



Relatório n.º 36/2004-FS/SRMTC

Análise do Grau de Implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

Processo n.º 01/04 – Aud/FS

Funchal, 2004





Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

PROCESSO N.º 01/04-AUD/FS

Análise do Grau de Implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

**RELATÓRIO N.º 36/2004-SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Dezembro/2004



Índice

I. SUMÁRIO EXECUTIVO	4
1.1. INTRODUÇÃO	4
1.2. CONCLUSÕES	4
1.3. RECOMENDAÇÕES	5
1.4. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO	6
1.4.1. Objectivos da acção.....	6
1.4.2. Condicionantes e limitações.....	6
1.4.3. Grau de colaboração dos responsáveis.....	6
1.4.4. Metodologia.....	6
1.4.5. Audição dos responsáveis.....	7
II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO.....	9
2.1. ENQUADRAMENTO LEGAL	9
2.2. CARACTERIZAÇÃO DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO	10
2.2.1. Administração financeira e os regimes de autonomia.....	10
2.2.2. Uniformização dos critérios de contabilização	14
2.2.3. Princípio da Unidade de Tesouraria.....	15
2.3. GRAU DE ADOÇÃO DA RAFE NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	16
III. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA NA RAM.....	18
3.1. GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DA RAFE NA RAM	18
3.1.1. Administração Regional Directa	19
3.1.2. Administração Regional Indirecta.....	20
3.1.2.1. Relevância dos FSA na administração financeira da RAM.....	20
3.1.2.2. Organização e funcionamento dos fundos e serviços autónomos	25
3.1.2.3. Sistemas contabilísticos.....	27
3.1.2.4. Sistemas de informação.....	29
3.1.2.5. Recursos humanos.....	30
3.1.3. Pontos fracos do regime de administração financeira da RAM.....	31
3.2. PERSPECTIVAS DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA NA RAM	32
3.2.1. Iniciativa legislativa	32
3.2.2. Principais obstáculos à adopção da RAFE	32
3.3. EMOLUMENTOS	33
3.4. DETERMINAÇÕES FINAIS	33
IV. ANEXOS.....	35
ANEXO I. QUESTIONÁRIOS	37
ANEXO II. ENTIDADES ABRANGIDAS PELOS QUESTIONÁRIOS	55
ANEXO III. RESPOSTAS INSUFICIENTES AOS QUESTIONÁRIOS	59
ANEXO IV. ACERVO LEGISLATIVO RELEVANTE: RAFE.....	63
ANEXO V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67
ANEXO VI. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO	71
ANEXO VII. NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	77

Relação de Siglas

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ALRM	Assembleia Legislativa Regional da Madeira
CEHA	Centro de Estudos de História do Atlântico
CHF	Centro Hospitalar do Funchal
C-EPAM	Conservatório – Escola Profissional das Artes da Madeira
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRS	Centro Regional de Saúde
IDE	Instituto de Desenvolvimento Empresarial da Região Autónoma da Madeira
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DRA-PAR	Direcção Regional de Agricultura – Programa de Apoio Rural
DROC	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
DRR	Decreto Regulamentar Regional
EPHTM	Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira
FEEC	Fundo Especial para a Extinção da Colonia
FGAPFP	Fundo de Gestão para Acompanhamento dos Programas de Formação Profissional
FMSC	Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas
FRIGA	Fundo Regional de Intervenção e Garantia Agrícola
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
IBTAM	Instituto do Bordado, Tapeçarias e Artesanato da Madeira
IDRAM	Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira
IFC	Instituto de Gestão de Fundos Comunitários
IHM	Instituto de Habitação da Madeira
IJM	Instituto de Juventude da Madeira
IRE	Instituto Regional de Emprego
IVM	Instituto do Vinho da Madeira
LBCP	Lei de Bases da Contabilidade Pública
LRFC	Laboratório Regional de Engenharia Civil
OE	Orçamento do Estado
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PNM	Parque Natural da Madeira
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAFE	Reforma da Administração Financeira do Estado
RTE	Regime de Tesouraria do Estado
RPT	Recursos Próprios de Terceiros
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SCI	Sistema de Controlo Interno
SRARN	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais
SRE	Secretaria Regional de Educação
SREST	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPC	Serviço Regional de Protecção Civil
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
SRRH	Secretaria Regional dos Recursos Humanos
UE	União Europeia



Ficha Técnica

Supervisão	
Rui Águas Trindade	Auditor-Coordenador
Coordenação	
Mafalda Morbey Affonso	Auditora-Chefe
Técnico afecto	
Telmo Mendes	Técnico Verificador Superior

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Introdução

Os Programas de Fiscalização para os anos 2003 e 2004, aprovados pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, nas suas sessões de 19 de Dezembro de 2002 e de 18 de Dezembro de 2003, respectivamente através das Resoluções n.ºs 2/02 e 2/03 – PG, incluíam a realização de uma acção com natureza instrumental¹ direccionada para a análise do grau de implementação da RAFE e dos planos sectoriais de contas na Administração Regional Directa e Indirecta.

O presente Relatório expõe o resultado da citada acção de controlo.

1.2. Conclusões

Os trabalhos realizados no âmbito desta acção, orientada para a avaliação do grau de implementação da RAFE e da adopção dos planos sectoriais de contas na RAM permitiram, com base nos resultados dos questionários a 47 entidades da Administração Regional Directa e 50 entidades da Administração Regional Indirecta, entre outros elementos de análise², formular as seguintes observações:

- O ordenamento jurídico regional é omissivo quanto à implementação da RAFE, não obstante diversos diplomas nacionais consagrarem a sua aplicação às Regiões Autónomas, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos de governo regional; (cfr. ponto 2.1)
- Apenas uma entidade da Administração Regional afirma enquadrar a sua actividade nos princípios consagrados na RAFE; (cfr. pontos 3.1.1 e 3.1.2.1)
- O subsector institucional dos FSA, globalmente considerado, não dispõe de um conjunto de métodos e meios atinentes ao alcance dos níveis de eficiência, eficácia e de economicidade consagrados no actual regime de administração financeira do Estado; (cfr. ponto 3.1.2.1)
- Verifica-se que uma parte significativa dos FSA tem assumido, de forma continuada, um nível de despesas superior à sua real capacidade financeira, situação que seria objecto de uma forma de controlo mais próxima e directa caso se verificasse a adopção dos princípios consagrados na RAFE; (cfr. ponto 3.1.2.1)
- Subsiste uma significativa dependência dos FSA relativamente às transferências do orçamento regional, associada, em alguns casos, à reduzida dimensão financeira e organizacional, comportando, por esta via, dificuldades na gestão da Tesouraria do Governo Regional; (cfr. ponto 3.1.2.1)
- Os FSA apresentam, na sua maioria, uma incapacidade sistemática para gerarem receitas próprias que atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, nos termos previstos no art.º 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro. Assim, excluídos os serviços criados para a gestão de programas co-financiados pela UE ou os abrangidos pelo regime de autonomia alargada por imperativo constitucional, será, quanto aos restantes, compreensível a manutenção do estatuto que actualmente dispõem, por opção de política governativa e não quanto à sua sustentabilidade segundo uma óptica financeira; (cfr. ponto 3.1.2.1)

¹ Enquadrada nas Linhas de Orientação Estratégica (LOE), previamente definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Acção para o triénio 2002-2004, conforme a Resolução n.º 1/01-PG, de 28 de Junho, que aprovou o Programa Trienal do Tribunal de Contas, incluindo o da SRMTC, para 2002/2004

² Ver a este respeito o ponto 3.4 *Metodologia* do presente documento.



- Apenas 6 FSA afirmam elaborar pelo menos um dos instrumentos previsionais consagrados no art.º 49.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho. Todavia, verifica-se que a maioria das 6 entidades elabora, exclusivamente, um plano de actividades incapaz de estabelecer uma ligação directa com o orçamento de tesouraria ou com qualquer outro instrumento financeiro previsional nos termos em que, aliás, já dispunham as Circulares n.ºs 1127 e 1156, ambas da Série A, de, respectivamente, 23 de Maio de 1986 e 4 de Abril de 1988; (cfr. pontos 3.1.2.2. e 3.1.2.3)
- Apenas 8 FSA afirmam elaborar regularmente o balanço social, conforme disposto no art.º 51.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho. O mesmo se verifica no tocante à preparação do balanço analítico, das demonstrações de resultados líquidos e dos respectivos anexos, conforme estatui o art.º 50.º, também do citado diploma, resultado da dependência de um sistema de contabilidade patrimonial para a produção daquelas peças financeiras; (cfr. ponto 3.1.2.2)
- Apenas 4 FSA adoptaram o POCP ou um dos planos sectoriais de contas, verificando-se a mesma proporção de organismos autónomos no que respeita à implementação de um sistema de contabilidade analítica. De entre as causas para a não adopção do POCP, destaca-se a dificuldade na avaliação e na inventariação patrimonial; (cfr. ponto 3.1.2.3)
- Das entidades inquiridas, 16 afirmaram possuir um sistema de informação que suporta, de modo adequado, o sistema contabilístico implementado; (cfr. ponto 3.1.2.4)
- Existe, em algumas situações, um desfasamento temporal significativo entre as acções de formação ministradas no âmbito da RAFE e a oportunidade para a aplicabilidade prática dos conhecimentos recebidos, obrigando à sua reactualização; (cfr. ponto 3.1.2.5)
- Denota-se alguma rigidez nos temas propostos nas acções de formação frequentadas, indiciando que em algumas situações foram aceites programas existentes no mercado, ao invés de se procurarem activa e criteriosamente as acções que mais se adequassem às necessidades dos FSA; (cfr. ponto 3.1.2.5)
- Tendo presente o quadro de respostas aos questionários, é de sublinhar a fraca consciencialização da maioria das entidades que ainda não desenvolveu qualquer esforço de mudança, relativamente ao nível de exigência das solicitações que se lhes colocarão para a consagração de métodos de administração financeira mais eficientes e eficazes. (cfr. ponto 3.2.2)

1.3. Recomendações

Tendo em atenção o conteúdo e as conclusões expressas no presente Relatório, o Tribunal de Contas recomenda a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças que promova as medidas atinentes ao desencadeamento do processo de construção de um quadro normativo regional consistente, transparente e objectivo, capaz de sustentar e adaptar a RAFE à Região.

Atentos os princípios consagrados na LBCP e as exigências decorrentes do POCP, recomenda-se, ainda, que no quadro das competências da DROC, sejam estudadas, definidas e propostas as medidas concretas necessárias à operacionalização da RAFE, bem como do POCP e respectivos planos de contas sectoriais nesta Região.

1.4. Caracterização da acção

1.4.1. OBJECTIVOS DA ACÇÃO

Com a presente acção, pretendeu-se apreciar o grau de adopção da RAFE e dos planos sectoriais de contas, através do diagnóstico do quadro organizacional, dos sistemas contabilísticos e de informação e da sua articulação com os recursos humanos das entidades da Administração Regional Directa e Indirecta, com referência aos anos 2002 e 2003, sem prejuízo da actualização dos dados durante o desenvolvimento desta acção.

1.4.2. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

Em virtude da natureza da acção em referência, a profundidade das observações constantes no presente documento depende, em grande medida, da qualidade e do detalhe dos elementos prestados pelas entidades questionadas pela SRMTC.

Não obstante o grau de pormenor do questionário apresentado às entidades abrangidas, há que registar as respostas, globalmente insuficientes, prestadas pelos 21 serviços/organismos, de um universo de 97, que constam do anexo III do presente Relatório.

1.4.3. GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Salienta-se a demora, por parte da DROC, na prestação de informações e na remessa de documentos atinentes à avaliação do grau de adopção da RAFE, não permitindo, desse modo, a apresentação deste Relatório com a celeridade adequada³.

1.4.4. METODOLOGIA

A metodologia seguida na realização da presente acção, englobou três fases distintas (planeamento, execução e análise e consolidação de informação), tendo-se seguido, para o seu desenvolvimento, os métodos e procedimentos presentes no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*⁴.

A) Planeamento

A fase de planeamento compreendeu os seguintes aspectos:

- ◇ Estudo da legislação pertinente.
- ◇ Recolha e análise de perspectivas teóricas, estudos e de outros conteúdos informativos sobre a RAFE e os planos de contas sectoriais, designadamente os constantes nas referências bibliográficas anexas ao presente documento;

³ A este respeito, vidé factos descritos no ponto 3.1 – *Grau de implementação da RAFE na RAM*, relativos ao processo de recolha de elementos atinentes à execução do programa global de auditoria.

⁴ Aprovado por deliberação do Plenário da 2ª Secção do Tribunal de Contas, de 28 de Janeiro de 1999, e adoptado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de Novembro de 2001.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- ◇ Elaboração e aprovação do plano e do programa da acção;
- ◇ Identificação e confirmação, com base nos elementos solicitados à DROC, das entidades que aplicam o POCP ou um dos planos de contas sectoriais;
- ◇ Elaboração de questionários orientados para a identificação e a análise do grau de implementação da RAFE e dos planos sectoriais de contas na Administração Regional Directa e Indirecta da RAM;

B) Execução

No decurso da fase de execução, procedeu-se à realização das seguintes tarefas:

- ◇ Identificação, com base nos elementos solicitados à DROC, das entidades da Administração Regional Directa e Indirecta que se encontram abrangidas pela RAFE;
- ◇ Remessa de questionários detalhados, a todas as entidades da Administração Regional Directa e Indirecta, relativos ao grau de implementação da RAFE e dos planos sectoriais de contas;
- ◇ Verificação e análise preliminar dos elementos recolhidos e das respostas obtidas aos questionários.

C) Análise e Consolidação de Informação

No tratamento e análise da informação foram desenvolvidas as seguintes acções:

- ◇ Tratamento, articulação e validação da informação recolhida, com recurso a diversas fontes, entre as quais se destacam os Orçamentos e as Contas Regionais, as contas de gerência das diversas entidades e os relatórios das auditorias já realizadas pelo Tribunal de Contas;
- ◇ Consolidação da informação com vista à elaboração do relato de auditoria.

1.4.5. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

De harmonia com o disposto no art.º 13.º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, foram ouvidos Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças e o Exmo. Sr. Director Regional de Orçamento e Contabilidade, para alegarem, querendo, o que houvessem por conveniente sobre as apreciações constantes do relato da auditoria.

Na fixação do texto do presente Relatório, foram consideradas as exposições produzidas pelos responsáveis dentro do prazo fixado, tendo a SRPF comunicado que nada lhe apraz informar sobre o relato em referência, pelo que nada tem “[...] a acrescentar à informação enviada [...] pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade.”

Ainda que o Excelentíssimo Senhor Director Regional não tenha tecido qualquer consideração com referência aos factos relatados, sublinhou que a aplicação do POCP na Administração Regional só deverá ocorrer após a celebração de um protocolo para disponibilização da aplicação informática e respectivo apoio técnico por parte da Administração Central. Reafirmou-se pois, a ausência de uma

calendarização definida para a adopção do POCP. No entanto, importa sublinhar que este plano de contas é tão-só um dos elementos integrantes da aludida reforma.

Não obstante o que precede, o Tribunal entendeu, ainda, fazer figurar no anexo VI deste Relatório a versão integral das alegações expendidas, possibilitando que a posição dos responsáveis seja divulgada nos exactos termos em que o presente documento é publicitado.



II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

2.1. Enquadramento legal

A construção do edifício legislativo da RAFE, iniciado com a revisão constitucional de 1989, designadamente através da alteração da estrutura do Orçamento e dos princípios e métodos de gestão orçamental, consagrados nos art.ºs 109.º e 110.º da CRP, apresenta uma dispersão temporal significativa, na medida em que ainda no ano 2003 conheceu novos desenvolvimentos normativos, designadamente com as normas de execução do Orçamento de Estado para 2003.

Todavia, tal facto deve-se, em parte, à abrangência e à profundidade da reforma em causa. Note-se que esta arquitectura legislativa enquadra matérias como os regimes de autonomia da administração, os sistemas de informação para suporte à gestão, os sistemas contabilísticos e diferentes formas de organização e controlo dos serviços.

Posteriormente às alterações constitucionais, a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado – veio desenvolver aqueles princípios de gestão orçamental, através da reformulação do sistema de execução orçamental, do reforço da responsabilidade por essa execução e da redefinição da Conta do Estado, fazendo coincidir a sua estrutura com a do Orçamento, tornando assim a sua leitura mais clara e simples, e facilitando, conseqüentemente, a apreciação política pelo parlamento.

Com a Lei de Bases da Contabilidade Pública⁵, foi consagrado um novo regime de administração financeira do Estado que substituiu o sistema de contabilidade pública anteriormente vigente⁶ e preconizou, para os serviços e organismos da Administração Pública, um novo regime de autonomia, mais alargada e, bem assim, um novo sistema de contabilização, de gestão e de controlo. Pretendeu-se, pois, que a Administração Pública passasse a funcionar de modo mais eficaz e eficiente e na observância do princípio constitucional da desconcentração⁷.

A legislação complementar necessária à execução daquela Lei de Bases, designadamente quanto ao regime financeiro, quer dos serviços e organismos com autonomia administrativa, quer das entidades com autonomia administrativa e financeira, quanto aos pagamentos de despesas pelo Tesouro e quanto à adaptação da estrutura orgânica dos serviços, surgiria dois anos mais tarde, com a promulgação do DL n.º 155/92, de 28 de Julho⁸.

O rigor orçamental subjacente à RAFE contém exigências ao nível da optimização da gestão global dos fundos públicos e, em particular, das disponibilidades e excedentes de tesouraria, tanto dos serviços integrados como dos fundos e serviços autónomos. Nesta medida, o aprofundamento da unidade de tesouraria, eixo essencial da reforma, razão pela qual se impôs a revisão do regime de tesouraria, só viria a ser operada, 7 anos mais tarde, através do DL n.º 191/99, de 5 de Junho⁹.

Melhor dizendo, este diploma preconiza uma estrutura vocacionada para o planeamento e o acompanhamento dos fluxos de tesouraria, numa óptica de gestão previsional e integrada de fundos no intuito de aprofundar a unidade de tesouraria, possibilitando ainda o alargamento de cobranças e a generalização da utilização de meios de pagamento do Tesouro. Neste âmbito, importa ainda referir

⁵ Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

⁶ O anterior sistema de contabilidade pública era, no essencial, instituído pelas reformas operadas em 1928-1929 e em 1930-1936.

⁷ Cfr. n.º 2 do art.º 267.º, da Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de Dezembro de 2001.

⁸ Ainda que a LBCP previsse que o referido DL fosse apresentado no espaço de 6 meses, conforme estatui o art.º 18.º.

⁹ O regime anteriormente vigente encontrava-se aprovado pelo DL n.º 275-A/93, de 9 de Agosto.

outros importantes contributos para a unidade de tesouraria, aduzidos, nomeadamente, pela Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro (2ª série), que regulamenta as operações específicas do Tesouro e a Portaria n.º 797/99, de 15 de Setembro, que encerra o regulamento do Documento Único de Cobrança.

Acresce que o regime da administração financeira do Estado, tal como definido, exigiu a criação de um sistema de contas capaz de reforçar a clareza e a transparência da gestão dos dinheiros públicos e das relações financeiras do Estado e, simultaneamente, de facilitar o controlo da legalidade, economia, eficiência e eficácia das operações financeiras encetadas.

Na sequência da uniformização dos requisitos contabilísticos, previstos na LBCP, nomeadamente no domínio da contabilidade digráfica e de compromissos, foi em 1997 aprovado o POCP, consagrado no DL n.º 232/97, de 3 de Setembro, o qual possibilita a integração de 3 ópticas distintas, a saber: a óptica económica (na perspectiva de contabilização de custos e proveitos) a óptica financeira (de despesa e receita) e, finalmente, a óptica de tesouraria (de pagamentos e recebimentos). Mais, este plano permite ainda a existência de zonas de integração entre a contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, constituindo por essa razão um instrumento fundamental de apoio à gestão.

Por essa razão, a adopção generalizada do POCP na administração financeira levaria, por um lado, à obtenção expedita dos elementos indispensáveis ao cálculo dos agregados relevantes da contabilidade nacional e, por outro, à disponibilização de informação mais clara e acessível ao controlo da actividade financeira.

O reforço e a revisão do sistema de controlo financeiro, designadamente através da estruturação do sistema nacional de controlo interno da administração financeira do Estado, encontram acolhimento no DL n.º 166/98, de 25 de Junho, sendo certo que este diploma consagrou um modelo de controlo integrado e coerente, dependente do governo, em especial articulação com o Ministério das Finanças, estruturado em 3 níveis: operacional, sectorial e estratégico. Simultaneamente foi criado o Conselho Coordenador do SCI, com o intuito de assegurar a observância dos princípios de coordenação e o funcionamento do sistema.

Finalmente, constata-se que, embora diversos diplomas legais consagrem a aplicação da reforma nas Regiões Autónomas, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos de governo regional, designadamente o DL n.º 155/92, através do seu art.º 58.º, não adveio ainda qualquer desenvolvimento jurídico na RAM.

2.2. Caracterização da Reforma da Administração Financeira do Estado

2.2.1. ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E OS REGIMES DE AUTONOMIA

A RAFE incorpora, em sentido amplo, a reforma da contabilidade pública e a reforma do Tesouro.

Com efeito, confortados no entendimento de Barbosa da Silva, a reforma encetada assenta nos seguintes princípios¹⁰:

- Descentralização da gestão versus centralização da informação. A gestão orçamental é descentralizada e a responsabilidade da execução orçamental cabe aos vários serviços dotados de diferentes níveis de autonomia;

¹⁰ As Tecnologias de informação na Reforma da Contabilidade Pública, artigo publicado na Revista Informação & Informática. Cfr., ainda, o capítulo Referências Bibliográficas.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- Separação dos Fundos e Serviços Autónomos (com autonomia administrativa e financeira) dos serviços que apenas detêm autonomia administrativa;
- Administração por resultados, tendo por base sistemas de informação capazes de propiciar a introdução de uma metodologia de avaliação; e
- Unidade de Tesouraria, que de entre as suas características principais se destacam a centralização de fundos, a existência de um sistema de pagamentos de grandes transacções (SPGT), de um sistema de compensação do Tesouro e de uma conta única de liquidação no Banco de Portugal, evitando acréscimos de custos desnecessários resultantes do diferencial entre taxas de juro activas e passivas.

A LBCP consagra dois regimes financeiros de autonomia para os serviços e organismos dependentes da Administração Pública: o regime geral, que dota os organismos de autonomia administrativa e o regime excepcional, que se consubstancia na dotação de autonomia administrativa e financeira às entidades.

O art.º 2.º da LBCP define os serviços e organismos com autonomia administrativa como aqueles que disporão, em regra, de autonomia nos actos de gestão corrente, traduzida na competência dos seus dirigentes para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento e para praticar, no mesmo âmbito, actos administrativos definitivos e executórios. É ainda no espírito deste diploma que este regime de autonomia passa a enquadrar também os serviços e organismos que anteriormente não dispunham de qualquer autonomia (os designados serviços simples).

Tendo por base os princípios antes enunciados, os serviços com autonomia administrativa atingem o desiderato da Reforma com a implementação de procedimentos uniformizados e a harmonização dos seus instrumentos contabilísticos, traduzidos na consolidação orçamental dos serviços nela integrados.

Na verdade, para conformar a LBCP foi desenhado e desenvolvido o SIGO (Sistema de Informação para a Gestão Orçamental), composto pelo SIC (Sistema de Informação Contabilística), pelo SGRH (Sistema de Gestão de Recursos Humanos) e pelo SGP (Sistema de Gestão Patrimonial), encontrando-se os dois primeiros plenamente concluídos.

Já a atribuição de autonomia financeira e administrativa é, nos termos da citada Lei n.º 8/90, e do Decreto-lei n.º 155/92, de 28 de Julho, reservada para os seguintes casos excepcionais e quando verificados cumulativamente¹¹:

- Pela necessidade de uma adequada gestão que só nos termos deste regime de autonomia seja possível; e
- Quando as receitas próprias do organismo atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias.

Todavia, pode ainda ser atribuída autonomia administrativa e financeira em função de outras razões ponderosas reconhecidas por lei ou decreto-lei, nomeadamente as que se insiram no âmbito de projectos de co-financiados pelo orçamento das Comunidades Europeias¹². A atribuição deste regime é também possível nos casos em que exista imperativo constitucional, independentemente de estarem reunidas as condições atrás enunciadas¹³.

¹¹ Cfr. n.º 1, do art.º 6.º da Lei 8/90 de 20 de Fevereiro.

¹² Cfr. n.º 4, do art.º 6.º da mesma Lei.

¹³ Cfr. n.º 3, do citado art.º 6.º.

A razão subjacente à dotação dos organismos do regime de excepcionalidade deriva da necessidade de estimular a capacidade de autofinanciamento dos serviços e organismos que podem gerar receitas próprias. Esta razão encontra-se intimamente ligada à ideia de que da descentralização da gestão pode resultar uma redução estrutural do défice do sector público administrativo, na medida em que se estimula uma melhor gestão dos recursos públicos, só possível pelo aumento da autonomia e consequente responsabilização e controlo dos serviços.

O quadro seguinte sistematiza algumas das características dos dois regimes de autonomia:

Quadro I – Principais características diferenciadoras dos regimes de autonomia

	Autonomia Administrativa	Autonomia Administrativa e Financeira
Dotação orçamental	Inscrição no OE discriminadamente	Inscrito globalmente no OE
Gestão orçamental	Autorização e realização de pagamento das despesas	Decorrente de orçamento e património próprios
Requisitos gerais da despesa	Conformidade legal, regularidade financeira, eficiência e eficácia	Regularidade financeira, eficiência e eficácia
Previsão de fundos	Do OE através de Pedido de Libertação de Créditos	Receitas próprias e transferências do OE
Saldos de caixa	Ficam no Tesouro	Transitam para o ano seguinte
Sistema de contabilização	Unigráfico	Digráfico
Pagamentos	Efectuados por transferência bancária directamente sobre o Tesouro	Sobre o Tesouro em regime de homebanking ou banco comercial
Comunicação à DGO	Diária (através de meios informáticos)	Mensal ou trimestral
Controlo interno	Verificação directa pela DGO	Fiscalização interna (autocontrolo), tecnicamente independente dos respectivos órgãos de gestão
Sistemas informáticos	Desenvolvidos pelo Instituto de Informática (SIC e SGRH)	Sistemas próprios

Nota: O quadro foi parcialmente adaptado do modelo proposto por Tavares, J. e Castel Branco, J. (1998), em “A administração Financeira do Estado Em Portugal”, Ministério das Finanças.

Com base no DL n.º 155/92, e na Circular n.º 1225, Série A da DGO, esquematizam-se os princípios gerais, as características dos sistemas de informação, o processo de libertação de créditos e de realização de despesas relativos aos serviços enquadrados no regime geral:



Quadro II – Principais características do regime de autonomia administrativa

Autonomia Administrativa		
Princípios Gerais	Plano e relatório de actividades	A elaborar anualmente pelos serviços e sujeitos a aprovação ministerial. Devem abranger: ➤ ➤ ➤ (art.º 5.º)
	Organização	Os serviços devem adaptar a sua estrutura orgânica às exigências da RAFE. (art.º 6.º)
	Encerramento das contas	Apresentação da conta de caixa com os pagamentos efectivos dentro do período complementar (art.º 7.º)
Sistema Contabilístico	Bases contabilísticas	➤ ➤
	Contabilidade de compromissos	➤ ou contrato; ➤ ➤ ➤ económico

Quadro II – Principais características do regime de autonomia administrativa (continuação)

	Registo de cabimento prévio	A assunção de compromissos está sujeita a registo de cabimento prévio, onde devem constar os encargos prováveis. (art.º 13.º)
	Registo das receitas	As receitas que existam para além dos créditos do OE devem ser registadas (art.º 14.º)
	Contabilidade de caixa	Registo dos créditos libertados e dos pagamentos efectuados (correspondendo estes aos registos prévios) (art.º 15.º)
	Contabilidade analítica de gestão	Contabilidade por centros de custo.
Libertação de Créditos	Libertação de créditos	Apresentados mensalmente pelos serviços à DGO (art.º 17.º)
	Elementos a fornecer	<ul style="list-style-type: none"> ➤ compromissos; ➤ ➤ ➤ ➤ ➤ (art.º 18.º)
Realização de Despesas	Autorização	<ul style="list-style-type: none"> ➤ regularidade financeira e de economia, eficiência e eficácia; ➤ de actos de “gestão corrente”; (art.º 21.º- 26.º)
	Processamento	Inclusão em suporte normalizado dos encargos legalmente constituídos, por forma a que se proceda à sua liquidação e pagamento. (art.º 27.º)
	Liquidação	Apuramento do montante exacto da obrigação constituída. (art.º 28.º)
	Pagamento	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ➤ ➤ da obrigação de pagar. (art.º 29.º-30.º)

2.2.2. UNIFORMIZAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE CONTABILIZAÇÃO

A uniformização dos critérios de contabilização conheceu dois momentos cruciais ao longo da RAFE. Num primeiro momento, a LBCP, bem como o DL n.º 155/92, definiram os sistemas contabilísticos aplicáveis a cada um dos regimes de autonomia: unigráfico para o regime geral e digráfico, moldado no POC empresarial, para o regime excepcional. A par de um sistema de caixa, deverá ainda verificar-se a existência de uma contabilidade analítica e de compromissos.

No concernente ao regime de autonomia administrativa e financeira, a colagem ao POC adoptado pelas empresas implica, necessariamente, entraves associados à inexistência da óptica dos fluxos de caixa e do controlo orçamental que os organismos da administração pública exigem. É neste contexto que o POCP, enquadrável em todos os serviços públicos, nomeadamente através dos seus planos sectoriais, proporciona a obtenção de indicadores de gestão com expressão contabilística, tanto ao nível patrimonial como ao nível da execução e do controlo orçamental, permite análises comparativas em virtude de uma informação uniforme e facilita o controlo financeiro interno e externo.

Sintetizam-se algumas das características e vantagens do POCP no quadro abaixo exposto:



Quadro III – Principais vantagens do POCP e dos planos sectoriais

Introduz a digrafia na Administração Pública
Integra as classes de contabilidade orçamental, patrimonial e analítica
Integra as ópticas económica, financeira e de tesouraria
Completa a informação orçamental com a informação patrimonial e de gestão
Aproxima a contabilidade pública à contabilidade empresarial
Pode possibilitar maior homogeneização dos sistemas contabilísticos a nível central, regional e local
Revaloriza o papel dos sistemas de informação contabilística a nível interno, como suporte do processo de gestão, e a nível externo no que concerne a transparência de prestação de contas
Introduz informação (além da orçamental) que permite avaliar a economia, eficácia e eficiência dos serviços públicos

A criação de diversos planos de contabilidade sectoriais resulta da necessidade de adaptar as regras do POCP aos diversos sectores da Administração do Estado, contribuindo para a concretização da RAFE não só ao nível central, mas também ao nível regional e autárquico. O caminho que está a ser traçado pela DGO envolve esta ferramenta útil da gestão, que é o POCP, na própria RAFE, através da sua integração em curso, no SIC, dando lugar a um novo produto que substituirá o actual sistema.

2.2.3. PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA

A unidade de tesouraria assume-se como um dos princípios essenciais do actual regime da administração financeira do Estado. Na verdade, a redução do défice público depende em grande medida da boa gestão dos fundos públicos, a qual se deve socorrer, entre outros instrumentos, da unidade de tesouraria.

A disponibilização orçamental de uma parte significativa de recursos financeiros por parte da administração aos FSA que têm sistematicamente excedentes reflecte uma ineficiente gestão de tesouraria, na medida em que aquelas verbas não estão a ser dirigidas para os fins propostos, quando na verdade repousam no sistema bancário e financeiro, assumindo óbvias repercussões ao nível da dívida pública.

Além da situação descrita, existe outro prejuízo imediato que resulta sempre que não exista unidade de tesouraria, traduzido na dispersão de recursos por diversas instituições financeiras, evitando maiores ganhos de rentabilidade que seriam potenciados caso se estivesse em presença de uma única entidade “administração” enquanto interveniente no mercado financeiro.

A exequibilidade do princípio enunciado pelo DL n.º 191/99, de 5 de Junho, tem sido assegurada pela Direcção-Geral do Tesouro, que assume a prestação de serviços em tudo similares aos da actividade bancária. Nessa medida, todas as entidades do sector público administrativo devem manter depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria em conta constituída na Direcção-Geral do Tesouro. O aproveitamento dos recursos globalmente disponíveis na administração permite evitar custos de financiamento desnecessários, sendo ainda garantida por aquela direcção as mesmas condições de eficiência prestadas pelo sector bancário.

Decorrido o período transitório de aplicação do RTE previsto no n.º 3 do seu artigo 50.º, designadamente no que respeita à obrigatoriedade dos fundos e serviços autónomos manterem os excedentes e disponibilidades de tesouraria aplicados junto da Direcção-Geral do Tesouro, foi reafirmado, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 5 de Setembro, por um lado a abrangência de entidades do sector público administrativo cuja gestão financeira e patrimonial

se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais e, por outro, a vigência do regime de tesouraria.

Naqueles termos, os FSA devem anualmente transferir a totalidade das aplicações financeiras dos seus excedentes e disponibilidades de tesouraria para a Direcção-Geral do Tesouro, nos termos do disposto no diploma que instituiu o regime da tesouraria do Estado, devendo os excedentes e disponibilidades de tesouraria ser mantidos com carácter de continuidade em aplicações financeiras disponibilizadas pela Direcção-Geral do Tesouro, nomeadamente através de certificados especiais de dívida a emitir pelo Instituto de Gestão do Crédito Público nos termos previstos na Resolução do Conselho Ministros n.º 71/99, de 15 de Julho.

Não obstante as vantagens nítidas deste regime de tesouraria, também ele ainda não encontra qualquer acolhimento no ordenamento jurídico regional.

2.3. Grau de adopção da RAFE na administração central

Ao nível da administração central, e de acordo com os dados constantes do Relatório e Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2002, para o processamento das despesas de funcionamento, exceptuando os estabelecimentos do ensino básico e secundário, estavam integrados no regime da administração financeira do Estado 268 organismos (57,1%). No tocante ao processamento das despesas inscritas no Cap. 50 – “Investimentos do Plano”, englobando 167 organismos, estavam integrados naquele regime 83 (49,7%). Aquele Parecer salienta, ainda, que dos 15 Ministérios apenas em dois se verificava a integração total, facto que traduz bem os desafios colocados por esta reforma, quer pela sua complexidade, quer pela exigente articulação entre as diversas entidades envolvidas na sua concretização¹⁴.

Mais se sublinhou nesse Parecer, uma vez solucionados os aspectos de natureza técnica relativos aos sistemas informáticos de suporte, não subsistirem razões que obstem à implementação do regime da administração financeira do Estado, pelo que o atraso na sua aplicação se ficou a dever à inércia das entidades responsáveis, em cada Ministério, pela aplicação desse regime.

No que concerne à adopção do POCP, do universo de 145 serviços e fundos autónomos considerado pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública¹⁵ fecharam contas em POCP, no ano de 2002, 44 entidades (30,3%).

No tocante aos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira que ainda não implementaram o POCP, excluindo os abrangidos por planos sectoriais, continua a estar previsto que se conclua essa aplicação em 2005. Já no que respeita aos serviços integrados no regime da administração financeira do Estado com autonomia administrativa, está previsto que a aplicação do POCP e a sua articulação com o SIC se inicie apenas em 2005, devendo estar concluída em 2006.

Relativamente ao anterior regime de administração financeira vigente, são hoje comumente reconhecidas melhorias ao nível da gestão financeira dos serviços e organismos. Expõem-se agora,

¹⁴ Conforme revelam os trabalhos preparatórios do Tribunal de Contas relativos ao Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, com excepção dos estabelecimentos de ensino básico e secundário, a 31 de Dezembro de 2003, existe um nível de integração muito elevado no regime de administração financeira do Estado, designadamente através da implementação do SIC.

¹⁵ Dos 440 serviços e fundos autónomos existentes em 2002, foram excluídos os que estarão abrangidos por planos de contas sectoriais: POC EDUCAÇÃO (aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20/9), POCMS (do Ministério da Saúde, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28/9) e POCISSSS (da Segurança Social, aprovado pelo DL n.º 12/2002, de 25/1).



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

resultados alcançados, bem como tendências de evolução com o processo de reforma ainda em consolidação. Salienta-se que os aspectos abaixo evidenciados não representam metas já alcançadas, mas antes evoluções relativamente ao modelo anteriormente vigente:

- Melhor gestão da despesa pública e das suas aplicações por via da descentralização da gestão dos serviços;
- Melhoria da informação de gestão dos serviços pela implementação de um modelo contabilístico mais ajustado ao conhecimento do serviço e pelo desenvolvimento dos sistemas informáticos de suporte;
- Melhor e mais atempada informação relativamente ao acompanhamento da execução orçamental dos serviços, uma vez que é possível ser acompanhada diariamente e obter o fecho do mês com os pagamentos e as cobranças consolidadas no dia útil seguinte ao fim do mês, para os pagamentos e 3 dias úteis após, no caso das receitas;
- Diminuição dos encargos financeiros decorrentes da unidade de tesouraria e da centralização do dinheiro do Estado que foi possibilitada pela emissão de meios de pagamento e pelo facto de a cobrança ser realizada directamente sobre o Tesouro;
- Integração da gestão de caixa com a contabilização pela automatização dos sistemas locais e centrais a qual possibilita que um serviço quando emite um pagamento crie simultaneamente um registo na caixa e outro nas tabelas de suporte contabilístico do serviço e dos sistemas centrais;
- Diminuição do tempo de processamento de um pagamento para 48 horas (contando com a sua confirmação pelo sistema de compensação), permitindo a obtenção de descontos de pronto pagamento;
- Conhecimento das cobranças no dia útil seguinte, por balcão cobrador e por grandes agrupamentos de receita. A consolidação pode estar concluída até 3 dias depois;
- Melhor serviço aos cidadãos facilitando o pagamento das receitas que passou a ser feito pelo uso de um documento normalizado em quase todas as instituições de crédito e nas máquinas ATM;
- Conhecimento atempado das necessidades de financiamento pela contabilização das receitas e despesas no momento mais próximo do seu nascimento, liquidação e compromisso, permitindo uma maior margem de manobra na obtenção das disponibilidades financeiras necessárias à execução orçamental.

III. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA NA RAM

3.1. Grau de implementação da RAFE na RAM

O processo de recolha de dados reveladores do grau de implementação da RAFE ao nível da Administração Regional compreendeu dois momentos distintos:

1. Numa primeira fase, a SRMTC solicitou à DROC¹⁶ uma relação dos serviços e organismos da Administração Regional Directa e Indirecta que a 31 de Dezembro de 2002 e a 31 de Dezembro de 2003 se encontravam integrados no novo regime de administração financeira do Estado e dos que aplicavam o POCP ou um dos planos sectoriais;
2. Numa segunda fase, foi solicitado às entidades referidas no ponto anterior, através da DROC, o preenchimento de um questionário detalhado capaz de suportar uma avaliação concreta do grau de implementação da reforma em apreço.

No âmbito da execução da primeira fase, a DROC remeteu à SRMTC¹⁷ uma listagem de alguns FSA que, em 2002 e em 2003, já haviam implementado o POCP. Todavia, compulsados os esclarecimentos prestados, apurou-se que, além da manifesta insuficiência dos dados, eles padecem de inconsistências várias, situação que, aliás, é reforçada pelas respostas remetidas no âmbito dos questionários mais detalhados previstos na 2ª fase.

Consequentemente, a SRMTC optou por abranger todas as entidades da Administração Regional através da elaboração de dois questionários, sendo um vocacionado para os serviços e organismos da Administração Regional Directa, e, o outro, para as entidades da Administração Regional Indirecta.

Naquele contexto, são atribuições da DROC¹⁸, entre outras matérias, as seguintes:

- Superintender na contabilidade pública regional;
- Tomar e propor medidas normativas de organização, simplificação e uniformização dos serviços e organismos em matéria de contabilidade pública regional;
- Centralizar e coordenar a escrituração e a contabilização das receitas e despesas públicas e das operações de tesouraria; e
- Assegurar, no âmbito da contabilidade pública, a aplicação de metodologias que permitam procedimentos coerentes e o tratamento agregado da informação;

Sendo, assim, a SRMTC solicitou à DROC¹⁹ que procedesse ao envio dos questionários a todas as entidades da Administração Pública Regional, solicitando ainda a junção das respostas obtidas e a sua remessa a esta Secção Regional.

Ambos os questionários encontravam-se estruturados de acordo com os seguintes vectores:

1. Enquadramento jurídico;
2. Estrutura e organização dos organismos/serviços;

¹⁶ Cfr. ofícios n.ºs 45, 223 e 901, de 8 e 30 de Janeiro e de 3 de Maio de 2004, respectivamente.

¹⁷ Cfr. ofício n.º SAI 1815/04, de 1 de Junho.

¹⁸ Cfr. art.º 2.º do DRR n.º 19/2003/M, de 18 de Agosto.

¹⁹ Pelo ofício n.º 1395, de 25 de Junho de 2004 e mais tarde pelo ofício n.º 1965, de 1 de Outubro p.p.



3. Sistemas contabilísticos;
4. Sistemas de Informação;
5. Recursos humanos;
6. Obstáculos à adopção da RAFE;

Foi ainda solicitado às entidades questionadas que na resposta fossem anexados todos os elementos tidos por convenientes, de forma a assegurar que as informações prestadas, além de claras e exactas, se revelassem exaustivas e fundamentadas. Foi ainda fixada a faculdade de as entidades poderem aduzir outras informações consideradas relevantes.

De um universo de 97 entidades, constituído por 50 FSA e por 47 entidades da Administração Regional Directa, importa sublinhar a obtenção de uma taxa de resposta de 98%²⁰.

Todavia, uma parte significativa das respostas aos questionários ficou caracterizada por importantes omissões ou por respostas ambíguas e escassas, designadamente no que concerne ao desenvolvimento de esforços para a aproximação da actividade de administração financeira de cada uma das entidades aos parâmetros actualmente vigentes no regime de administração financeira do Estado. Esta prática parece indiciar um grau de descomprometimento da generalidade dos serviços e organismos relativamente às exigências colocadas pela necessária reforma da administração financeira regional.

Ainda que os questionários direccionados à Administração Regional Directa tenham sido remetidos directamente a 47 organismos e serviços, designadamente aos Gabinetes dos Secretários Regionais, às Direcções Regionais e às Inspecções Regionais das Secretarias Regionais, da Vice-Presidência e ainda ao Gabinete da Presidência do Governo Regional, a sua abrangência, bem como a das respostas obtidas, é extensível a todos os restantes serviços simples integrados e dependentes daquela estrutura orgânica.

Os quadros V e VI, constantes do anexo II do presente documento, identificam as entidades visadas pelos questionários, ordenadas em função da estrutura orgânica governamental.

3.1.1. ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRECTA

A RAFE, marcada pela sua morosidade, em parte resultante da construção de um tecido legislativo vasto e temporalmente disperso, como já se havia referido, mas também vincado pelos inúmeros obstáculos práticos encontrados na implementação desses mesmos normativos, ainda não conheceu qualquer desenvolvimento na RAM, embora diversos diplomas legais consagrem a aplicação da reforma nas Regiões Autónomas, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos de governo regional.

Com base nas respostas remetidas, constata-se que as entidades da Administração Regional Directa não possuem autonomia administrativa, revestindo, ainda, uma natureza de serviços simples.

O sistema de contabilidade dos serviços com autonomia administrativa deve ser o unigráfico e deve ainda ter acoplado uma contabilidade analítica, essencial à gestão por resultados. Ainda que esta não seja a realidade regional, verifica-se que os serviços simples têm apresentado uma escrituração da

²⁰ O Centro Hospitalar do Funchal e o Centro Regional de Saúde foram extintos em 2003, pela constituição Serviço Regional de Saúde, E.P.E. Os questionários não abrangeram, também, a ALRM.

actividade financeira organizada com base numa contabilidade de caixa, apresentando anualmente uma relação de compromissos assumidos e não pagos.

Muitos serviços da Administração Regional Directa não identificaram elementos concretos que permitam concluir pela existência de um grau de informatização adequado capaz de responder satisfatoriamente a necessidades essenciais ao nível da gestão económica, financeira e patrimonial, hoje indispensáveis a uma administração financeira eficaz, eficiente e económica.

As entidades questionadas afirmaram não se enquadrarem no regime de administração financeira e não identificaram potenciais esforços para o enquadramento da sua actividade financeira naquele regime. Desconhecem, ainda, qualquer calendarização prevista para a adopção da RAFE, o que por si só é revelador de uma ausência de previsão, no imediato, da adopção da RAFE.

Importa sublinhar que não se impunha, perante a Região, a tarefa de criação de um novo regime de administração financeira, conquanto que, após a transposição das normas nacionais para o seu ordenamento jurídico, bastaria adaptar à realidade regional o modelo de reforma e seus sistemas de informação, já globalmente adoptados e experimentados a nível nacional e que, de um modo geral, se tem revelado mais eficiente e eficaz que o modelo anteriormente vigente.

3.1.2. ADMINISTRAÇÃO REGIONAL INDIRECTA

3.1.2.1. Relevância dos FSA na administração financeira da RAM

Pela análise das respostas obtidas, constata-se que apenas o CSSM afirma enquadrar a sua actividade com os princípios do sistema de administração da actividade financeira do Estado consagrados na LBCP, uma vez que a sua aprovação orçamental está condicionada pela consolidação orçamental no IGFSS que se encontra inserido na Administração Central.

Se é certo que a aplicação do regime de administração financeira está, desde logo, limitada pela ausência de uma transposição para o ordenamento jurídico regional das normas indispensáveis, também é certo que a maioria dos serviços financeiramente autónomos ainda não desenvolveu esforços significativos no sentido de adoptar um conjunto consistente de métodos e instrumentos basilares exigíveis a uma administração financeira eficaz, eficiente e económica, conforme se detalhará ao longo do presente documento.

A este respeito, é notável o facto de apenas 17 fundos autónomos terem explicitado os esforços já desenvolvidos para a efectiva aproximação ao novo regime. Como adiante se desenvolve, pode afirmar-se que, *grosso modo*, o empenho dos serviços na implementação de um regime de administração financeira moderna se encontra, actualmente, restrito à aquisição de algumas aplicações informáticas, verificando-se a inexistência de sistemas contabilísticos adequados, de formação actualizada e orientada dos recursos humanos para este desafio de modernização da administração regional.

Os sub-tópicos seguintes são esclarecedores quanto ao significado dos FSA no cômputo global da administração financeira regional. Enfatiza-se o peso actual dos serviços e institutos, destacando-se a evolução das suas necessidades de financiamento, aliás, crescentes ao longo dos 3 últimos anos, conforme se expõe abaixo, de acordo com a seguinte estrutura:

- A evolução dos FSA na RAM;
- As receitas próprias e o regime de autonomia;



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- A actividade financeira dos FSA;
- Manutenção do regime alargado de autonomia na RAM.

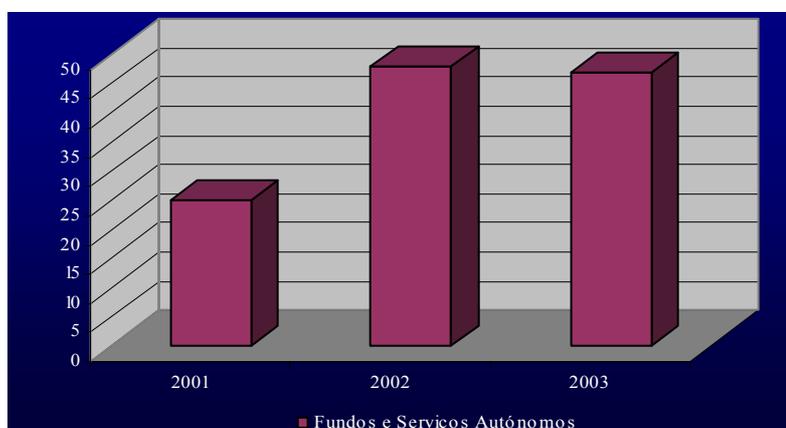
A) A evolução dos FSA na RAM

Os FSA actuam sob a orientação das respectivas tutelas, pendendo sobre eles a responsabilidade directa na gestão das suas receitas orçamentais, para a concretização dos planos de actividades aprovados.

Com a atribuição deste grau mais elevado de autonomia, o Governo Regional pretende aproximar a tomada de decisão da gestão aos cidadãos, criando condições para a obtenção de ganhos de eficiência e celeridade na actuação da Administração Regional²¹.

Ainda que a LBCP limite a atribuição deste regime alargado às entidades que, apenas por imperativos de gestão, requeiram, além do mais, uma autonomia financeira, mas que cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de 2/3 das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias²², conforme estatui o seu art.º 6.º, constata-se que o número de FSA (que em 2001 se havia quedado em 25), duplicou no decurso do ano 2003, coexistindo, actualmente, 47 organismos autónomos²³, resultante, em grande medida, da criação de mais 24 fundos escolares. O gráfico seguinte traduz a realidade descrita:

Gráfico I – Evolução do n.º de FSA



B) As receitas próprias e o regime de autonomia

²¹ Cfr. Relatório relativo ao Orçamento da RAM para 2004, remetido a esta Secção Regional pela DROC, através do ofício n.º SAI2933/03, de 13 de Novembro.

²² Não se encontram abrangidas por este critério as entidades que disponham do regime alargado de autonomia por imperativo constitucional ou as que se relacionem directamente com a gestão de projectos co-financiados pelas Comunidades Europeias.

²³ Excluem-se a Assembleia Legislativa Regional, uma vez que não se encontra hierarquicamente dependente da Administração Regional, o Centro Hospitalar do Funchal e o Centro Regional de Saúde, tendo estes dois centros sido extintos pela criação do Serviço Regional de Saúde, E.PE.

Como referido, o regime de autonomia administrativa e financeira efectiva-se num quadro de excepcionalidade, constituindo, aliás, um dos princípios orientadores da reforma da contabilidade pública. Aquele regime permite aos serviços que dispõem de uma efectiva capacidade de auto-suficiência, uma maior adequação da sua gestão através de um grau superior de autonomia.

O quadro seguinte, conforme consta do Relatório e Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da RAM, é revelador da proporção das receitas próprias dos FSA em relação à sua despesa total:

Quadro IV – Receitas próprias dos FSA face às despesas totais em 31/12/2002²⁴

Designação	Total receitas próprias	2/3 da Despesa Total	% Rec. Própria
IDE	995,57	652.464,85	0,2
IFC	1.700,80	1.058.125,00	0,2
DRA-PAR	21,38	139.391,33	0,0
FEEC	47,57	130.909,80	0,0
FMSC	107.465,21	145.210,05	74,0
FRIGA	3.536,91	910.098,17	0,4
IVM	167.628,30	937.339,07	17,9
PNM	19.474,44	1.004.348,67	1,9
IHM	3.699.455,62	3.043.361,99	121,6
LREC	121.765,91	775.192,35	15,7
CEHA	4.574,91	131.085,76	3,5
IBTAM	192.242,25	739.744,93	26,0
IJM	114.479,66	1.001.757,43	11,4
IRE	44.533,17	1.256.703,40	3,5
EPHTM	496.783,27	689.839,39	72,0
FGAPFP	21.655,86	38.317,90	56,5
IDRAM	107.953,86	3.293.961,60	3,3
C-EPAM	179.781,12	2.420.707,76	7,4
F. Escolares	4.550.085,50	6.631.467,09	68,6
SRPC	0,00	899.306,95	0,0
Total	9.834.181,31	25.899.333,49	38,0

Fonte: Relatório e Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da RAM de 2002

Perante os dados evidenciados, impõe-se a formulação das seguintes observações:

- Do total dos serviços e fundos autónomos referidos, apenas quatro detêm autonomia administrativa e financeira por estarem relacionados com a gestão de projectos co-financiados pela União Europeia (DRA-PAR, FRIGA, FGAPFP e IFC);
- Destacam-se de entre os restantes serviços o FMSC, o IHM e, globalmente, os fundos escolares, que revelaram um valor de receitas próprias superior aos dois terços das despesas totais;
- As receitas próprias dos restantes fundos e serviços autónomos representam, globalmente, apenas 5,5% das receitas totais;
- Os organismos regionais abrangidos pelo regime excepcional apresentam, de forma continuada, uma capacidade insignificante para gerarem receitas²⁵. Por essa razão e

²⁴ Uma vez extintos, excluíram-se, do quadro em apreço, o Centro Hospitalar do Funchal e o Centro Regional de Saúde. Manteve-se nesta estrutura o IHM uma vez que a sua transformação em entidade pública empresarial apenas ocorreu em 2004, com a publicação do DLR n.º 27/2004/M, de 24 de Agosto, estando o âmbito desta análise circunscrito aos anos 2002 e 2003.

²⁵ Cfr. Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM – 2002, Tribunal de Contas, Capt. VII, pg. 142, Vol. II.



com excepção dos organismos criados para a gestão de programas co-financiados pela UE, será, quanto aos mais, compreensível a manutenção do estatuto que actualmente dispõem, por opção de política governativa e não quanto à sua sustentabilidade segundo a óptica financeira.

Determina a LBCP, no seu art.º 7.º, que o não cumprimento dos requisitos para atribuição da autonomia administrativa e financeira, durante dois anos consecutivos, determinará a cessação do respectivo regime financeiro, e a aplicação do regime geral de autonomia administrativa. É nessa medida que se torna compreensível que o Orçamento do Estado para o ano de 2003²⁶, num esforço de racionalização administrativa e financeira, tenha identificado, no seu art.º 3.º, 42 serviços que passaram ao regime geral, o de autonomia administrativa.

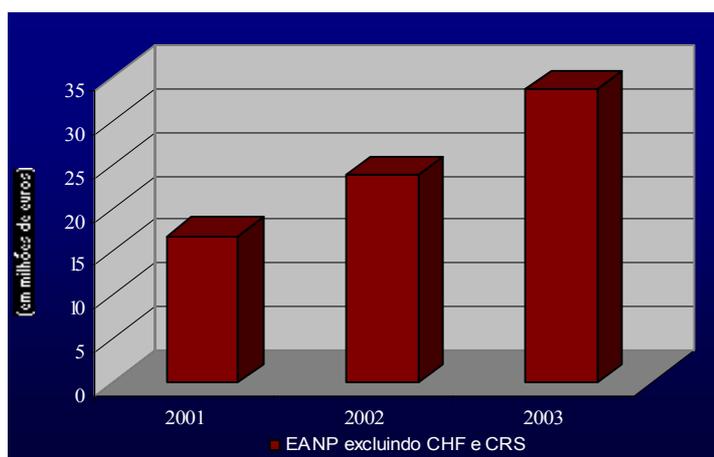
Embora tal facto não se possa transpor directamente para a realidade regional, a sua observação poderá constituir um motivo adicional de reflexão, com vista a contribuir para um mais elevado desempenho funcional da Administração Regional, entendida no seu todo.

C) A actividade financeira dos FSA

Os últimos exercícios económicos do Governo Regional têm conhecido uma crescente actividade financeira dos FSA, assumindo, assim, uma preponderância cada vez mais clara na administração financeira da RAM.

A situação descrita é notória atendendo, por exemplo, às situações de incumprimento perante terceiros, expressa pelo valor dos encargos assumidos e não pagos que ascendeu, em 2003, a cerca de 33,6 milhões de euros²⁷, situação que merece especial consideração, atendendo a que este tipo de responsabilidades, excluindo as assumidas pelo Centro Hospitalar do Funchal e pelo Centro Regional de Saúde²⁸, registou pelo segundo ano consecutivo uma taxa de crescimento superior a 41%, conforme revela o gráfico seguinte:

Gráfico II – Encargos assumidos e não pagos excluindo o CHF e o CRS



²⁶ Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro.

²⁷ Cfr. Listagem dos encargos assumidos e não pagos referentes a 31 de Dezembro de 2003 – DROC, ofício n.º SAI 2990/04, de 21 de Setembro.

²⁸ Os EANP pelos dois centros em referência transitaram para o Serviço Regional de Saúde, E.P.E., aquando da sua criação, deixando de figurar na Conta da RAM.

A análise evolutiva dos encargos assumidos e não pagos permite extrair três ordens de conclusões.

- É expressiva a progressão destes encargos, designadamente quando comparada com as taxas de crescimento das receitas próprias e das transferências do ORAM;
- De um modo geral, os FSA com mais responsabilidades não pagas são, simultaneamente, os que apresentam os mais expressivos ritmos de crescimento anual desses encargos assumidos;
- Subsiste, de forma continuada, uma assumpção de despesas para além da real capacidade financeira deste subsector institucional²⁹.

Da análise efectuada às demonstrações financeiras, bem como da realidade que tem pautado os FSA ao longo dos últimos exercícios económicos, emergem dois motivos fundamentais para esta persistente situação de não pagamento oportuno dos encargos assumidos:

- Um, relacionado com a sobreavaliação orçamental da generalidade dos serviços públicos, contornando, artificialmente, a restrição orçamental (a exigência de cabimento prévio das despesas), sem que, em boa verdade, existam os correspondentes meios financeiros (ou mesmo perspectivas de cobrança), necessários ao seu pagamento;
- O outro, derivado do sub-financiamento orçamental das actividades dos organismos autónomos, que, em ordem a não inviabilizarem o seu funcionamento, assumem despesas com violação das normas legais a que estão sujeitos, como foi apurado em exercícios anteriores.

O controlo da despesa orçamental torna necessário um conhecimento mais rigoroso e próximo possível da sua origem, sendo essa uma das razões fundamentais para a contabilização dos compromissos assumidos, revelando-se de imprescindível utilidade ao nível da gestão da dívida.

Acaso estes organismos fossem detentores de um regime de autonomia mais restritivo, a utilização de créditos orçamentais encontrar-se-ia sujeita a uma forma de controlo prévio a efectuar pela Direcção de Orçamento e Contabilidade que, com base no desempenho financeiro anterior e com base nas necessidades de financiamento previstas, com racionalidade, libertaria os créditos orçamentais, consagrando assim essa forma de controlo mais próxima e directa.

O valor actual do incumprimento dos FSA permite antever a necessidade da concretização da RAFE, visto que os atrasos que já se verificam e os que ainda se perspectivam, prejudicam o cumprimento dos objectivos de uma administração financeira moderna e dentre estes, os de controlo interno, da responsabilidade directa da própria Administração Regional.

Note-se, finalmente, que a dimensão das dívidas a terceiros, para além de condicionar a viabilidade da execução orçamental dos anos seguintes, não só põe em causa a capacidade negocial da Região perante os seus fornecedores (com prováveis reflexos ao nível do custo dos fornecimentos e dos encargos financeiros que lhes estão associados), como pode afectar a qualidade e celeridade do serviço público prestado às populações.

²⁹ Cfr. Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM – 2002, Tribunal de Contas, Vol. II., Capt. VII.



D) Manutenção do regime alargado de autonomia na RAM

A dependência das transferências do orçamento regional, associada à inexistência de um regime de unidade de tesouraria, dificulta a optimização da gestão de Tesouraria do Governo Regional. Note-se que, já em 2002, eram reflexos directos desta situação os cerca de 5 milhões de euros de receitas orçamentais que transitaram da gerência anterior, e os 268,5 mil euros provenientes de juros dos depósitos bancários dos FSA

Ora, perante os factos já expostos, e face a um clima em mutação e, por isso, cada vez mais complexo, a criação de entidades com regime de autonomia alargada deve pautar-se no âmbito de um quadro normativo regional capaz de definir critérios uniformes e claros para a atribuição desse regime autonómico, enquadrando, por essa via, o exercício da actividade financeira regional nos princípios de administração financeira do Estado.

Os três pontos seguintes identificam em que medida a organização e o funcionamento dos FSA, os seus sistemas de informação e os níveis de formação dos recursos humanos, constituem, actualmente, um condicionalismo à adopção da RAFE na Região.

3.1.2.2. Organização e funcionamento dos fundos e serviços autónomos

A um regime mais alargado de autonomia deve corresponder também maior responsabilidade na gestão dos recursos públicos e, nessa medida, quer a LBCP, quer o DL n.º 155/92 que a executa, definem um sistema de controlo sistemático sucessivo, que, entre outros aspectos, incide sobre um conjunto de elementos de índole contabilística e financeira, quer os previsionais, como também os de prestação de contas. Assim, dispõe o n.º 1 do art.º 49 daquele diploma que “*a gestão económica e financeira dos organismos autónomos é disciplinada pelos seguintes instrumentos de gestão previsional:*

- a) *Plano de actividades;*
- b) *Orçamento de tesouraria;*
- c) *Demonstração de resultados;*
- d) *Balanço previsional.”*

Questionados sobre a elaboração regular dos instrumentos de gestão previsional, cerca de 64% das entidades não prestou qualquer esclarecimento, alegando que não enquadrava a sua actividade no regime de administração financeira em causa.

De entre as entidades que já desenvolveram esforços para a adopção da RAFE, apenas 6 entidades (cerca de 35,5%) afirmam elaborar pelo menos um dos instrumentos previsionais consagrados no art.º 49.º do supra citado diploma, cifrando-se em 11 as entidades que afirma não elaborar qualquer um daqueles instrumentos.

Gráfico III – Elaboração de instrumentos de gestão previsional pelos FSA



Todavia, a maioria das entidades que elabora pelo menos um dos instrumentos previsionais consagrados, refere-se, em exclusivo, ao plano de actividades que, pelo seu carácter pouco desenvolvido, não permite estabelecer uma ligação directa com o orçamento de tesouraria ou com qualquer outro instrumento financeiro previsional, nos termos em que, aliás, já dispunham as Circulares n.ºs 1127 e 1156, ambas da Série A, de, respectivamente, 23 de Maio de 1986 e 4 de Abril de 1988.

Ora, se pela sua natureza os orçamentos devem traduzir as políticas assumidas, concretizáveis através dos programas, estando estes, por sua vez assentes num conjunto coordenado de actividades, é essencial que exista uma correspondência entre os planos financeiro e de actividades. Nesta medida, a elaboração de um orçamento por actividades deve ser entendida como a expressão financeira das actividades previstas, permitindo a todo o momento o seu controlo ao nível da execução financeira, obrigando a uma elaboração mais criteriosa da previsão das actividades, do seu cronograma, das despesas que lhes estão afectas, e das justificações perante os desvios registados.

A interligação, transparente e benéfica, entre meios financeiros e actividades, e numa perspectiva mais lata, entre os recursos e as opções políticas, vem facilitar o controlo sobre a racionalidade económica das decisões, designadamente quanto à sua eficiência, eficácia e economia.

Também os documentos de prestação de contas, a elaborar anualmente pelos organismos autónomos, conforme disposto no art.º 50.º do DL n.º 155/92, constituem um elemento essencial para o exercício do controlo financeiro. Nestes termos, estatui o n.º 1 do citado art.º 50, que os FSA devem elaborar os seguintes documentos de prestação de contas, com referência a 31 de Dezembro do ano anterior:

- a) *Relatório de actividades do órgão de gestão;*
- b) *Conta dos fluxos de tesouraria [...];*
- c) *Balanço analítico;*
- d) *Demonstração de resultados líquidos;*
- e) *Anexos ao balanço e à demonstração de resultados;*
- f) *Parecer do órgão fiscalizador.”*



Na RAM, todavia, parece haver espaço para significativas melhorias nesta área, considerando que a situação não varia muito em relação à registada ao nível da elaboração dos documentos previsionais. Apenas 5 das entidades inquiridas afirma elaborar pelo menos um dos documentos de prestação de contas e 11 não elaboram qualquer documento nos termos definidos.

Contudo, à semelhança da situação descrita ao nível dos instrumentos previsionais, na generalidade das situações, os documentos em referência confinam-se ao relatório de actividades do órgão de gestão e à conta dos fluxos de tesouraria, elaborada de acordo com o esquema de classificação económica das receitas e das despesas públicas.

Sublinha-se que o balanço analítico, as demonstrações de resultados líquidos e os respectivos anexos são peças financeiras que, apesar de fundamentais, ainda não são elaboradas, uma vez que dependem da existência de um sistema de contabilidade patrimonial ainda não implementado como adiante se conclui.

Um outro elemento fundamental à caracterização da estrutura e funcionamento dos organismos e serviços em apreço, prende-se com os instrumentos que estes dispõem para o planeamento e gestão nas áreas sociais e de recursos humanos, conquanto que os custos nesta área se revelam, em termos históricos, dos mais significativos. O balanço social fornece um conjunto de informações essenciais sobre a situação social da empresa, pondo em evidência pontos fortes e fracos na vertente da organização dos recursos humanos, no grau de eficiência dos investimentos sociais e dos programas de acção orientados para esse capital humano³⁰.

Se anteriormente as entidades da Administração Pública Indirecta elaboravam de forma voluntariosa, mas pouco uniforme o balanço social, com o DL n.º 155/92, a sua apresentação tornou-se obrigatória para os FSA.

Uma vez mais, uma parte significativa dos FSA, escudada no facto de não enquadrar a sua actividade no regime de administração financeira do Estado, optou por não prestar informações sobre a elaboração do documento em referência, constatando-se que apenas 8 entidades afirmaram elaborar anualmente o balanço social.

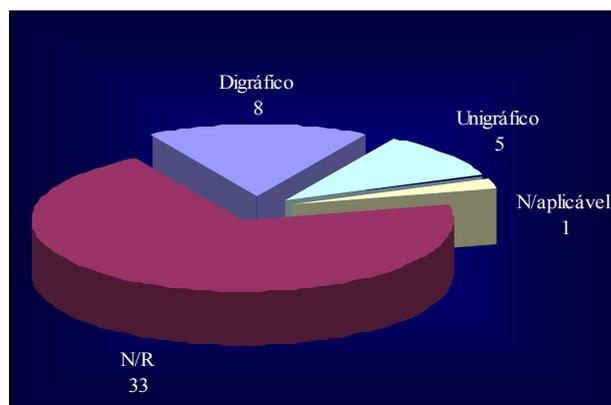
3.1.2.3. Sistemas contabilísticos

Conforme estatuído no n.º 2 do art.º 14.º, o sistema contabilístico dos serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira é o digráfico, devendo estes adoptar o POCP ou um dos seus planos sectoriais, alcançando uma contabilidade orçamental e simultaneamente patrimonial. Pelas respostas prestadas, constata-se que é precisamente, no que ao património concerne, que muitos dos organismos têm apresentado dificuldades de adopção do POCP, designadamente na avaliação e na inventariação patrimonial, no respeito pelos princípios essenciais previstos pelo CIBE.

O gráfico seguinte evidencia que a utilização do sistema digráfico é ainda incipiente no subsector institucional dos FSA:

³⁰ Cfr. considerações preambulares do DL n.º 190/96, de 9 de Outubro.

Gráfico IV – Sistema contabilístico vigente nos FSA



O Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, sete anos após a LBCP, visa criar condições para a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, e “(...) é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social (...)”, podendo existir “formas simplificadas dessa aplicação” e “planos sectoriais que se mostrem indispensáveis”. Também na RAM esta ainda não é uma realidade extensiva ao conjunto dos organismos regidos por uma autonomia alargada. Note-se que apenas 4 entidades afirmam ter actualmente implementado o POCP.

Contudo, 10 dos FSA afirmam estar actualmente em fase de implementação do POCP, e destes, 8 prevêem que a implementação esteja concluída até final do ano 2005.

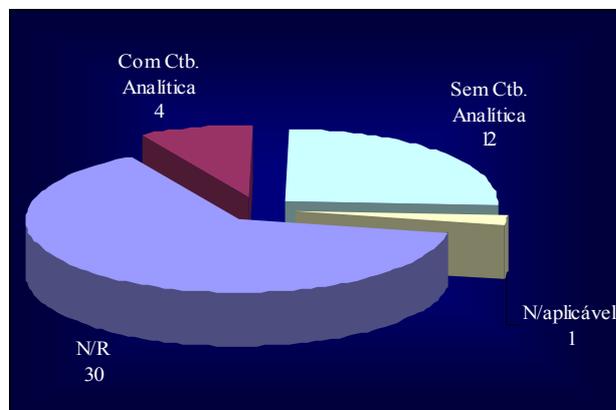
O sistema de contabilidade analítica, enquanto sub-sistema de informação, tem por objectivo a medida e análise dos custos, dos proveitos e dos resultados relacionados com os diversos objectivos prosseguidos pelas organizações, análise prosseguida de uma forma analítica e, logo, não globalizante, como ocorre com a contabilidade geral. A adopção deste sistema é indispensável à avaliação dos resultados de gestão e, nessa medida, a sua implementação, além de obrigatória para as entidades com autonomia administrativa, é imprescindível aos FSA.

É neste contexto que o art.º 14.º da Lei 8/90 estatui a contabilidade analítica enquanto instrumento privilegiado de produção de informação de gestão, que alavanca o conhecimento da estrutura de custos do serviço e da sua correspondência com os resultados atingidos.

Contudo, a sua implementação encontra-se longe de ser uma realidade, uma vez que apenas 4 fundos autónomos afirmam ter já em funcionamento este sistema.



Gráfico V – Sistema de contabilidade analítica nos FSA



3.1.2.4. Sistemas de informação

A importância de sistemas de informação adequados reside na capacidade que estes podem oferecer na recolha e tratamento dos dados financeiros e de gestão, traduzindo adequadamente a realidade das entidades da Administração Pública e permitindo uma gestão por resultados, bem como o respectivo acompanhamento e controlo.

O carácter imprescindível dos sistemas de informação fica reforçado pela própria consagração do POCP nos FSA, na medida em que estes sistemas aparecem como suporte basilar ao processo de gestão, num nível interno e num nível externo, como instrumento auxiliar à transparência da prestação de contas.

Contudo, também neste campo, apenas 16 das entidades inquiridas afirmaram possuir um sistema de informação que suporte satisfatoriamente o sistema contabilístico. A quase totalidade das entidades que responderam positivamente implementaram o sistema “Gestor” compatível com um sistema de contabilidade patrimonial.

É interessante constatar que o baixo grau de informatização dos serviços e organismos e a ausência de uma estratégia adequada ao nível dos sistemas de informação haviam já constituído dois dos principais factores responsáveis pelos sucessivos adiamentos da efectiva implementação da RAFE.

Se é certo que actualmente alguns dos FSA contam já com soluções de informação aparentemente adequadas, também é irrefutável que, sem a construção de circuitos de integração da informação ao nível regional, não será possível tratar tempestivamente os dados relativos à actividade das entidades. As estruturas de dados e os procedimentos funcionais devem, portanto, ser pensados e desenhados de forma transversal e articulada para toda a administração financeira regional.

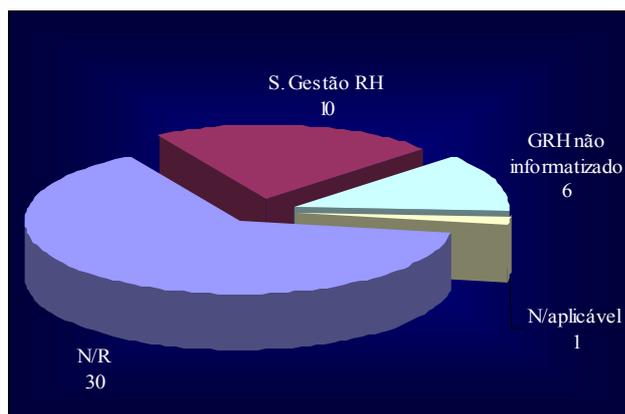
Complementarmente, a informação financeira disponível deve dar resposta, não só às exigências de um controlo da legalidade e da regularidade financeira, mas deve também dotar os organismos de uma bateria de dados atinentes à apreciação da boa gestão, associando a informação financeira à actividade de gestão dos serviços e aos programas por estes assumidos.

A responsabilização dos gestores públicos é pois um dos vectores consagrados pela RAFE e nesta perspectiva o conhecimento dos resultados obtidos não pode ser dissociado do conhecimento dos custos incorridos. Note-se que, também neste aspecto, a uniformização da informação e a adopção de

critérios geralmente aceites permite a comparação da actividade desenvolvida com a praticada por outras entidades, sejam públicas ou não.

Cerca de 20% dos FSA conseguiram implementar o sistema de gestão de recursos humanos “RH+”, que permite a integração automática dos dados produzidos no sistema “Gestor”.

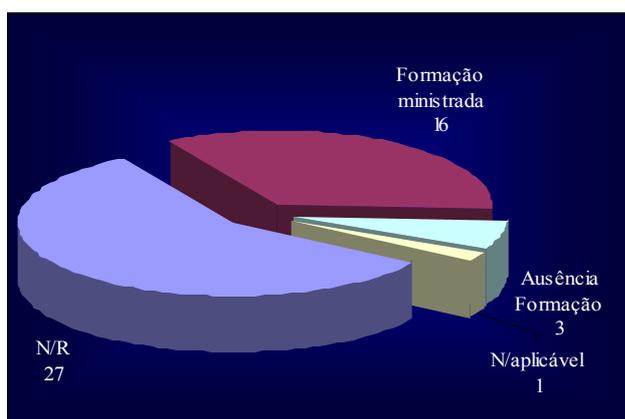
Gráfico VI – Informatização do sistema de gestão dos recursos humanos pelos FSA



3.1.2.5. Recursos humanos

Quando inquiridos sobre as acções de formação ministradas no âmbito da RAFE, 32% dos FSA identificaram diversas acções de formação promovidas. Todavia, apenas duas entidades consideraram suficientes as acções de formação frequentadas.

Gráfico VII – Acções de formação ministradas aos FSA sobre a RAFE



A análise dos planos e relatórios de formação dos FSA permite constatar os seguintes factos:

- Existem situações de grande desfasamento temporal entre as acções ministradas e a aplicabilidade prática dos conhecimentos recebidos, sendo questionável a utilidade dos recursos aplicados na frequência daqueles programas;



- Parece existir uma grande rigidez nos temas propostos nas acções de formação frequentadas, indiciando que alguns FSA aceitam as propostas existentes no mercado, ao invés de procurarem activa e criteriosamente as acções que mais se adequam às suas necessidades.

3.1.3. PONTOS FRACOS DO REGIME DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DA RAM

Pela conjugação dos dados relativos ao grau de adopção da RAFE atrás expostos e, bem assim, das conclusões do Conselho Coordenador do SCI da Administração Financeira³¹, é possível enunciar os seguintes aspectos considerados fracos da actual administração financeira regional:

- a) Carência de integração da informação entre os vários serviços do Governo Regional. A integração apenas se verifica na fase de criação do processo de despesa e até à autorização para o respectivo pagamento;
- b) Falta de automatismo em determinadas operações, designadamente na área da tesouraria;
- c) Inexistência de uma aplicação informática única adequada para os serviços regionais; e
- d) Baixo nível de adopção do POCP, mesmo por parte dos serviços com autonomia administrativa e financeira.

De acordo com a observação efectuada pelo Conselho Coordenador do SCI, em termos médios, os sistemas de informação são caracterizados por um elevado nível de procedimentos manuais e a informação financeira é enviada em suporte de papel com intervenção do utilizador para a constituição e leitura da informação.

Destaca-se ainda a necessidade do total empenho das entidades regionais no sentido de acompanhar a implementação global do POCP na Administração Pública. Neste âmbito, a actuação da Direcção Regional de Informática revela-se fundamental no sentido de apresentar uma solução compatível com a futura integração do POCP com o SIC.

Por todas estas razões expostas, as entidades competentes devem estar atentas aos últimos desenvolvimentos que se verificaram relativamente à concretização do conceito de POCP integrado, uma vez que se encontra em curso o desenvolvimento de interfaces predefinidos que permitem a integração e consolidação automática da informação proveniente do POCP e restantes planos de contas sectoriais.

Atendendo ao actual nível de qualificação dos recursos humanos na área da administração financeira, a sua formação parece ser uma prioridade.

³¹ Cfr. relatório final do Conselho Coordenador do SCIAFE relativo ao levantamento e caracterização dos circuitos de informação financeira estabelecidos entre a Administração Financeira do Estado e as entidades total ou parcialmente financiadas pelo Orçamento de Estado, Julho de 2003.

3.2. Perspectivas da administração financeira na RAM

3.2.1. INICIATIVA LEGISLATIVA

É da competência da Secretaria Regional do Plano e Finanças, entre outras matérias, estudar, definir e orientar a política da Região nas áreas financeira, cambial, fiscal, orçamental, do planeamento, da estatística e da inspecção financeira e patrimonial e promover as acções tendentes à respectiva execução.

Tendo em atenção aquelas atribuições, o Conselho do Governo, no esforço de tornar a Administração Pública Regional eficiente e integrada, nomeadamente através da abolição da gestão dispersa da actividade financeira, acompanhando os critérios normalizados e as soluções proporcionadas pelas tecnologias de informação, reduzindo inúmeras actividades geradoras de custos materiais e humanos desnecessários, incumbiu o Secretário Regional do Plano e Finanças, através da Resolução n.º 306/2004, de 22 de Março, de promover todas as medidas e acções necessárias à definição, planeamento, implementação, desenvolvimento, coordenação, acompanhamento e controlo do Sistema Integrado de Gestão e Administração Financeira da RAM (GESTRAM).

Contudo, a análise das respostas aos questionários remetidos pelo Serviço de Apoio desta Secção Regional, permite constatar que as entidades integradas na Administração Regional Directa e Indirecta desconhecem a existência de uma actuação concreta no âmbito da implementação do supra-citado sistema, bem como da data previsível para a adopção da RAFE.

Sublinha-se, por último, que não foram aduzidos pela DROC quaisquer elementos de progresso sobre o processo evolutivo do citado sistema.

3.2.2. PRINCIPAIS OBSTÁCULOS À ADOÇÃO DA RAFE

Questionadas sobre as razões fundamentais para a não implementação da RAFE, foi solicitado às entidades que enquadrassem as suas respostas tendo em contas os seguintes vectores:

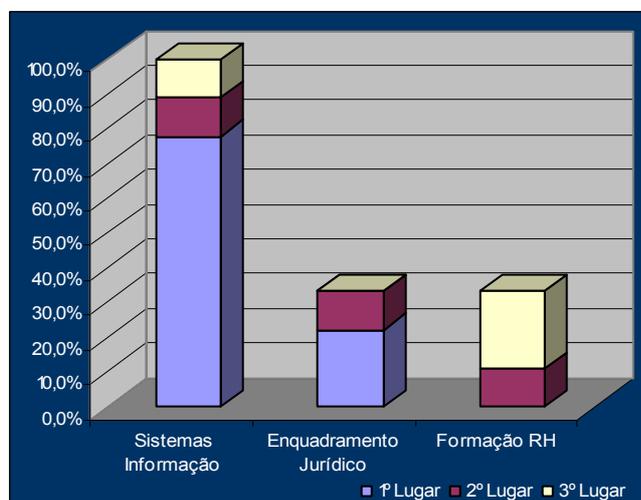
- a. Falta de enquadramento jurídico adequado;
- b. Infra-estruturas tecnológicas/sistemas de informação;
- c. Formação de Recursos Humanos;
- d. Outras.

Resulta apreciável o facto de cerca de 82% das entidades abrangidas pelo questionário não terem explicitado quais as razões que se afiguraram obstaculizadoras à efectivação da reforma, invocando, na sua maioria, que aguardam pelas orientações da entidade que as tutela.

De entre as 9 entidades que identificaram obstáculos à adopção da RAFE, 7 consideraram a aquisição e a adequada implementação dos sistemas de informação como o principal desafios para a adopção do novo regime de administração financeira, conforme evidencia o gráfico seguinte:



Gráfico VIII – Obstáculos à Adopção da RAFE



Ainda naquele contexto, constatou-se que são as entidades que já possuem um grau de informatização mais elevado as que indicam os sistemas de informação como o principal obstáculo. Essa preocupação traduz bem o esforço tecnológico que se perspectiva na reforma da administração financeira regional, evidenciando ainda que a maioria das entidades que ainda não desenvolveu qualquer esforço de mudança parece desconhecer o nível de exigência das solicitações que se lhes vão colocar, no futuro, para a consagração de métodos de administração financeira mais eficientes e eficazes.

3.3. Emolumentos

Nos termos do n.º 1 do art.º 10.º e art.º 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio³², são devidos emolumentos pela DROC, no montante de € 1.551,65 (cfr. anexo VII).

3.4. Determinações finais

Nos termos conjugados dos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- Aprovar o presente Relatório, designadamente as recomendações nele formuladas;
- Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças e outro ao Excelentíssimo Senhor Director Regional do Orçamento e Contabilidade;
- Que se informe anualmente este Tribunal, das medidas propostas e das alcançadas relativas à implementação da RAFE na Região;

³² Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art. 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.

- d) Fixar os emolumentos devidos pela DROC, em € 1.551,65, nos termos do n.º 1 do art.º 10.º e art.º 11.º do DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (Cfr. a nota em anexo);
- e) Mandar divulgar o presente Relatório na intranet e no *site* do Tribunal de Contas na Internet, depois de ter sido notificado aos responsáveis pelas entidades abrangidas pela auditoria;
- f) Determinar a remessa de um exemplar deste Relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4 e 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art.º 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 2 de Dezembro de 2004.

O Juiz Conselheiro,

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Assessor,

(Rui Águas Trindade)

O Assessor, em substituição

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

**Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,**

(João Maria Marques de Freitas)



IV. ANEXOS



Anexo I. Questionários



Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

QUESTIONÁRIO I – Autonomia Administrativa

Instruções de preenchimento

1. O presente questionário, elaborado no âmbito da acção de fiscalização para a análise do grau de implementação da RAFE e dos planos sectoriais de contas, é direccionado para os serviços simples e para os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa.
2. Na resposta ao questionário devem ser anexados todos os elementos tidos por convenientes, por forma a assegurar que as informações prestadas, além de claras e exactas, se revelem exaustivas e fundamentadas.
3. Além dos pontos focados no questionário, deverão, ainda, ser aduzidas outras informações que a entidade considere relevantes, no âmbito do grau de implementação do regime de administração financeira.
4. A resposta ao questionário deverá ser remetida à Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, identificando a entidade a que respeita, devendo, ainda, encontrar-se datada e rubricada pelo responsável pela sua elaboração.

Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

QUESTIONÁRIO I – Autonomia Administrativa

1. Enquadramento legal

Enquadramento	Questão
<p>A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro – Lei de bases da contabilidade pública – consagra os princípios do sistema de administração da actividade financeira do Estado, tendo o DL n.º 155/92, de 28 de Julho, constituído o primeiro passo na criação da legislação complementar necessária à execução da referida Lei.</p> <p>O art.º 58.º daquele diploma complementar determina que “<i>O regime estabelecido no presente diploma bem como as bases gerais definidas pela Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, aplicam-se à administração financeira das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos de governo regional.</i>”³³. Constata-se, todavia, que o processo de transição para o regime de administração financeira na RAM não se encontra enquadrado pelas normas regionais necessárias. Esta persistente falta de iniciativa dos competentes órgãos regionais tem conduzido a que se considere favorável a aplicação extensiva, à RAM, das normas transitórias previstas anualmente nos Decretos-Lei de execução do Orçamento do Estado, designadamente no que respeita à manutenção dos diplomas entretanto revogados pelo n.º 1 do art.º 57.º do DL n.º 155/92, para os serviços e organismos que ainda não apresentem condições para a realização da referida transição.</p>	<p>1.1. Indique qual o regime jurídico que enquadra, desde 2002, a actividade de administração financeira desse organismo.</p>

Se essa entidade enquadra a sua actividade no novo Regime de Administração financeira, solicita-se que responda às questões seguintes. Caso contrário, indique a data prevista de transição para o novo regime,

³³ Na Região Autónoma dos Açores, foi publicado o DLR n.º 7/97/A, de 24 de Maio, que adapta a Lei n.º 8/90 e o DL n.º 155/92 às especificidades regionais.



Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

QUESTIONÁRIO I – Autonomia Administrativa

explicitando os esforços que neste sentido têm sido desenvolvidos e considere o questionário concluído.

2. Organização e funcionamento dos Serviços e Organismos

Enquadramento	Questão
O regime de administração financeira do estado consagra princípios essenciais de uniformidade, promovendo uma visão de conjunto da Administração Pública, conforme dispõem os art.ºs 4.º da Lei n.º 8/90 e 6.º do DL n.º 155/92.	2.1. Indique se, neste âmbito, foram produzidas modificações organizacionais, detalhando, entre outros, os seguintes aspectos: a) Alterações desenvolvidas ao nível da estrutura orgânica do serviço; b) Admissões, reafecções ou cessação de contratos de trabalho; c) Custos totais associados à reorganização.
Os serviços e organismos devem elaborar o plano anual de actividades nos termos do n.º 1 do art.º 5.º do citado DL n.º 155/92.	2.2. O plano anual de actividades tem sido, desde 2002, sistematicamente elaborado? Solicita-se que, em caso afirmativo seja anexada cópia do último plano aprovado.
Resulta do n.º 2, ainda do artigo atrás citado, o dever de elaboração de um relatório anual de gestão.	2.3. O relatório anual de gestão tem sido elaborado, sistematicamente, desde 2002? Solicita-se que, em caso afirmativo seja anexada cópia do último relatório aprovado.

3. Sistemas contabilísticos e planos sectoriais

A Lei de bases da contabilidade pública, nos seus art.ºs 14.º e 15.º e, bem assim, o DL n.º 155/92 nos art.ºs 9.º e 10.º, dispõem sobre os sistemas de contabilidade dos serviços e organismos com autonomia administrativa. Mais abrangente, o POCP, aprovado pelo DL n.º 232/97, de 3 de Setembro, é aplicável, entre outras entidades, a todos os serviços e organismos da administração central, local e regional, que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, pretendendo-se, por via deste plano, integrar num único sistema de informação, as contabilidades	3.1. Especifique qual o sistema contabilístico em vigor nesse serviço e a respectiva data de implementação. 3.2. Indique, caso esse organismo disponha de um sistema digráfico, se o POCP, ou um dos seus planos sectoriais se encontra integralmente aplicado e operacional em todas as suas vertentes, designadamente na patrimonial. 3.3. Caso a entidade ainda não disponha de um plano oficial de contabilidade, indique a data prevista para a sua implementação e os passos já tomados nesse sentido.
--	--

Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

QUESTIONÁRIO I – Autonomia Administrativa

orçamental, patrimonial e analítica.

Enquadramento	Questão
<p>Os art.ºs 14.º da Lei n.º 8/90 e 6.º do DL n.º 155/92 estatuem, ainda, sobre a organização de uma contabilidade analítica.</p>	<p>3.4. No caso desse serviço dispor de uma contabilidade analítica, indique se esse sistema permite o conhecimento dos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Custos, considerando que estes devem ser expostos de acordo com a estrutura organizativa do organismo, com as actividades que desenvolve ou com a natureza dos custos incorridos; e dos b) Proveitos, sob uma estrutura que permita a sua comparação com os custos incorridos.
<p>O sistema contabilístico adoptado deve permitir a contabilização dos encargos assumidos pelo ordenamento de despesas, com indicação da respectiva rubrica de classificação económica, conforme art.ºs 15.º da Lei n.º 8/90 e 10.º do DL n.º 155/92.</p>	<p>3.5. Explicita se esse sistema de contabilização compreende o registo dos seguintes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Encargos assumidos que transitam de anos anteriores; b) Montante de encargos assumidos, relativo a cada ano, decorrentes de lei ou de contrato, como primeiro movimento da gestão do respectivo ano.
<p>4. Sistemas de Informação</p>	
<p>Dando cumprimento à determinação expressa no art.º 17.º da Lei n.º 8/90, bem como às demais regras orientadoras estatuídas no DL n.º 155/92, foi conceptualizado um sistema informático dos serviços³⁴, actualmente suportado pelas seguintes aplicações que automatizam o processamento da informação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - SIC – Sistema de Informação Contabilística; - SGRH – Sistema de Gestão de 	<p>4.1 Neste âmbito, indique quais as aplicações que se encontram implementadas e a respectiva data de início de funcionamento.</p>

³⁴ Cfr. n.º 2 da Circular Série A, n.º 1225, de 4 de Março de 1994 da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.



Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

QUESTIONÁRIO I – Autonomia Administrativa

Recursos Humanos; e - SGR – Sistema de Gestão de Receitas.	
Enquadramento	Questão
A aplicação informática de suporte contabilístico deverá permitir o cumprimento integral das exigências do sistema contabilístico previsto no DL n.º 155/92.	4.2 Explícite se, nesse serviço, a aplicação informática permite: a) O registo dos cabimentos prévios, de acordo com o planeamento das actividades e dos encargos prováveis (cfr. art.º 13.º); b) O registo atempado dos compromissos, por actividades e com indicação da respectiva rubrica de classificação económica (cfr. art.º 10.º); c) A realização de pedidos de libertação de créditos, nos termos do art.º 17.º; d) A construção informática dos elementos constantes das alíneas a) a e) do n.º 1 do art.º 18.º do mesmo diploma.
Um sistema informatizado para gestão de recursos humanos, deverá possuir um interface com o sistema contabilístico de modo a garantir uma integração automática de todas as informações relevantes para a contabilização destes custos.	4.3 Solicita-se que indique se o sistema de gestão de recursos humanos, caso exista, possui um interface com o sistema contabilístico e se se encontra dotado de módulos de suporte para: a) A gestão de pessoal; b) O processamento de abonos e descontos; e c) A gestão da área relativa à formação profissional.
Para o suporte das referidas aplicações, os serviços devem estar habilitados com infra-estruturas informáticas mínimas, nomeadamente as referidas no n.º 10 da Circular Série A, n.º 1225, de 4 de Março de 1994, da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.	4.4 Indique: a) Qual o sistema operativo existente (p. ex. Unix, Windows, outro)? b) Qual a base de dados disponível (p. ex. Oracle, SQL Server, outras)? c) Que linguagem/ferramentas de programação estão em utilização (p. ex. Oracle, SQL, outras)? d) O custo de aquisição das referidas aplicações;

Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

QUESTIONÁRIO I – Autonomia Administrativa

4.5 Foi efectuada consulta prévia ao Instituto de Informática ou celebrado algum protocolo de cooperação, no sentido de obtenção uma configuração adequada do sistema às necessidades dos serviços, dentro dos critérios de eficiência, eficácia, economia e de uniformização?

Enquadramento	Questão
<p>A migração de dados para novas aplicações informáticas constitui um processo que requer especial acuidade no seu acompanhamento, de modo a evitar potenciais erros de omissão, de duplicação, de compensação, de imputação ou de aritmética. Tal cuidado deve ser complementado, desde logo com a elaboração de um adequado planeamento, mas também de um controlo à posteriori.</p>	<p>4.6 No caso de a transição de sistema já se ter verificado ou estar prevista, pretende-se que indique se:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) foi desenvolvido um plano relativo à migração dos dados para os novos sistemas. b) Se foi desenvolvido um controlo à posteriori, solicitando-se que sejam especificados os seguintes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> - Que controlos foram exercidos após a integração dos dados, de modo a garantir a correcta transição? - Quem efectuou os controlos? - Foram detectadas divergências? Quais os procedimentos adoptados nessas situações? - Indique outras situações que considere relevantes, decorrentes do processo de transição.
<p>5. Recursos Humanos</p>	
<p>A formação dos Recursos Humanos é uma condição essencial para o processo de implementação da RAFE. É nessa medida que o n.º 1 do art.º 17.º da Lei 8/90, prevê, por um lado, a promoção da formação dos funcionários, e, por outro, limita no tempo o cumprimento dessa disposição.</p>	<p>5.1 No âmbito desta reforma, pretende-se que indique:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) As acções de formação que foram promovidas, e bem assim, as datas em que elas tiveram lugar; b) As entidades que ministraram as referidas acções; c) Os respectivos custos associados à formação; d) Outras acções de formação se encontram previstas e qual a data da sua realização?
<p>5.2 Explícite se foi desenvolvida uma avaliação dos formandos e dos formadores, e nesse caso, quais as principais conclusões retiradas.</p>	



Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

QUESTIONÁRIO I – Autonomia Administrativa

5.3 As acções de formação ministradas são consideradas suficientes e adequadas, nomeadamente nas áreas dos sistemas de informação (designadamente SIC, SGRH e SGR) e dos sistemas contabilísticos (nomeadamente o sistema digráfico e de contabilidade analítica)?

5.4 Refira outros procedimentos, eventualmente adoptados, por forma a garantir a operacionalização da articulação entre a informatização do sistema contabilístico e a formação dos Recursos Humanos, conforme dispõe o n.º 2 do art.º 17º da citada Lei n.º 8/90.

6. Obstáculos à adopção da RAFE

6.1 A adopção quer do Regime de Administração Financeira do Estado, quer da própria Reforma num sentido mais lato, conheceram sucessivos adiamentos na sua implementação, à revelia do disposto no art.º 56.º do DL n.º 155/92. Indique, sucintamente, as razões que, para o caso específico desse organismo, considera serem fundamentais para a referida demora, enquadrando-as, se possível nas seguintes vertentes:

- a) Infra-estruturas tecnológicas/Sistemas de informação;
- b) Enquadramento Jurídico;
- c) Formação dos Recursos Humanos;
- d) Outras.



Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

QUESTIONÁRIO II – Autonomia Administrativa e Financeira

Instruções de preenchimento

5. O presente questionário, elaborado no âmbito da acção de fiscalização para a análise do grau de implementação da RAFE e dos planos sectoriais de contas, é direccionado para os organismos dotados de autonomia administrativa e financeira.
6. Na resposta ao questionário devem ser anexados todos os elementos tidos por convenientes, por forma a assegurar que as informações prestadas, além de claras e exactas, se revelem exaustivas e fundamentadas.
7. Além dos pontos focados no questionário, deverão, ainda, ser aduzidas outras informações que a entidade considere relevantes, no âmbito do grau de implementação do regime de administração financeira.
8. A resposta ao questionário deverá ser remetida à Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, identificando a entidade a que respeita, devendo, ainda, encontrar-se datada e rubricada pelo responsável pela sua elaboração.

Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

QUESTIONÁRIO II – Autonomia Administrativa e Financeira

1. Enquadramento legal

Enquadramento	Questão
<p>A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro – Lei de bases da contabilidade pública – consagra os princípios do sistema de administração da actividade financeira do Estado, tendo o DL n.º 155/92, de 28 de Julho, constituído o primeiro passo na criação da legislação complementar necessária à execução da referida Lei.</p> <p>O art.º 58.º daquele diploma complementar determina que “<i>O regime estabelecido no presente diploma bem como as bases gerais definidas pela Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, aplicam-se à administração financeira das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos de governo regional.</i>”³⁵. Constata-se, todavia, que o processo de transição para o regime de administração financeira na RAM não se encontra enquadrado pelas normas regionais necessárias. Esta persistente falta de iniciativa dos competentes órgãos regionais tem conduzido a que se considere favorável a aplicação extensiva, à RAM, das normas transitórias previstas anualmente nos Decretos-Lei de execução do Orçamento do Estado, designadamente no que respeita à manutenção dos diplomas entretanto revogados pelo n.º 1 do art.º 57.º do DL n.º 155/92, para os serviços e organismos que ainda não apresentem condições para a realização da referida transição.</p>	<p>1.1. Indique qual o regime jurídico que enquadra, desde 2002, a actividade de administração financeira desse organismo.</p>

Se essa entidade enquadra a sua actividade no novo Regime de Administração financeira, solicita-se que responda às questões seguintes. Caso contrário, indique a data prevista de transição para o novo regime,

³⁵ Na Região Autónoma dos Açores, foi publicado o DLR n.º 7/97/A, de 24 de Maio, que adapta a Lei n.º 8/90 e o DL n.º 155/92 às especificidades regionais.



Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

QUESTIONÁRIO II – Autonomia Administrativa e Financeira

explicitando os esforços que neste sentido têm sido desenvolvidos e considere o questionário concluído.

2. Organização e funcionamento dos Serviços e Organismos

Enquadramento	Questão
O regime de administração financeira do estado consagra princípios essenciais de uniformidade, promovendo uma visão de conjunto da Administração Pública.	2.4. Indique se, neste âmbito, foram produzidas modificações organizacionais, detalhando, entre outros, os seguintes aspectos: d) Alterações desenvolvidas ao nível da estrutura orgânica do serviço; e) Admissões, reafectações ou cessação de contratos de trabalho; f) Custos totais associados à reorganização.
Os organismos autónomos devem adoptar instrumentos de gestão previsional nos termos do art.º 49.º do DL n.º 155/92.	2.5. Indique se tais elementos têm sido produzidos, numa base sistemática, desde 2002. Solicita-se que, em caso afirmativo, seja anexada cópia do último plano de actividades aprovado, bem como do orçamento de tesouraria, da demonstração de resultados e balanço previsional.
Resulta do n.º 1 do art.º 50.º, ainda do diploma atrás citado, o dever de elaboração do documentos de prestação de contas enunciados nas alíneas a) a f).	2.6. Indique o exercício económico apartir do qual têm sido elaborados, numa base sistemática, todos os documentos previstos no citado art.º 50.º ou, caso contrário, qual a data prevista e que esforços já foram desenvolvidos para a prestação de contas naqueles termos.
2.7. Indique se esse organismo apresenta anualmente, desde 2002, o balanço social, conforme previsto no art.º 51.º, também do DL n.º 155/92.	

Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

QUESTIONÁRIO II – Autonomia Administrativa e Financeira

Enquadramento	Questão
3. Sistemas contabilísticos e planos sectoriais	
<p>A Lei de bases da contabilidade pública, nos seus art.ºs 14.º e 15.º e, bem assim, o DL n.º 155/92 no seu art.º 45.º, dispõem sobre os sistemas de contabilidade dos serviços e organismos com autonomia administrativa e financeira.</p> <p>Mais abrangente, o POCP, aprovado pelo DL n.º 232/97, de 3 de Setembro, é aplicável, entre outras entidades, a todos os serviços e organismos da administração central, local e regional, que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, pretendendo-se, por via deste plano, integrar num único sistema de informação, as contabilidades orçamental, patrimonial e analítica.</p>	<p>3.6. Especifique qual o sistema contabilístico em vigor nesse serviço e a respectiva data de implementação.</p> <p>3.7. Indique, caso esse organismo disponha de um sistema digráfico, se o POCP, ou um dos seus planos sectoriais se encontra integralmente aplicado e operacional em todas as suas vertentes, designadamente na patrimonial.</p> <p>3.8. Caso a entidade ainda não disponha de um plano oficial de contabilidade, indique a data prevista para a sua implementação e os passos já tomados nesse sentido.</p>
<p>Os art.ºs 14.º da Lei n.º 8/90 e 50.º do DL n.º 155/92 estatuem, ainda, sobre a organização de uma contabilidade analítica.</p>	<p>3.9. No caso desse serviço dispor de uma contabilidade analítica, indique se esse sistema permite o conhecimento dos:</p> <p>c) Custos, considerando que estes devem ser expostos de acordo com a estrutura organizativa do organismo, com as actividades que desenvolve ou com a natureza dos custos incorridos; e dos</p> <p>d) Proveitos, sob uma estrutura que permita a sua comparação com os custos incorridos.</p>



Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

QUESTIONÁRIO II – Autonomia Administrativa e Financeira

Enquadramento	Questão
4. Sistemas de Informação	
O art.º 17.º da Lei n.º 8/90, prevê a completa informatização do sistema de gestão orçamental da Administração Pública.	4.7 Indique: a) Quais as aplicações informáticas existentes para suporte ao sistema contabilístico? Indique a data da sua implementação; b) As diversas aplicações informáticas encontram-se integradas entre si, de modo a que as informações constantes num dos módulos se repercutam nos restantes? c) O sistema contabilístico encontra-se totalmente informatizado? No caso da informatização não ser completa, detalhe quais as áreas onde subsistem processamentos/registos manuais? d) O sistema contabilístico existente corresponde a uma solução padronizada disponível no mercado ou foi desenvolvido especificamente para esse organismo?
Um sistema informatizado para gestão de recursos humanos, deverá possuir um interface com o sistema contabilístico de modo a garantir uma integração automática de todas as informações relevantes para a contabilização destes custos.	4.8 Solicita-se que indique se o sistema de gestão de recursos humanos, caso exista, possui um interface com o sistema contabilístico e se se encontra dotado de módulos de suporte para: e) A gestão de pessoal; f) O processamento de abonos e descontos; e g) A gestão da área relativa à formação profissional.
A migração de dados para novas aplicações informáticas constitui um processo que requer especial acuidade no seu acompanhamento, de modo a evitar potenciais erros de omissão, de duplicação, de compensação, de imputação ou de aritmética. Tal cuidado deve ser complementado, desde logo com a elaboração de um adequado planeamento, mas também de um controlo à posteriori.	4.9 No caso de a transição de sistema já se ter verificado ou estar prevista, pretende-se que indique se: c) foi desenvolvido um plano relativo à migração dos dados para os novos sistemas. d) Se foi desenvolvido um controlo à posteriori, solicitando-se que sejam especificados os seguintes aspectos: - Que controlos foram exercidos após a integração dos dados, de modo a garantir a correcta transição?

Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

QUESTIONÁRIO II – Autonomia Administrativa e Financeira

	- Quem efectuou os controlos?
Enquadramento	Questão
	- Foram detectadas divergências? Quais os procedimentos adoptados nessas situações? - Indique outras situações que considere relevantes, decorrentes do processo de transição.
5. Recursos Humanos	
A formação dos Recursos Humanos é uma condição essencial para o processo de implementação da RAFE. É nessa medida que o n.º 1 do art.º 17.º da Lei 8/90, prevê, por um lado, a promoção da formação dos funcionários, e, por outro, limita no tempo o cumprimento dessa disposição.	5.5 No âmbito desta reforma, pretende-se que indique: e) As acções de formação que foram promovidas, e bem assim, as datas em que elas tiveram lugar; f) As entidades que ministraram as referidas acções; g) Os respectivos custos associados à formação; h) Outras acções de formação se encontram previstas e qual a data da sua realização?
5.6 Explícite se foi desenvolvida uma avaliação dos formandos e dos formadores, e nesse caso, quais as principais conclusões retiradas.	
5.7 As acções de formação ministradas são consideradas suficientes e adequadas, nomeadamente nas áreas dos sistemas de informação (designadamente SIC, SGRH e SGR) e dos sistemas contabilísticos (nomeadamente o sistema digráfico e de contabilidade analítica)?	
5.8 Refira outros procedimentos, eventualmente adoptados, por forma a garantir a operacionalização da articulação entre a informatização do sistema contabilístico e a formação dos Recursos Humanos, conforme dispõe o n.º 2 do art.º 17º da citada Lei n.º 8/90.	
6. Obstáculos à adopção da RAFE	
6.2 A adopção quer do Regime de Administração Financeira do Estado, quer da própria Reforma num sentido mais lato, conheceram sucessivos adiamentos na sua implementação, à revelia do disposto no art.º 56.º do DL n.º 155/92. Indique, sucintamente, as razões que, para o caso específico desse organismo, considera serem fundamentais para a referida demora, enquadrando-as, se possível nas seguintes vertentes:	



Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de Contas

QUESTIONÁRIO II – Autonomia Administrativa e Financeira

- e) Infra-estruturas tecnológicas/Sistemas de informação;
- f) Enquadramento Jurídico;
- g) Formação dos Recursos Humanos;
- h) Outras.



Anexo II. Entidades abrangidas pelos questionários



Quadro V – Respostas da Administração Regional Directa

Presidência do Governo Regional
Gabinete Regional
Vice-Presidência do Governo Regional
Gabinete do Vice-Presidente
Direcção Regional da administração pública do Porto santo
Conselho Económico e Social da RAM
Direcção Regional do Comércio, Indústria e Energia
Direcção Regional dos Assuntos Europeus e Cooperação Externa
Direcção Regional de Administração da Justiça
Direcção Regional da Administração Pública e Local

SRRH	SRE
Gabinete do Secretário Regional e serviços dependentes	Gabinete do Secretário Regional e serviços de apoio
Inspecção Regional das Actividades Económicas	Direcção Regional de Educação
Direcção Regional de Trabalho	Direcção Regional de Administração Educativa
Inspecção Regional do Trabalho	Direcção Regional de Formação Profissional
SRTC	Direcção Regional de Educação Especial e Reabilitação
Gabinete do Secretário Regional e serviços de apoio	Direcção Regional de Planeamento e Recursos Educativos
Direcção Regional de Turismo	SRPF
Direcção Regional dos Assuntos Culturais	Gabinete do Secretário Regional e serviços de apoio
SREST	Gabinete da Zona Franca da Madeira
Gabinete do Secretário Regional e serviços de apoio	Gestão Regional do Interreg
Direcção Regional de Obras Públicas	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
Direcção Regional do Ordenamento e Território	Direcção Regional de Planeamento e Finanças
Direcção Regional de Estradas	Direcção Regional do Património
Direcção Regional dos Transportes Terrestres	Inspecção Regional de Finanças
Direcção Regional de Geografia e Cadastro	Direcção Regional de Informática
SRARN	Direcção Regional de Estatística
Gabinete do Secretário Regional e serviços de apoio	SRAS
Direcção Regional de Agricultura	Gabinete do Secretário Regional e serviços de apoio
Direcção Regional de Florestas	Direcção Regional de planeamento e Saúde Pública
Direcção Regional de Pecuária	Direcção Regional de Segurança Social
Direcção Regional de Pescas	Serviço Regional de Prevenção da Toxicodependência
Direcção Regional do Ambiente	
Direcção Regional do Saneamento Básico	

Quadro VI – Respostas da Administração Regional Indirecta

Vice-Presidência do Governo Regional	
Instituto de Desenvolvimento Empresarial	
Gabinete de Gestão da Loja do Cidadão	
SRRH	SRE
Instituto do Bordado, Tapeçaria e Artesanato da Madeira	Instituto de Desporto da RAM
Instituto da Juventude da Madeira	Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira
Instituto Regional de Emprego	Conservatório – Escola Profissional das Artes da Madeira
SRTC	Escola Básica e secundária de Gonçalves Zarco
Centro de Estudos História Atlântico	Escola Básica dos 2º e 3º ciclos de Bartolomeu Perestrelo
SREST	Escola Básica e Secundária de Machico
Laboratório Regional de Engenharia Civil	Escola Básica e Secundária da Calheta
SRAS	Escola Básica e Secundária Padre Manuel Alvares
Centro Regional de Saúde	Escola Básica dos 2º e 3º ciclos do Estreito Câmara Lobos
Centro Hospitalar do Funchal	Escola Básica e Secundária de Santa Cruz
Serviço Regional de Protecção Civil	Escola Básica e Secundária Prof. Dr. Freitas Branco
Direcção Regional de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos	Escola Básica e Secundária da Ponta do Sol
Centro de Segurança Social da Madeira	Escola básica dos 2º e 3º ciclos Dr. Horácio Bento de Gouveia
SRPF	Escola Básica de Santo António
Instituto de Gestão de Fundos Comunitários	Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel F. Cabral
SRARN	Escola Básica e Secundária D. Lucinda Andrade
Fundo Especial Extinção da Colonia	Escola Secundária Jaime Moniz
DRA-PAR: Programa de Apoio Rural	Escola Secundária Francisco Franco
Fundo Regional de Intervenção e Garantia Agrícola	Escola básica do 3º ciclo do Funchal
Fundo Madeirense de Seguro de Colheitas	Escola Secundária Dr. Ângelo Augusto da Silva
Instituto de Habitação da Madeira	Escola Básica e Secundária do Carmo
Instituto do Vinho da Madeira	Escola Básica dos 2º e 3º ciclos do Caniço
Parque Natural da Madeira	Escola Básica dos 2º e 3º ciclos dos Louros
	Escola Básica dos 2º e 3º ciclos de São Roque
	Escola Básica e secundária do Porto Moniz
	Escola Básica dos 2º e 3º ciclos Dr. Alfredo F. N. Júnior
	Escola Básica dos 2º e 3º ciclos da Torre – Câmara de Lobos
	Escola Básica dos 2º e 3º ciclos do Caniçal
	Escola Básica do Porto da Cruz
	Fundo Gestão p/ Acompanhamento Prog Form



Anexo III. Respostas insuficientes aos questionários



Quadro VII – Respostas Insuficientes perante o questionário

Presidência GRAM
Gabinete da Presidência
Vice-Presidência GRAM
Instituto de Desenvolvimento Empresarial
SRE
Gabinete do Secretário Regional
Escola Básica 2 e 3 ciclos dos Louros (Fundo escolar)
Escola Básica do Porto da Cruz
Escola Básica e Secundária de Machico
Escola Básica e Secundária do Carmo
Escola Básica e Secundária Prof. Dr. Francisco Freitas Branco
Escola Básica 2 e 3 ciclos da Torre - Câmara de Lobos (Fundo escolar)
SREST
Gabinete do secretário Regional do Equipamento e Transportes
SRRH
Gabinete do Secretário Regional
Inspecção Regional das Actividades Económicas
Direcção Regional do Trabalho
Inspecção Regional do Trabalho
SRPF
Gabinete do Secretário Regional do Plano e Finanças
Direcção Regional do Património
SRARN
Direcção Regional de Pecuária
Direcção Regional de Pescas
Direcção Regional do Ambiente
Direcção Regional do Saneamento Básico
Direcção Regional de Florestas



Anexo IV. Acervo legislativo relevante: RAFE



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- Lei Constitucional n.º 1/89, art.ºs 108º a 110º, da Constituição da República Portuguesa;
- Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro: Lei de bases da contabilidade pública;
- Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, revogada pela Lei 91/2001, de 20 de Agosto: lei de enquadramento do Orçamento de Estado;
- Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho: estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado;
- Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto, revogado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de Junho: aprova o regime de tesouraria do Estado;
- Portaria n.º 1307-B/93, de 27 de Dezembro: aprova o Regulamento das entradas e saídas de fundos, da contabilização e controlo das operações de tesouraria e do funcionamento das caixas;
- Decreto-Lei n.º 113/95, de 25 de Maio: altera o Decreto-lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto, e o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho;
- Portaria n.º 1411/95, de 24 de Novembro: aprova o Regulamento do Documento de Cobrança;
- Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro: aprova o POCP;
- Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto: Lei de Organização e processo do Tribunal de Contas, com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas:
 - Lei n.º 87 – B/98, de 31 de Dezembro;
 - Lei n.º 1/2001, de 4 de Janeiro.
 - Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro: Lei de Finanças das Regiões Autónomas.
- Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro: aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), definindo-se os princípios orçamentais e contabilísticos e os de controlo interno, as regras previsionais, os critérios de valorimetria, o balanço, a demonstração de resultados, bem assim os documentos previsionais e os de prestação de contas. Consideraram-se ainda as seguintes alterações introduzidas ao diploma:
 - Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro: primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro;
 - Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro: altera o Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL); e
 - Lei n.º 84-A/2002, de 5 de Abril: altera o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, no que respeita às regras previsionais.
- Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho: institui o SCI;
- Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho: revoga o Decreto-lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto: aprova o regime de Tesouraria do Estado;
- Decreto-Lei n.º 440/99, de 2 de Novembro: Estatuto dos Serviços de apoio do Tribunal de Contas;

- Portaria n.º 1100/99, de 21 de Dezembro: Quadros de pessoal da Direcção-Geral do Tribunal de Contas e dos seus Serviços de Apoio regionais;
- Portaria 794/2000 – POC-Educação, de 20 de Setembro: aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação (POC - Educação)
- Portaria 898/2000 – POC-Saúde, de 28 de Setembro: aprova o Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS)
- Portaria 671/2000 – CIBE, de 17 de Abril: aprova as instruções reguladoras do cadastro e do inventário do Estado (CIBE) e o respectivo classificador geral, em consonância com o previsto no DL n.º 477/80, de 15 de Outubro.
- Resolução n.º 3/2001 – PG, de 28 de Maio: Regulamento da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas;
- Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, revoga a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro: lei de enquadramento orçamental;
- DL n.º 12/2002 – POCISSSS, de 25 de Janeiro: aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social;
- DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro: estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central.



Anexo V. Referências bibliográficas



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- Araújo, J. Filipe, Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa, Revista portuguesa de administração e políticas públicas Vol.I, n.º 1, 2000;
- Canotilho, J. (2000), Paradigmas de Estado e paradigmas de Administração Pública, Moderna gestão pública, (ed.) INA – Instituto Nacional de Administração;
- Carvalho, J. (2000), 10 anos de reforma da contabilidade pública em Portugal, Moderna gestão pública, (ed.) INA – Instituto Nacional de Administração;
- Colectânea de Legislação do Tribunal de Contas, Tribunal de contas, Lisboa 2003;
- Dror, Yehezkel (2000), Os grandes desafios da moderna gestão pública: trajetórias a seguir, Moderna gestão pública, (ed.) INA – Instituto Nacional de Administração;
- Ferreira, J. Almeida (1995), Contabilidade Pública – Manuais de Formação – Ministério do Equipamento, do Planamaneto e da Administração do Território – Secretaria Geral.
- Franco, A. Sousa, Reforma da Administração Financeira, (Ed.) Ministério das Finanças, Lisboa, 1999;
- Franco, A. Sousa (1995), Finanças Públicas e Direito Financeiro – Volume I (4ª edição – 2ª reimpressão). Coimbra. Almedina;
- Machete, Rui, Modernização do Estado – Instituições Públicas. Que modelos de gestão? - A reforma administrativa – a perspectiva jurídico-política, (Cege), Lisboa 199X;
- Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, Vol. I (1999), (Ed.) Tribunal de Contas, Lisboa.;
- Moreira, Vital (1999), O Tribunal de Contas e a reforma da Administração Pública–Comemorações dos 150 anos do Tribunal de Contas, conferência de 10 de Novembro de 1999;
- Rocha, Oliveira (2000), Contabilidade e gestão pública, Moderna gestão pública, (ed.) INA – Instituto Nacional de Administração, Lisboa;
- Rodrigues, Luís Carvalho (2000), Gestão e Reforma administrativa, Moderna gestão pública, (ed.) INA – Instituto Nacional de Administração, Lisboa;
- Silva, Barbosa (1994), Management Público: reforma da administração financeira do Estado, (ed.) Rei dos Livros, Lisboa;
- Silva, Barbosa, As Tecnologias de Informação na Reforma da Contabilidade Pública, Revista Informação & Informática (1991);
- Tavares, José F.(1991), Algumas reflexões sobre a Administração Pública portuguesa e a sua reforma, Revista do Tribunal de Contas, N.º 9-10;
- Tavares, José F.(1998), Administração, controlo, avaliação e responsabilidade, in 1º Encontro INA: A avaliação na Administração Pública, Lisboa;



**Anexo VI. Alegações produzidas no exercício do direito de
contraditório**



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

At. Sr. A. C.

12/11/2004

[Handwritten signature]

O Subdirector - Geral

Dr. José Emílio Gonçalves

AVAT II

12/11/2004

[Handwritten signature]

At. Dr. Telmo

14ff

04.11.12



SRMTC 12-11-04 ENT.CORR. 03250

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
 GOVERNO REGIONAL
 SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS
 GABINETE DO SECRETÁRIO

Exmº. Senhor
 Director-Geral da Secção Regional da
 Madeira do Tribunal de Contas

Rua do Esmeraldo

Sua Referência
 2127

Sua comunicação de:
 2004.11.03

Nossa referência

Sec Reg do Planc e Financas
SAIUDA
 SAI05366/04/SRF 04/11/12
 Proc:
 Gabinete do Secretario

ASSUNTO: ANÁLISE DO GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO
 FINANCEIRA DO ESTADO E DOS PLANOS SECTORIAIS DE CONTAS

Reportando-me ao v/ ofício acerca do assunto em epígrafe, encarrega-me o Excelentíssimo Senhor Secretário de informar V. Exª. que sobre o mesmo nada nos aprás informar, pelo que nada temos a acrescentar à informação enviada no dia de hoje pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade.

Com os melhores cumprimentos.

PEL' O CHEFE DE GABINETE,

[Handwritten signature]

Filipa Cunha e Silva

MF



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Ho Sr A.C.
 12/11/2004
[Signature]

O Subdirector - Geral

Dr. José Emílio Gonçalves

A VAS II

12/11/2004

[Signature]

AO Sr. Telmo

[Signature]

04.11.12

Sua referência:
2128

Sua comunicação de:
03/11/2004



SRMTC 12-11-04 ENT.CORR. 03254

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
 GOVERNO REGIONAL
 SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS
 DIRECÇÃO REGIONAL DO ORÇAMENTO E CONTABILIDADE

Exm.º Senhor
 Director-Geral da Secção Regional
 da Madeira do Tribunal de Contas
 Rua do Esmeraldo, n.º 24

9000-051 FUNCHAL

Sec Reg do Plano e Finanças

DROC
 SA103373/04 12/11/2004
 Proc: 01.02.02.03

ASSUNTO: ANÁLISE DO GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO E DOS PLANOS SECTORIAIS DE CONTAS.

Relativamente ao relato da auditoria atinente ao assunto em epígrafe, nada nos apraz considerar com referência ao relato dos factos.

Quanto às observações subsequentes, apenas um breve comentário às observações 1.3.2 e 1.3.3.

1.3.2. – “Condicionantes e limitações”

Com efeito, alguns serviços manifestaram dificuldade em interpretar objectivamente os questionários, não obstante o grau de pormenor neles aplicado.

1.3.3. – “Grau de colaboração dos responsáveis”

Assumimos que só poderá tratar-se de um equívoco, face à manifesta e evidente disponibilidade evidenciada pela DROC em colaborar com a SRMTC, nesta como em outras iniciativas, inclusivamente, tendo sido sempre comunicado telefonicamente pelo Director Regional, todas e quaisquer constringimentos que tenham surgido no desenrolar do processo.

Com efeito, a DROC providenciou sempre o reenvio imediato de todos os elementos que, fruto da sua consistente insistência junto dos serviços, ia obtendo.

Reiteramos que em reunião da Comissão Nacional de Normalização Contabilística da Administração Pública, foi-nos comunicado que iriam ser, em 2005, implementados oito



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS
DIRECÇÃO REGIONAL DO ORÇAMENTO E CONTABILIDADE

experiências piloto na Administração Central, relativamente à aplicação do POCP, agora novamente reformulado na sua estrutura de base.

Consequentemente, aconselharam-nos a aguardar pelos resultados desse teste já que, depois nos disponibilizariam a aplicação informática e respectivo apoio técnico através da celebração de um protocolo para o efeito.

Cientes necessariamente, da economia de meios e verbas, bem como de experiência acumulada, que tal representava, entendemos e decidimos, numa base de economicidade e prudência, aceitar o conselho da Comissão.

Mais informo V. Ex.^a. que recentemente numa acção de formação sobre o POCP, onde também estiveram presentes, técnicos da SRMTC, o modelo de gestão a estratégia de implementação de reformas contabilísticas e financeiras adoptada pela DROC foi elogiada e recomendada pela Formadora, que é cumulativamente, a Presidente da anteriormente referida Comissão.

Com os melhores cumprimentos, *também pessoais*

O DIRECTOR REGIONAL,

João Machado
João Machado

FP



Anexo VII. Nota de emolumentos e outros encargos



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO: Análise do grau de implementação da RAFE e dos Planos Sectoriais de contas

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade

SUJEITO(S) PASSIVO(S): Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	-	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	-	0,00 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 310,33, pelo n.º 1 da Portaria n.º 88/2002, de 28 de Janeiro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		1.551,65 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	15.516,50 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.551,65 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		15.516,50 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.551,65 €

1) Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.