-se, entre as suas atribuições, as de “*controlar e acompanhar a execução do Orçamento da Região em todas as matérias relativas à receita; participar e colaborar na elaboração da proposta anual do orçamento da Região, acompanhar, atualizar e normalizar o sistema de classificação das receitas públicas e difundir os critérios que devem presidir a essa classificação, e propor medidas com vista a um efetivo controlo das receitas orçamentais*” (art.º 3.º).

4.2.2. Inspeção Regional de Finanças

O resultado da atividade desenvolvida em 2013 pela Inspeção Regional de Finanças (IRF) vertida no respetivo relatório de atividades³⁶ e na Conta da Região (ponto 16.1.) traduziu-se na conclusão de 15 ações que abrangeram as áreas da administração pública regional (8) do setor empresarial (1) e dos fundos comunitários, no âmbito do PRODARAM (6).

em 2014, o circuito da informação referente aos reportes encontra-se de acordo com o definido nas várias orientações relativas a esta matéria”.

³² Com a aprovação da estrutura organizativa da SRPF pelo DRR n.º 4/2012/M operou-se a transferência para a DRAF das atribuições e competências de natureza fiscal, que (até então) eram exercidas pela DROC (cfr. o preâmbulo do DRR n.º 8/2013/M, de 15 de maio).

³³ Publicada no JORAM, I Série, n.º 75, de 14 de junho.

³⁴ Através de 2 departamentos:

- O Departamento de Controlo da Despesa (DCD), que integra 3 Secções: a de Verificação da Despesa (SVD); de Empreitadas (SE); e de Controlo e Registo (SCR); e
- O Departamento de Controlo de Vencimentos (DCV), que inclui a Secção de Vencimentos (SV) e a Secção de ajudas de custo e horas extraordinária (SACHE).

³⁵ Publicado no JORAM, II Série, n.º 121, de 27 de junho.

³⁶ Remetido à SRMTC, em 16/7/2014, através do ofício n.º 238 da IRF.



Pese embora as “*principais conclusões*” das ações concluídas pela IRF enunciadas no relatório da conta (ponto 16.1.2.) e no relatório de atividades (ponto 5.) aponte para a existência de matéria relevante para a ação do Tribunal, sobretudo, quando referem “*falta de controlo da dívida aos clubes e associações desportivas, no âmbito dos contratos – programa destinados ao apoio à construção de infraestruturas desportivas, tendo os valores em dívida sido calculados com base em estimativas*”, “*falta de controlo das dívidas a terceiros*”, “*deficiências no sistema de controlo interno da DREER relativas a faturas emitidas e enviadas pela PT, de anos anteriores, e que só foram lançadas na contabilidade em 2012*”, “*existência de prestações vencidas em situação de incumprimento, originando o pagamento de juros de mora*”, nenhum dos respetivos relatórios concluídos naquele ano foi remetido à SRMTC no decurso do mesmo.

Durante a preparação deste documento, constatou-se que no Relatório n.º 2/2013, de 11 de abril, relativo à “*Auditoria ao sistema de controlo interno do IDRAM-2009*”, foi proposta a sua “*remessa ao Tribunal de Contas, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 15.º do DLR n.º 18/2005/M, de 24 de novembro, e da al. b) do n.º 2 do art.º 12.º da LOPTC, para efeitos de determinação da responsabilidade financeira*”.

Contudo, o aludido relatório só foi remetido ao Tribunal a 16 de dezembro de 2014³⁷ precedendo despacho de concordância do Secretário Regional do Plano e Finanças³⁸, datado de 20 de outubro de 2014, nos seguintes termos: “*Concordo. Proceda-se em conformidade com o proposto*”.

A prática da IRF de informar o Tribunal do resultado das suas ações decorrido um significativo hiato temporal entre a data do despacho do Secretário Regional do Plano e Finanças (que ordena a sua remessa) e o envio do relatório à Secção Regional do Plano e Finanças (no caso, dois meses), não é nova, e tem sido censurada pelo Tribunal, em anteriores pareceres sobre as contas da RAM. Coisa diferente, e com repercussão no presente exercício orçamental, é o lapso temporal (18 meses) que mediou entre a data em que o relatório foi presente ao SRPF (11 de abril de 2013) e o da decisão de o mandar remeter ao Tribunal (20 outubro de 2014), período esse suscetível de operar a formação de situações jurídicas criadas pelo decurso do tempo e assim contribuir para a perda da eficácia da ação do Tribunal em matéria de efetivação de responsabilidade financeira.

O que remete pois para a razão de ser da norma da al. b) do n.º 2 do art.º 12.º da LOPTC, à qual subjaz um dever específico de colaboração, que só pode ser compatível com a remessa dos relatórios em tempo útil que permita ao Tribunal exercer os seus poderes jurisdicionais³⁹.

No contraditório, sustentou-se que a IRF “*tem tomado as providências necessárias para enviar à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas o mais depressa possível, os relatórios de auditoria que contenham matéria de interesse para a ação do Tribunal, como aliás, já se verificou em 2015*”.

De outro lado, releva que, no tocante à competência atribuída à IRF, por força do disposto no art.º 37.º do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro⁴⁰, que obriga as entidades públicas a comunicar-lhe a relação dos subsídios atribuídos⁴¹, aquele serviço, através do ofício n.º 4222/14/SRF, de 14/08/14, fez prova do cumprimento dos n.ºs 2 e 4, por parte das respetivas entidades processadoras.

³⁷ Através do ofício n.º 403 da IRF, de 16/12/2014, registado na SRMTC, com o n.º 3742, da mesma data, subscrito pelo Inspetor Regional de Finanças.

³⁸ A 11 de abril de 2013, o Inspetor Regional de Finanças exarou sobre o relatório n.º 2/2013, o parecer “*Concordo*” submetendo o documento “*À consideração superior de Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças*”.

³⁹ O quadro normativo dimanado da LOPTC, que os órgãos de controlo interno não podem nem devem ignorar, estabelece prazos de prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias a efetivar pelo Tribunal, de 10 e 5 anos, respetivamente, contados a partir da infração, nos termos do art.º 70.º, n.º 2, daquela Lei.

⁴⁰ Pelo DLR n.º 28/2013/M, de 6 de agosto, foi dada nova redação ao n.º 1 do art.º 37.º do DLR n.º 42/2012/M, passando a competência da IRF de “*acompanhamento e fiscalização do cumprimento do disposto nos art.ºs 32 a 36.º*” (redação originária) a circunscrever-se ao “*controlo do cumprimento do disposto nos art.ºs 32.º a 36.º*” (nova redação).

⁴¹ Sendo que essa comunicação deverá indicar, nomeadamente, a entidade processadora, o nome do beneficiário, o montante atribuído, a data da decisão, a finalidade do apoio e o número atribuído pela Secretaria Regional do Plano e Finanças (cfr. art.º 37.º, n.º 4).

Quanto à obrigação de prestação de contas pelas entidades beneficiárias dos subsídios e outros apoios, prevista no n.º 3 do citado dispositivo legal, a IRF adiantou que a mesma será “*verificada (...) em sede de auditoria, em conformidade com o plano de atividades para 2014, à qual já se deu início relativamente aos apoios financeiros concedidos pela Direção Regional de Turismo*”⁴².

Pela primeira vez, após a vigência do PAEF-RAM, quer o relatório da conta da Região quer o próprio relatório de atividades da IRF de 2013, mencionam aos resultados da auditoria realizada por esta entidade à SRERH com vista a verificar o cumprimento da medida 24, tendo concluído pelo “*seu cumprimento no ano letivo 2012/2013, em termos globais, tendo [a SRERH] reduzido o pessoal de educação e as correspondentes despesas, embora existam outros aspetos que podem ser aperfeiçoados*”.

4.2.3. Instituto de Desenvolvimento Regional

O relatório da Conta informa que o IDR enquanto AG dos programas operacionais da RAM que integram o QREN (2007-2013), no ano de 2013, realizou 34 verificações no local de operações singulares 4 delas em projetos financiados pelo FEDER enquadrados no PO Intervir +; 27 em projetos financiados pelo FSE, e abrangidos pelo PO RUMOS; e 3, cofinanciados pelo FC no âmbito do POVT, nas tipologias de investimento que não foram delegadas.

Quanto ao PCT-MAC (2008-2013), e ainda segundo o citado relatório, o IDR (“até finais de 2013”) executou 66 verificações “in situ”, que envolveram visitas a 16 diferentes parceiros regionais e uma despesa total verificada de cerca de 600 mil euros.

4.2.4. Conclusões

1. No início de janeiro de 2013, entraram em modo operacional os novos sistemas de informação e gestão orçamental e financeira (o GERFIP e o SIGORAM), que dispõem de funcionalidades que permitem o controlo da execução orçamental de todo o perímetro da administração pública regional em contabilidade nacional, do registo dos fundos disponíveis, dos compromissos, dos pagamentos e o reporte, nos prazos definidos, da informação financeira que a Região está obrigada a prestar às autoridades nacionais, bem como um melhor escrutínio dos compromissos plurianuais (cfr. o ponto 4.2.).
2. Em 2013, o balanço e a demonstração de resultados do subsector do Governo Regional não apresentava ainda a totalidade da informação patrimonial nem se encontrava implementada a plataforma RIGORE Central que possibilitaria a obtenção da conta e a informação consolidada de toda a Administração Pública Regional (cfr. o ponto 4.2.).

4.2.5. Novas recomendações

O Tribunal de Contas recomenda ao Governo Regional, através da Secretaria Regional do Plano e Finanças, que:

1. Remeta ao Tribunal de Contas, em tempo oportuno, todos os relatórios das ações desenvolvidas pela IRF que contenham matéria de interesse para a atividade do Tribunal, em conformidade com o disposto na al. b) do n.º 2 do art.º 12.º da LOPTC.
2. Continue o esforço de implementação da plataforma RIGORE Central e de aperfeiçoamento da qualidade da informação patrimonial das entidades que integram o subsector do Governo Regional.

⁴² Cfr. o ofício n.º 4222/14/SRF, de 14/08/14.



5. DECISÃO

Face ao que antecede, o Coletivo constituído nos termos do art.º 42.º, n.º 1, da LOPTC, delibera aprovar o Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 2013, com as conclusões e recomendações formuladas, determinando a sua remessa à Assembleia Legislativa da Madeira, para efeitos de apreciação e aprovação daquela Conta, em observância do disposto no art.º 24.º, n.º 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro, e no art.º 38.º, al. a) e b), do Estatuto Político-Administrativo da RAM.

Este Parecer será objeto de publicação na II Série do Diário da República, bem como no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, de acordo com o consignado no art.º 9.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, da LOPTC, ficando igualmente contemplada a sua divulgação através da comunicação social, em conformidade com o n.º 4 do mesmo artigo, bem como na *Intranet* e no site do Tribunal de Contas na *Internet*, após a devida comunicação às entidades interessadas.

O Tribunal considera ainda oportuno salientar a boa colaboração prestada pelas diversas entidades da Administração Pública Regional no âmbito da elaboração do presente Parecer.

Sala de Sessões da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 4 dias do mês de maio do ano de dois mil e quinze.

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas



(Guilherme d'Oliveira Martins)

A Juíza Conselheira da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, Relatora



(Laura Maria de Jesus Tavares da Silva)

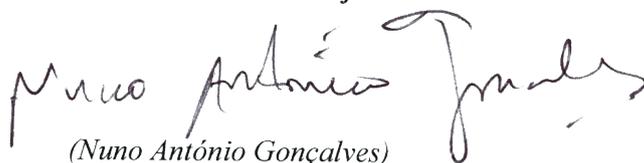
O Juiz Conselheiro da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas



(Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira)

Fui Presente

O Procurador-Geral Adjunto



(Nuno António Gonçalves)