



Relatório n.º 2/2015-FS/SRMTTC

**Verificação Externa à Conta do Tesoureiro do
Governo Regional - 2013**

Processo n.º 03/14 - VEC

Funchal, 2015



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

PROCESSO N.º 03/14 – VEC

**Verificação Externa à Conta do Tesoureiro do
Governo Regional**

Gerência de 2013

RELATÓRIO N.º 2/2015-FS/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Janeiro/2015



ÍNDICE

<i>Ficha técnica</i>	2
<i>Relação de siglas</i>	2
1. SUMÁRIO	3
1.1. INTRODUÇÃO.....	3
1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	3
1.3. RECOMENDAÇÕES	4
2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO	5
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	5
2.2. METODOLOGIA.....	5
2.3. ENTIDADES AUDITADAS.....	6
2.4. RESPONSÁVEIS	6
2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	7
2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	7
2.7. ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL DA TESOURARIA DO GR	8
3. RESULTADOS DA VERIFICAÇÃO DA CONTA	9
3.1. VERIFICAÇÃO INTERNA DA CONTA	9
3.1.1. Fluxos financeiros da gerência	9
3.1.2. Liquidação da conta de gerência	11
3.2. CONFERÊNCIA	12
3.2.1. Recebimentos.....	12
3.2.2. Anulações (ou Restituições) de Receita	12
3.2.3. Reposições abatidas nos pagamentos (RAP)	13
3.2.4. Pagamentos	13
3.3. O SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI).....	15
3.3.1. Enquadramento legal do SCI	15
3.3.2. Descrição do circuito documental.....	16
3.3.3. Avaliação do SCI.....	18
4. AJUSTAMENTO	21
5. EMOLUMENTOS	21
6. DETERMINAÇÕES FINAIS	23
ANEXO	25
I – Nota de emolumentos e outros encargos.....	27

Ficha técnica

COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
SUPERVISÃO	
Susana Silva	Auditor-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Ricardina Sousa	Técnica Verificadora Superior
Célia Prego Alves	Técnica Verificadora Superior

Relação de siglas

SIGLA	DESIGNAÇÃO
BANIF	Banco Internacional do Funchal, S.A.
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A
BCP	Banco Comercial Português, S.A.
BES	Banco Espírito Santo, S.A.
BPI	Banco Português de Investimento, S.A.
BST	Banco Santander Totta, S.A.
CGD	Caixa Geral de Depósitos, S.A.
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DROC	Direção Regional do Orçamento e Contabilidade
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DRT	Direção Regional do Tesouro
GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros Partilhada
GR	Governo Regional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE.
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IP-RAM	Instituto Público – Região Autónoma da Madeira
IRS	Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares
JC	Juiz(a) Conselheiro(a)
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
OE	Orçamento do Estado
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PAP	Pedido(s) de Autorização de Pagamento
PG	Plenário Geral
PGA/PA	Plano Global da Auditoria / Programa de Auditoria
PPTH	Programa “Pagar a tempo e horas”
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAP	Reposições Abatidas aos Pagamentos
SCI	Sistema de Controlo Interno
SRFP	Secretaria Regional do Plano e Finanças
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
TGR	Tesouraria do Governo Regional
VEC	Verificação Externa da Conta



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

1. SUMÁRIO

1.1. Introdução

O presente documento consubstancia o resultado da verificação externa à conta do Tesoureiro do Governo Regional (GR) relativa à gerência de 2013.

1.2. Observações de auditoria

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados obtidos, apresentam-se, de seguida, as principais observações:

1. A conta do Tesoureiro do ano de 2013 foi apresentada, pela primeira vez, por via eletrónica¹, encontrando-se instruída e organizada de acordo com as instruções aplicáveis, sendo os documentos e valores registados nos mapas que compõem a prestação de contas consistentes entre si (cfr. o ponto 3.1.);
2. As operações que integram o débito e o crédito da conta encontram-se, devidamente sustentadas pelos correspondentes registos contabilísticos, não tendo sido detetada, na amostra documental analisada, qualquer irregularidade que afete o valor do saldo para a gerência seguinte (cfr. o ponto 3.2.);
3. Em 2013 foi implementado na Administração Pública Regional, e conseqüentemente, na Direção Regional do Tesouro, o sistema informático *GeRFiP* que procede ao registo contabilístico dos processos Orçamentais, Administrativos e Financeiros, de acordo com as regras definidas no Plano Oficial de Contabilidade Pública (cfr. o ponto 3.3.);
4. Com a entrada em vigor da nova orgânica da Direção Regional de Orçamento e Contabilidade (DRR n.º 8/2013/M, de 15 de maio²), a competência para conferir, verificar e autorizar os pagamentos dos serviços sem autonomia deixou de estar cometida a qualquer entidade, embora, a parte relativa à autorização do pagamento, tenha sido exercida, “*de facto*”, pela DRT (cfr. o ponto 3.3.);
5. O *Manual de Procedimentos e de Funcionamento da Tesouraria do Governo Regional*, datado de 2005, encontra-se desajustado da realidade atual (cfr. o ponto 3.3.);
6. Tendo presente o facto de 2013 ser o primeiro ano de implementação de um novo sistema de informação, considera-se que o sistema de controlo interno, na parte respeitante aos pagamentos, é satisfatório carecendo, no entanto, de ser melhorado, sobretudo, em matéria de clarificação das competências e responsabilidades dos intervenientes no circuito. (cfr. o ponto 3.3).

¹ Remetida a esta Secção Regional, em 23.05.2014, tendo sido atribuído o n.º 209/2013.

² Publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 93, de 15 de maio de 2013.

1.3. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda³:

1. Ao Secretário Regional do Plano e Finanças, que concretize uma proposta de alteração orgânica que defina a entidade competente para conferir, verificar e autorizar os pagamentos dos serviços sem autonomia, clarificando, também, as competências e responsabilidades dos intervenientes (DROC e DRT) no circuito da despesa.
2. Ao responsável pela Tesouraria, que dê cumprimento ao preceituado no n.º 2 do art.º 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que estipula que quando “*dentro de um ano económico houver substituição do responsável ou da totalidade dos responsáveis nas administrações coletivas, as contas serão prestadas em relação a cada gerência.*”.
3. Ao Diretor Regional do Tesouro que elabore e submeta à aprovação superior o projeto de *Manual de Procedimentos da Tesouraria do Governo Regional* que deverá ser remetido ao Tribunal de Contas, no prazo de 6 meses.

³ Assinale-se que com a nova redação dada ao art.º 65.º da LOPTC pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo art.º único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, passa a ser passível de multa o “*não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal*” [al. j) do n.º 1 do art.º 65.º]. Já a alínea c) do n.º 3 do art.º 62.º da mesma Lei prevê a imputação de responsabilidade financeira, a título subsidiário, às entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas quando estranhas ao facto mas que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*”.



2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO

2.1. Fundamento, Âmbito e Objetivos

De acordo com o Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2014, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 11 de dezembro de 2013⁴, realizou-se uma Verificação Externa à Conta (VEC) do Tesoureiro do GR, relativa à gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2013.

A VEC compreendeu a análise e conferência da conta com vista à demonstração numérica das operações que integram o débito e o crédito da gerência, com destaque para a confirmação dos saldos de abertura e de encerramento.

O trabalho de campo envolveu uma apreciação sintética da fiabilidade do sistema de controlo interno e a análise da legalidade e regularidade, por amostragem, de um conjunto de operações representativas dos fluxos financeiros registados na conta.

Para o efeito, e de acordo com o estabelecido no PGA/PA, os objetivos operacionais foram os seguintes:

- 1) Estudo do dossiê permanente do Tesoureiro do Governo Regional;
- 2) Análise e liquidação da Conta de 2013⁵;
- 3) Análise do sistema de controlo interno instituído;
- 4) Análise dos pagamentos e recebimentos de 2013.

Os resultados desta ação irão concorrer para a fundamentação do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM de 2013, na parte respeitante à apreciação da atividade financeira no domínio da tesouraria.

2.2. Metodologia

A metodologia seguida na realização da presente ação englobou as fases de planeamento, de execução e de análise e consolidação da informação, no desenvolvimento das quais foram adotados métodos e técnicas de auditoria geralmente aceites, nomeadamente os constantes do *Manual de Auditoria e de Procedimentos*⁶.

Fase de Planeamento

- Análise e liquidação da conta de 2013 do Tesoureiro do GR;
- Análise dos elementos constantes do dossiê permanente, nomeadamente:
 - Relatórios de auditoria relativos a gerências anteriores;

⁴ Através da Resolução n.º 33/2013 – PG, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 244, de 17 de dezembro de 2013.

⁵ Designadamente os seguintes documentos: Mapa de Fluxos de Caixa, Mapas de Controlo Orçamental da Receita e da Despesa, Mapa de Unidade de Tesouraria (Decomposição dos Saldos de Abertura e Encerramento constantes no Mapa de Fluxos de Caixa), Reconciliações Bancárias, Síntese das Reconciliações Bancárias e Outros documentos anexos ao processo.

⁶ Aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2.ª Secção, do Tribunal de Contas, de 28 de janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de novembro.

- Manual de Procedimentos e de Funcionamento da Tesouraria do Governo Regional da Madeira;
- Instruções do TC.

Fase de Execução

- Esclarecimento das dúvidas suscitadas no decurso do processo de liquidação interna da conta;
- Confirmação e avaliação do sistema de controlo interno instituído e a sua conformidade com o “*Manual de Procedimentos e de Funcionamento da Tesouraria do Governo Regional da Madeira*”;
- Identificação e apreciação das alterações introduzidas na sequência da implementação do novo registo contabilístico das operações a cargo da tesouraria;
- Análise e conferência dos documentos selecionados (relativos a recebimentos, pagamentos, anulações de receita e reposições abatidas nos pagamentos).

Análise e Consolidação da Informação

- Consolidação da informação recolhida junto da Direção Regional do Tesouro (DRT);
- Elaboração do relato.

2.3. Entidades Auditadas

As entidades objeto da presente auditoria foram as seguintes:

- Tesouraria do Governo Regional da Madeira;
- Direção Regional do Tesouro.

2.4. Responsáveis

O responsável pela conta no período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de outubro de 2013⁷ foi o Tesoureiro-Chefe, José Manuel Mendonça Gouveia, e entre 1 de novembro e 31 de dezembro de 2013 foi o Diretor Regional do Tesouro, Rui Manuel Teixeira Gonçalves.

Cabe, aqui, fazer referência a que não foi tido em consideração, pela TGR, o conceito de *gerência partida*, nos termos do preceituado no n.º 2 do art.º 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁸, uma vez que foi apresentada apenas uma conta, relativa a toda a gerência, subscrita pelo Diretor Regional do Tesouro.

Em sede de contraditório, o Diretor Regional justificou que “*(...) pelo facto do GERFIP ter sido implementado a partir de 1 de janeiro de 2013, sem qualquer sistema de segurança que pudesse anular eventuais falhas daquele, que o signatário decidiu, na qualidade de responsável máximo do serviço, assumir toda a responsabilidade pela Conta do Tesoureiro de 2013, ilibando o ex-*

⁷ Data de aposentação do Tesoureiro, conforme lista publicada na página n.º 857 do DR, 2.ª série, n.º 7, de 10 de janeiro de 2014.

⁸ Que estipula que quando “*dentro de um ano económico houver substituição do responsável ou da totalidade dos responsáveis nas administrações coletivas, as contas serão prestadas em relação a cada gerência.*”

No caso em concreto, sendo o Tesoureiro do Governo Regional um órgão singular, a aposentação do seu responsável deveria, inevitavelmente, ter dado lugar à apresentação de uma conta de gerência para o período de responsabilidade correspondente.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Tesoureiro-Chefe de qualquer eventual responsabilidade, razão pela qual foi elaborada uma Conta de 2013.”.

2.5. Condicionantes e Grau de Colaboração dos Responsáveis

Realçando-se a disponibilidade e o espírito de cooperação dos responsáveis e colaboradores contactados cabe, porém, referir que no decurso do trabalho de campo registaram-se as seguintes condicionantes:

- Alguns dos Pedido de Autorização de Pagamento (PAP) seleccionados para verificação⁹ não estavam acompanhados dos respetivos documentos de suporte¹⁰ situação que poderia ter sido evitada se a DRT tivessem confirmado atempadamente a documentação disponibilizada.
- O facto do ficheiro de PAP, que serviu de base para seleção da amostra, conter a totalidade dos registos sem indicação dos que, ao longo do ano de 2013, foram total ou parcialmente estornados¹¹ obrigou à reformulação da amostra, de modo a não comprometer a sua composição e dimensão.
- Por fim, na fase final da elaboração do Relato, foi remetida à SRMTC¹² uma alteração ao mapa 7.1. da Conta de 2013, o qual, após o seu estudo, se concluiu que, para efeitos da presente análise, não influenciaria os resultados inicialmente considerados.

Houve ainda constrangimentos relacionados com a informação padronizada disponibilizada pelo *GeRFiP* (cfr. o ponto 3.3.) que, apesar de serem externos à TGR, condicionaram o desenvolvimento dos trabalhos.

No contraditório o Diretor Regional do Tesouro afirmou que a *“(...) a SRMTC é conhecedora (...), do zelo que a DRT sempre colocou no trabalho que desenvolve, e em particular na constante procura de fornecer a melhor informação possível em cada momento, mesmo quando confrontados com um volume desmesurado de trabalho, algum dele decorrente de auditorias que se sobrepõem umas às outras.”*

Mais justificou que *“A questão é que o ano de 2013 constituiu o “ano zero” de um novo modelo organizativo, uma verdadeira revolução, no bom sentido da palavra, que implicou um processo contínuo de aprendizagem com vista à constante eliminação de constrangimentos”.*

2.6. Audição dos Responsáveis

Para efeitos do exercício do contraditório, e em cumprimento do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, procedeu-se à audição do Secretário Regional do Plano e Finanças, do Diretor Regional do Tesouro e do Tesoureiro-Chefe do Governo Regional.

⁹ Solicitados previamente através do ofício n.º 1412, de 03.07.2014 em que se agendou a reunião de abertura da ação para o dia 24 de julho.

¹⁰ Os documentos de suporte encontravam-se arquivados conjuntamente com o último Pedido de Autorização de Pagamento (PAP) e não com cada um dos PAP indicados na listagem fornecida pela DRT.

¹¹ A amostra incluiu vários PAP (de valor positivo) referentes à mesma despesa, visto que os PAP do estorno (de valor negativo) não se encontravam relacionados e, conseqüentemente, não anulavam o PAP inicial.

¹² Através do ofício n.º 2629, da SRPF, de 22.10.2014.

No prazo fixado foi recebida a comunicação do Diretor Regional do Tesouro¹³, realçando o facto de *“Apesar dos inúmeros constrangimentos com que nos deparámos na implementação do sistema informático GERFIP, com evidentes implicações na Conta do Tesoureiro de 2013, apraz-nos verificar que a mesma mereceu uma avaliação satisfatória da Vossa parte”*.

2.7. Enquadramento Institucional da Tesouraria do GR

Em 2013, por força dos n.ºs 3 e 4 do art.º 25.º do DRR n.º 4/2012/M, de 9 de abril, a estrutura orgânica da DRT constava do DRR n.º 5/2008/M, de 26 de março¹⁴, alterado pelo DRR n.º 13/2008/M, de 25 de junho, e regulamentado pela Portaria conjunta n.º 37/2008, de 9 de abril.

No essencial, o enquadramento normativo e regulamentar da atividade administrativa e contabilística da TGR estava concretizado no Despacho n.º 5/2008, de 15 de abril, do então Diretor Regional de Finanças.

Pese embora encontrar-se desatualizado face às consideráveis alterações entretanto ocorridas manteve-se em vigor, na gerência em análise, o Despacho n.º 474/2005, do Secretário Regional do Plano e Finanças¹⁵, que aprovou o Manual de Procedimentos da Tesouraria.

¹³ Cfr. o ofício n.º 1052, de 12/12/2014. O Secretário Regional do Plano e Finanças e o Tesoureiro do Governo Regional não se pronunciaram no âmbito do contraditório.

¹⁴ Que procedeu às alterações à anterior orgânica (aprovada pelo DRR n.º 21/2005/M, de 21 de abril).

¹⁵ Publicado no JORAM, 2.ª série, n.º 249, de 30 de dezembro de 2005.



3. RESULTADOS DA VERIFICAÇÃO DA CONTA

3.1. Verificação Interna da Conta

3.1.1. Fluxos financeiros da gerência

Na conta de gerência de 2013 encontram-se registados os fluxos financeiros (recebimentos e pagamentos) seguintes:

Quadro 1 – Evolução dos Recebimentos

(em euros)

Designação	2012	2013	Δ 2013/2012	
			Valor	%
01 - Impostos Diretos	256.622.077,06	432.092.476,10	175.470.399,04	68,4
02 - Impostos Indiretos	395.347.881,67	415.162.103,48	19.814.221,81	5,0
03 - CSS/CGA e ADSE	5.347.610,79	4.908.718,26	-438.892,53	-8,2
04 - Taxas, Multas e Outras Penalidades	23.282.726,91	21.867.907,64	-1.414.819,27	-6,1
05 - Rendimentos de Propriedade	3.995.073,37	1.246.751,24	-2.748.322,13	-68,8
06 - Transferências Correntes	201.852.442,83	205.106.486,31	3.254.043,48	1,6
07 - Vendas de Bens e Serviços Correntes	6.039.667,32	9.373.515,44	3.333.848,12	55,2
08 - Outras Receitas Correntes	1.886.172,65	1.884.885,48	-1.287,17	-0,1
Subtotal	894.373.652,60	1.091.642.843,95	197.269.191,35	22,1
09 - Vendas de Bens de Investimento	146.896,18	48.561,00	-98.335,18	-66,9
10 - Transferências de Capital	66.594.713,37	99.251.672,61	32.656.959,24	49,0
11 - Ativos Financeiros	316.967,75	4.230.991,10	3.914.023,35	1234,8
12 - Passivos Financeiros	635.070.183,60	1.211.362.475,84	576.292.292,24	90,7
13 - Outras Receitas de capital	0,00	80.000.000,00	80.000.000,00	-
Subtotal	702.128.760,90	1.394.893.700,55	692.764.939,65	98,7
15 - Reposiç. não abatidas nos Pagamentos	1.433.160,67	6.072.020,96	4.638.860,29	323,7
17 - Operações Extraorçamentais	155.185.394,59	125.696.655,79	-29.488.738,80	-19,0
Subtotal	156.618.555,26	131.768.676,75	-24.849.878,51	-15,9
Total	1.753.120.968,76	2.618.305.221,25	865.184.252,49	49,4

Em termos globais os recebimentos de 2013 ascenderam a cerca de 2,6 mil milhões de euros, com especial evidência para os 1,2 mil milhões de euros provenientes da contração de dois novos empréstimos: um, em 27.01.2012, no âmbito do PAEF, junto do Estado Português, no montante máximo de 1 500 milhões de euros¹⁶, e outro, relativo ao empréstimo de 1 100 milhões de euros¹⁷, contraído junto de várias Instituições de Crédito¹⁸, que visava o refinanciamento de dívida comercial da RAM¹⁹, aumentando a rubrica *Passivos Financeiros* em 90,7%, relativamente ao ano

¹⁶ Em 2013, esses desembolsos de capital foram no valor de 357 260 219,76€ (classificação económica 12.06.03).

¹⁷ Em 2013, foram desembolsados 854 102 256,08 €.

¹⁸ A saber: **BES** (até 448 500 000,00€), **BCP** (até 242 200 000,00€), **BANIF** (até 173 000 000,00€), **BPI** (até 43 000 000,00€), **BST** (até 96 000 000,00€), **Montepio Geral** (até 7 300 000,00€), **CGD** (até 49 500 000,00€), **BarclaysBank** (até 26 109 732,01€) e **BBVA** (até 13 000 000,00€).

¹⁹ Os empréstimos em causa beneficiaram da garantia do Estado, ao abrigo do regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado, aprovado pela Lei n.º 112/97, de 16 de setembro. A garantia à presente operação foi autorizada mediante os Despachos da Secretária de Estado do Tesouro n.º 7067-A/2013, de 28 de dezembro de 2012 e n.º 7067-B/2013, de 30 de maio de 2013, ambos publicados no DR, 2.ª série, n.º 104, de 30 de maio de 2013.

anterior. Destaque, ainda para os cerca de 0,8 mil milhões de euros arrecadados a título de impostos diretos e indiretos.

Comparativamente ao ano anterior, constata-se um aumento de 68,4% (um acréscimo de cerca de 175 milhões de euros, relativamente a 2012) dos *Impostos Diretos* em virtude do aumento das taxas de *Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS)* e de *Imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas (IRC)*²⁰. Notar, também, que na rubrica *Outras receitas de capital* foram arrecadados 80 milhões de euros, provenientes da cessão da utilização, gestão e exploração dos bens de domínio público aeroportuário da RAM ao Estado²¹ e que os *Ativos Financeiros* (com 4,2 milhões de euros) cresceram 1 235%, em virtude da devolução, pela Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A., de uma tranche de 3,9 milhões de euros do empréstimo concedido pela RAM²².

Quadro 2 – Evolução dos Pagamentos

(em euros)

Designação	2012	2013	Δ 2013/2012	
			Valor	%
01 - Despesa com o Pessoal	303.802.952,17	356.593.186,30	52.790.234,13	17,4
02 - Aquisição de Bens e Serviços	170.973.043,30	192.476.396,75	21.503.353,45	12,6
03 - Juros e outros Encargos	49.506.508,51	56.322.391,91	6.815.883,40	13,8
04 - Transferências Correntes	400.583.237,53	475.377.307,99	74.794.070,46	18,7
05 - Subsídios	14.153.826,21	11.251.442,41	-2.902.383,80	-20,5
06 - Outras Despesas Correntes	19.877.135,13	1.224.392,15	-18.652.742,98	-93,8
Subtotal	958.896.702,85	1.093.245.117,51	134.348.414,66	14,0
07 - Aquisição de Bens de Capital	217.953.518,86	956.729.503,18	738.775.984,32	339,0
08 - Transferências de Capital	31.937.558,76	41.224.343,11	9.286.784,35	29,1
09 - Ativos Financeiros	253.434.372,51	33.836.169,80	-219.598.202,71	-86,6
10 - Passivos Financeiros	78.525.034,05	249.339.361,66	170.814.327,61	217,5
12 - Operações Extraorçamentais	193.650.200,35	121.275.865,12	-72.374.335,23	-37,4
Subtotal	775.500.684,53	1.402.405.242,87	626.904.558,34	80,8
Total	1.734.397.387,38	2.495.650.360,38	761.252.973,00	43,9

Da análise ao quadro anterior pode constatar-se que houve um aumento nos pagamentos de cerca de 44%, motivado sobretudo pelas rubricas *Aquisição de bens de capital* (957 milhões de euros, destinados em grande parte ao pagamento de várias empreitadas) e *Passivos financeiros* (na ordem dos 249 milhões de euros), como resultado da amortização de vários empréstimos contraídos pela RAM²³

²⁰ Nos termos da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova a Lei do Orçamento do Estado para o ano 2013.

²¹ Cfr. a Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2013, publicada no DR, 1.ª série, n.º 113, de 14 de junho.

²² Cfr. a Resolução n.º 462/2013, de 16 de maio, publicada no JORAM, 1.ª série, n.º 61, de 22 de maio.

²³ Na rubrica encontram-se registadas as amortizações de vários empréstimos (236 042 422,74€, nas classificações económicas 10.06.03, 10.06.05 e 10.06.14) e dois pagamentos à CGD, S.A. (na rubrica 10.07.03, no total de 89 245,06€) motivados pelo facto da RAM se encontrar na condição de avalista do Instituto de Habitação da Madeira, conforme fundamentado pelas Resoluções n.ºs 1043/2013 e 1055/2013, publicadas no JORAM, 1.ª série, n.º 146, de 18.10.2013.

Na classificação económica 10.06.05, foi registado o montante de 3 877 827,66€, que corresponde ao abatimento à dívida contraída junto do Estado da parcela do empréstimo devolvida à RAM, pela Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A..



3.1.2. Liquidação da conta de gerência

No desenvolvimento dos trabalhos da verificação da conta para demonstração numérica das operações realizadas, que integram o débito e o crédito da gerência, foram executadas as ações que, resumidamente, se expõem²⁴:

a) Documentação da conta de gerência²⁵

A análise interna à conta²⁶ evidenciou que a mesma se encontrava instruída com toda a documentação de suporte justificativa do débito, do crédito e dos saldos da gerência, prevista nas Instruções²⁷ aplicáveis.

b) Saldo de Abertura:

Confirmação da coincidência do saldo de encerramento da conta de 2012 com o saldo de abertura da conta de 2013 (89 386 459,12€).

c) Receita:

Confirmação do somatório dos recebimentos (segundo a classificação económica, deduzidos das anulações) registados no diário e com os mapas de controlo orçamental da receita e dos fluxos de caixa.

d) Anulações de receita:

Validação das guias relativas às anulações de receita com os valores contabilizados no respetivo mapa diário.

e) Reposições abatidas nos pagamentos:

Confronto entre os montantes das reposições abatidas nos pagamentos por classificação económica com o valor escriturado nos mapas que integram a conta de gerência.

f) Despesa:

Confirmação do somatório dos pagamentos (por classificação económica) registados no diário, mapas de controlo orçamental da receita e dos fluxos de caixa.

²⁴ Verificou-se a conformidade dos montantes da conta do Tesoureiro, após confrontação dos saldos da TGR com os constantes no Balanço da Conta da Região de 2013 (que deu entrada a 22 de outubro de 2014, nesta Secção Regional, através do ofício com o n.º 5277/14/SRF, de 21 de outubro de 2014).

²⁵ A 22 de outubro de 2014 deu entrada o ofício n.º 2629 da SRPF, remetendo, para efeitos de substituição, o mapa 7.1 ajustado corrigido, o qual não teve qualquer impacto na amostra e na análise efetuada aos pagamentos.

²⁶ Remetida eletronicamente a esta Secção Regional, em 23.05.2014, à qual foi atribuído o n.º 209/2013, tendo sido analisados, nomeadamente, os seguintes documentos: Mapa de Fluxos de Caixa, Mapas de Controlo Orçamental da Receita e da Despesa, Mapa de Unidade de Tesouraria (Decomposição dos Saldos de Abertura e Encerramento constantes no Mapa de Fluxos de Caixa), Reconciliações Bancárias, Síntese das Reconciliações Bancárias e Outros documentos anexos ao processo.

²⁷ De acordo com a Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção – Instruções para a organização e documentação das contas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública, com as devidas adaptações, nos termos da Instrução n.º 1/2013 – SRMTC, publicada no JORAM, 2.ª Série, n.º 188, de 11 de outubro.

g) Saldo de Encerramento:

1. Confirmação dos valores das reconciliações bancárias a 31.12.2013 com os saldos das contas bancárias constantes das certidões emitidas pelos bancos e/ou dos extratos bancários;
2. Certificação dos movimentos em trânsito constantes das reconciliações bancárias do mês de Dezembro com os respetivos extratos bancários²⁸.

3.2. Conferência**3.2.1. Recebimentos**

Os montantes inscritos a débito da conta de gerência de 2013 encontravam-se devidamente sustentados pelos documentos contabilísticos, não tendo sido observado qualquer incorreção na amostra de 45 lançamentos, no montante de 1 330 059 143,64€, representativa de 50,8% do total dos recebimentos da gerência (2 618 305 221,25€), e que se encontra resumida no quadro abaixo:

Quadro 3 - Mapa agregado dos recebimentos selecionados

(em euros)			
Classificação económica	Natureza das receitas	Valor	Peso (%)
01.01.01.01.99	Imposto sobre o Rendimento Singular (IRS)	169.172.232,76	12,7
01.01.02.01.99	Imposto sobre o Rendimento Coletivo (IRC)	79.668.908,54	6,0
02.01.01.01.99	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)	5.086.338,99	0,4
02.01.02.01.99	Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	256.458.045,99	19,3
02.02.02.01.99	Imposto do selo	2.144.331,07	0,2
06.03.01.01.99	Transferências do OE - Repartição de solidariedade (custos de insularidade e desenvolvimento)	191.698.726,00	14,4
08.01.01.01.99	Taxa de aval	553.055,56	0,0
10.03.01.01.99	Transferências do OE - Intempérie de fevereiro de 2010	4.166.666,66	0,3
10.09.01.05.00	Fundo de Coesão - POVT-14/0158-FCOES	24.154.599,18	1,8
12.06.02.01.99	Empréstimos bancários (1.100 milhões euros) - aval Estado	298.728.633,26	22,5
12.06.03.01.99	Empréstimo Estado (1.500 milhões euros) - PAEF	218.227.605,63	16,4
13.01.99.99.99	Cessão da utilização, gestão e exploração dos bens do domínio público aeroportuário da RAM ao Estado.	80.000.000,00	6,0
Total		1.330.059.143,64	100,00

3.2.2. Anulações (ou Restituições) de Receita

As anulações de receita ou restituições de receita que afetam o débito da conta de gerência por dedução direta aos recebimentos encontravam-se devidamente suportados pelos registos contabilísticos e documentos comprovativos das anulações contabilizadas.

²⁸ Da análise efetuada, observou-se que a reconciliação bancária realizada pela TGR coincide com o teor das certidões emitidas pelas Instituições Bancárias.

Sobre a falta de coincidência entre os extratos bancários emitidos pelo IGCP e as certidões de saldo, reportados a 31.12.2013, o Diretor de Serviços do Tesouro, em 22.09.2014, explicou que, embora os movimentos tenham *data-valor* de 31.12.2013, os mesmos ocorreram em janeiro de 2014 (data do movimento). Para efeitos da emissão da declaração são tidas em linha de conta as *datas-valor* e não as *datas dos movimentos*.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Não foi detetada qualquer irregularidade na amostra constituída por 7 dos 10 lançamentos efetuados em 2013, representando 99,68% (1 503 474,59 €) do universo no montante de 1 508 370,60 €.

Destacam-se duas anulações no montante de 1 432 805,92€²⁹, registadas na rubrica 12.06.03 – *Empréstimos a médio e longo prazos – Administração Central – Estado*, relativas à Regularização de fluxos de *Swap*, prevista no n.º 2 do art.º 8.º do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento da RAM para o ano 2013³⁰.

3.2.3. Reposições abatidas nos pagamentos (RAP)

As reposições abatidas nos pagamentos que constam do débito da conta de gerência encontravam-se devidamente sustentadas pelos correspondentes documentos e registos contabilísticos.

Do total das reposições abatidas aos pagamentos na gerência no valor de 5 585 899,08€, foi selecionada uma amostra (4 lançamentos), no montante de 5 195 280,65€ (93% do total), correspondendo 3 618 000,00€ (69,64%) a devoluções de montantes recebidos indevidamente pelo Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM e 1 432 805,92€ (27,58%) a regularizações de contratos *Swap*.

3.2.4. Pagamentos

Na amostra documental analisada, constituída por 100 lançamentos no valor de 814 038 065,11€ (32,62% do valor total dos pagamentos 2 495 650 360,38€), foi possível verificar que os pagamentos que integram o crédito da conta se encontravam em conformidade com os lançamentos constantes das listagens dos pagamentos e com os correspondentes movimentos registados no extrato da conta bancária.³¹

A análise incidiu sobre todos os pagamentos de valor superior a 4 milhões de euros e, para garantir que fossem selecionados pagamentos de diversas naturezas e de diferentes valores, foram ainda verificados os “*Pedidos de Autorização de Pagamento*” (PAP) que contém documentos de despesa de montante inferior, que se encontram agregadas por classificação económica no quadro seguinte:

Quadro 4 – Composição da amostra

(em euros)

Classificação económica	Entidade	Valor	Peso (%)
01.01.03	Funcionários do Governo Regional	48.982.311,90	
01.01.14	Funcionários do Governo Regional	5.154.068,46	
	Subtotal	54.136.380,36	6,65
02.02.21	VIALITORAL - Concessões Rodoviárias Madeira, S.A.	71.426.915,67	
	Concessionária Estradas VIAEXPRESSO da Madeira, S.A.	52.297.441,58	

²⁹ Sendo uma no valor de 1 033 843,41 € e outra no montante de 398 962,51 €.

³⁰ De acordo com a norma referida, cuja epígrafe é “*Gestão e emissão de dívida*”, “*A contabilização dos fluxos financeiros decorrentes de gestão da dívida pública regional e das operações de derivados é efetuada pelo seu valor bruto, sendo as despesas deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações e o respetivo saldo inscrito na rubrica da despesa.*”.

³¹ Cabe, aqui, referir que os extratos do IGCP só indicam o nome do ficheiro em que consta(m) a(s) fatura(s) a pagamento. Como o ficheiro pode ser repartido pelo IGCP, a TGR desconhece, em dado momento, quais as faturas pagas, a data em que ocorreu efetivamente o pagamento de cada fatura, bem como se ainda se encontra alguma fatura daquele ficheiro a pagamento.

Classificação económica		Entidade	Valor	Peso (%)
		Subtotal	123.724.357,25	15,20
03.01.03		Banco Espírito Santo	4.418.542,22	
03.01.05		Direção Geral do Tesouro	23.708.976,47	
		Subtotal	28.127.518,69	3,46
04.04.03	HT	Instituto Administração Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM	10.311.751,29	
04.04.03	I	Instituto Administração Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM	139.112.007,84	
04.04.03	IT	Instituto Administração Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM	72.674.118,42	
		Subtotal	222.097.877,55	27,28
07.01.04	LT	AFA, Lda. / AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.	12.606.017,40	
07.01.04	LT	Construtora do Tâmega – Madeira, S.A.	52.207.368,89	
07.01.04	LT	Mota Engil, Engenharia e Construção, S.A.	9.579.705,42	
07.01.04	LT	Tecnovia Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A	12.304.720,04	
07.01.04	LT	Zagope – Construções e Engenharia, S.A.	39.449.821,10	
07.01.04	T	Zagope – Construções e Engenharia, S.A.	528.704,84	
07.01.04	LT	ETERMAR	4.074.043,71	
07.01.04	LT	Somague Engenharia Madeira	4.074.044,62	
		Subtotal	134.824.426,02	16,56
08.01.01	NOTT	Valor Ambiente, S.A	1.638.540,65	
08.07.01		Direção Regional da Juventude e Desporto	2.205.681,23	
08.07.01	T	Direção Regional da Juventude e Desporto	3.132.651,95	
08.07.01	TT	Direção Regional da Juventude e Desporto	1.152.095,04	
		Subtotal	8.128.968,87	1,00
10.06.03		Banco Millennium BCP	7.500.000,00	
10.06.03		CACEIS Bank Luxembourg, S.A	156.884.000,00	
10.06.03		FMS Wertmanagement AöR	10.732.649,24	
10.06.03		Banif – Banco Internacional do Funchal, S.A	16.565.220,53	
10.06.03		CGD – Caixa Geral de Depósitos, S.A	10.250.000,00	
10.06.03		Caixa Banco de Investimento, S.A	30.800.000,00	
		Subtotal	232.731.869,77	28,59
10.06.05		Direção Geral do Tesouro	10.266.666,60	
		Subtotal	10.266.666,60	1,26
		Total	814.038.065,11	100,0

À semelhança do ano anterior, são de destacar os pagamentos (num montante superior a 222 milhões de euros) destinados a satisfazer as requisições de fundos efetuadas pelo Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM, e os pagamentos a diversas empresas de construção, no montante de 134 824 426,02€, efetuados ao abrigo de uma operação de endividamento junto de várias Instituições de Crédito, que visava o refinanciamento de dívida comercial da Região Autónoma da Madeira, no montante total de até 1 100 milhões de euros³².

³² Autorizado pela Resolução n.º 1092/2012, de 6 de dezembro.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Salientam-se, ainda, os pagamentos realizados à Caixa Banco de Investimento, S.A. (30,8 milhões de euros), com o objetivo de amortizar (9.^a e 10.^a prestações) o empréstimo contraído no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH), bem como a amortização integral do empréstimo obrigacionista no valor de 156 884 000,00€, junto do CACEIS Bank Luxembourg, S.A.. Também foi confirmado o pagamento à Direção Geral do Tesouro, no montante de 10 266 666,60€, destinado a amortizar a 1.^a prestação de capital do empréstimo contraído no âmbito do PPTH, no valor de 102,7 milhões de euros.

Em síntese, foram analisadas as amortizações de empréstimos, no montante cerca de 243 milhões de euros³³ (29,85 % da amostra), e pagamentos de juros da dívida de, aproximadamente, 28 milhões de euros, representando 3,46% do total da amostra selecionada.

3.3. O Sistema de Controlo Interno (SCI)

O DRR n.º 4/2012/M, de 09/04 estipula que compete à SRPF “[a]companhar, controlar e gerir os instrumentos financeiros da Região Autónoma da Madeira, designadamente o Orçamento, o Tesouro e o Património, à exceção do artístico e do cultural;” [art.º 2.º, al. c)], sendo que a SRPF é superiormente representada e gerida pelo Secretário Regional do Plano e Finanças (art.º 3.º, n.º 1), a quem compete “Orientar e definir todas as medidas necessárias à elaboração e execução do Orçamento e Conta da Região;”.

O seu art.º 15.º refere que a DROC tem por missão elaborar e executar o orçamento e a contabilidade da RAM, controlando a legalidade e regularidade das despesas públicas. Já a DRT tem por missão administrar a tesouraria do Governo Regional, executar a política regional no setor das finanças e controlar as ações necessárias ao domínio da atividade financeira da RAM (art.º 17.º).

3.3.1. Enquadramento legal do SCI

A TGR é o serviço responsável pela realização dos pagamentos e da arrecadação das receitas destinadas ao GR e, bem assim, pela prestação de contas relativamente aos montantes que lhe estão confiados.

Na RAM, de acordo com o preceituado na Portaria conjunta n.º 37/2009, de 9 de abril, a **Direção Regional do Tesouro**³⁴ integrava, entre outras, a **Direção de Serviços do Tesouro**, a quem competia “Assegurar o serviço de caixa do Tesouro Regional” (cfr. o n.º 2 do art.º 6.º).

Por seu turno, até 28 de junho de 2013³⁵, a competência para “liquidar as despesas e autorizar o seu pagamento” cabia à Direção Regional de Orçamento e Contabilidade (DROC)³⁶, mais concretamente à Direção de Serviços de Contabilidade (cfr. art.º 21.º), que era responsável, entre outras funções, por “a) Conferir, verificar e autorizar o pagamento das despesas públicas; b) Efectuar o registo geral das autorizações de pagamento (...);”.

³³ Resultado da adição de 232 731 869,77 € (Classificação Económica 10.06.03) e 10 266 666,60 € (Classificação Económica 10.06.05).

³⁴ Por força do disposto nos n.ºs 3 e 4 do art.º 25.º do DRR n.º 4/2012/M, de 9 de abril, a Direção Regional de Finanças passou a designar-se Direção Regional do Tesouro.

³⁵ Data em que, nos termos do seu art.º 5.º, a Portaria n.º 38/2013, de 14 de junho, produziu efeitos por força da entrada em vigor do Despacho n.º 106/2013 (publicado no JORAM, 2.^a série, n.º 121, de 27 de junho de 2013).

³⁶ Nos termos da alínea p) do n.º 1 do art.º 2.º da Orgânica da DROC, aprovada através do DRR n.º 19/2003/M, de 18 de agosto, alterado pelo DRR n.º 8/2013/M, de 15 de maio.

Após aquela data, essas competências deixaram de constar do elenco de responsabilidades da DROC, fragilizando a estrutura legal de controlo instituída a montante da TGR (formalmente deixou de estar cometida à DSC a responsabilidade pela conferência e verificação das despesas antes do seu pagamento) e criando um vazio legal quanto à fase (e responsabilidade) da autorização do pagamento das despesas públicas prevista no art.º 29.º do DL n.º 155/92, de 28/07³⁷.

Em contraditório, foi esclarecido que *“Muito embora a nova orgânica da Direção Regional de Orçamento e Contabilidade (DROC) não transponha a responsabilidade, lógica, daquele organismo na conferência e verificação da conformidade legal dos processos de pagamento que convergem dos diferentes serviços do Governo Regional, “de facto” essa responsabilidade foi e é exercida pela DROC. A Autorização de Despesa (AD) é da responsabilidade do serviço emissor que, numa ação simultânea, ao criar a AD vincula um Cabimento Orçamental e um Compromisso. O passo seguinte é a criação de uma ou mais faturas GERFIP, as quais corresponderão a uma ou mais faturas do fornecedor. Este processo transita para a DROC que verifica e confirma a legalidade do processo, nomeadamente, se as faturas do fornecedor são efetivamente originais, os montantes inscritos, se as certidões contributivas e fiscais estão em dia, se existem pendências judiciais, etc. Só depois destas verificações, e se em conformidade, é que os processos transitam para a DRT. Nesta fase, a DRT, na pessoa do seu representante máximo ou delegado, limita-se a promover o pagamento dos processos.”*

3.3.2. Descrição do circuito documental

Em 27 de janeiro de 2012 o Governo Regional da Madeira assinou, com a República Portuguesa, um Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, que fixou um conjunto de medidas a adotar pela região, de entre as quais constava a *“Introdução do POCP e de um sistema de gestão financeira e orçamental integrado, através da aplicação GERFIP, com o apoio dos serviços do Ministério das Finanças”* (cfr. a medida 45).

O sistema de informação denominado *GeRFiP* (Gestão de Recursos Financeiros Partilhada)³⁸ entrou em funcionamento a 1 de janeiro de 2013 tendo, em consequência, sido alterados os procedimentos, os circuitos documentais e os próprios documentos que corporizam as diversas fases da despesa.

Durante o trabalho de campo, identificou-se o atual circuito do pagamento, o qual se processa da seguinte forma:

- 1) Os serviços da DRT recebem o processo da despesa (em papel) e verificam se o registo no sistema corresponde ao n.º de fatura *GeRFiP* introduzido no processo físico.

Até ao termo do PAEF, e até ao dia 10 de cada mês, a DRT retira do *GeRFiP* uma lista de todas as faturas, de valores superiores a 50 mil euros, que estão por pagar, verificam os prazos de pagamento e se os respetivos processos para pagamento já estiverem na DROC, remete-as à IGF para verificação e autorização prévia;

³⁷ Inserido em termos sistemáticos na Secção IV atinente à *“Realização das despesas”* o n.º 1 do mencionado artigo 29.º epigrafo de *“Autorização de pagamento”* dispõe que: *“A autorização e a emissão dos meios de pagamento competem ao dirigente do serviço ou organismo, com possibilidade de as delegar e subdelegar.”*

³⁸ Com a pretensão de ser uma solução para os domínios da gestão contabilística e financeira, consubstanciando a implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).



No contraditório o Diretor Regional confirmou que *“Para as despesas de valor superior a 50 mil euros, (...) apenas são enviados para pagamento os processos que tenham sido previamente verificados pela DROC.”*, e que *“O ato de pagamento é sempre antecedido de uma verificação, por parte da Direção de Serviços do Tesouro, da certidão contributiva e fiscal do fornecedor.”*

Mais esclareceu que *“A autorização de Despesa (n.º sequencial) não existe de facto. Pode-se, no entanto, entender que promover o pagamento de processos de despesa corresponderá à autorização de pagamento efetivo, mas esta responsabilidade, pelas razões atrás apontadas, tem um sentido estrito e limitado à afetação correta da conta emitente e utilização apropriada de fundos.”*

- 2) Os mesmos serviços da DRT procedem ainda à confirmação que o fornecedor tem a situação contributiva e fiscal regularizada referindo-se que, no contraditório, foi aludido a que *“A DRT não verifica – porque não é nem nunca foi a sua função – a legalidade da despesa, assumindo que todos os processos físicos que lhe são entregues, provenientes da DROC, reúnem todos os requisitos legais para serem pagos.”*
- 3) *“É enviada uma listagem com todos os processos de despesa que se encontram em pagamento ao Diretor Regional que decide quais”* serão objeto de pagamento (após autorização da IGF, caso se tratem de faturas de valor superior a 50 mil euros), selecionando, assim, a(s) fatura(s) *GeRFiP*³⁹ a incluir no PAP.
- 4) Após a seleção, por parte do Diretor Regional, os serviços da DRT realizam o respetivo registo, emitindo o PAP (onde também é verificada a concordância entre o valor do PAP e o da conta-corrente correspondente), sendo posteriormente impresso (em duplicado) e anexados os processos de despesa objeto desse pagamento;
- 5) É solicitada aprovação do PAP⁴⁰, via *GeRFiP*, que pressupõe a autorização, também no sistema, sendo, então, gerados os documentos de liquidação (com o código *GeRFiP* 216*). Em contraditório, foi aclarado que *“O ato de pagamento é sempre antecedido de uma verificação, por parte da Direção de Serviços do Tesouro, da certidão contributiva e fiscal do fornecedor”*;
- 6) A DRT emite o ficheiro de texto contendo os elementos necessários ao pagamento (em *.txt) e envia-o por e-mail para o Instituto de Gestão e Crédito Público (IGCP)⁴¹. Seguidamente é executado o up-load do ficheiro e informado o autorizador do pagamento do IGCP para realizar os pagamentos;

³⁹ Para faturas e documentos equivalentes com forma de pagamento I – Transferência IGCP, no momento da aprovação da PAP, é automaticamente associado o Banco e Identificação de conta ao documento de liquidação a ser utilizado aquando do pagamento, de acordo com a respetiva orgânica/nível de crédito. Esta determinação automática do Banco e Identificação de conta é efetuada através da identificação do nível de crédito e do respetivo Número de Identificação Bancária associados à classificação orgânica/centro financeiro.

⁴⁰ Status do PAP: Solicitação de aprovação; Aprovado; Aprovação estornada: significa que apesar do PAP ter sido aprovado e terem sido gerados, houve necessidade de efetuar o estorno na sua totalidade; Aprovação parcialmente estornada: significa que o PAP foi estornado parcialmente após aprovação na totalidade (os PAP's que apresentam este status contêm documentos aprovados e documentos estornados); Aprovação totalmente estornada (status descontinuado); Aprovação com erros: significa que o sistema ao aprovar o PAP não conseguiu registar todos os documentos que seria suposto serem registados. Na maioria das situações, quando o PAP apresenta este status todos os documentos são estornados (esta situação poderá prender-se com o número de itens do PAP - não deve ultrapassar as 400 linhas).

⁴¹ Num máximo de 3 ficheiros, por cada 24 horas.

- 7) Após o pagamento, o PAP é assinado pelo responsável pela Tesouraria ou pelo Diretor de Serviços do Tesouro e, posteriormente, pelo Diretor de Serviços da Contabilidade;
- 8) Por fim, todo o processo físico é devolvido à DROC (acompanhado de uma guia), onde fica arquivado;
- 9) Mensalmente, a DRT faz uma listagem de controlo de PAP, numa folha de cálculo, i.e., fora do sistema informático *GeRFiP*.
- 10) É também a DRT que procede às reconciliações bancárias, utilizando, de igual modo, uma aplicação baseada numa folha de cálculo.

3.3.3. Avaliação do SCI

Verificou-se, mediante essa análise, que o *Manual de Procedimentos e de Funcionamento da Tesouraria do Governo Regional*, datado de 2005, se encontra desajustado à realidade atual carecendo de revisão. Sobre esta situação foi referido, em sede de contraditório, que “*Passados os primeiros dois anos de implementação do GERFIP, em 2015 estarão reunidas as condições para a aprovação do novo Manual de Procedimentos da Tesouraria do Governo Regional, agora possível graças à estabilização das rotinas e procedimentos.*”

De igual modo, considera-se que existem aspetos a melhorar no âmbito da clarificação das competências e responsabilidades em matéria de:

- autorização de pagamento através da atribuição legal dessa competência a uma entidade / serviço e do reflexo do exercício dessa competência na documentação que acompanha cada um dos processos de despesa;
- conferência e verificação prévia ao pagamento das despesas e da evidência do exercício dessa competência na documentação que acompanha cada um dos processos de despesa;
- da segregação de funções, nomeadamente entre o serviço que cria o PAP e o que realiza os pagamentos, bem como o que procede aos pagamentos e efetua as reconciliações bancárias.

Na perspetiva do auditor externo considera-se que as funcionalidades do *GeRFiP*, embora sem impedirem a realização dos trabalhos, poderiam ser melhorados, em matéria de extração de registos diários, devendo esta informação estar desagregada por classificação económica e conter referência quer à origem, quer ao destino das verbas, e de realização das reconciliações bancárias.

De igual modo, deveriam ser definidos critérios, no tocante à seleção das Autorizações de Despesa a serem incluídas no PAP, aquando da sua criação, de forma a obter um melhor controlo, por parte da DRT, sobre as autorizações que efetivamente se encontram em pagamento, facilitando ainda a possibilidade de cada PAP ser acompanhado pelos documentos de suporte a que realmente diz respeito.

No que concerne à forma de apresentação da informação gerada pelo *GeRFiP*, verifica-se que a informação disponibilizada podia ser mais completa, uma vez que:

- Os ficheiros da despesa não identificam o beneficiário do pagamento;
- Os ficheiros da cobrança não identificam a origem dos montantes recebidos;
- Não há relação entre a referência do PAP e o “*número do documento de pagamento*”;



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

No contraditório, o Diretor Regional aludiu ao facto de partilhar “(...) *em absoluto as observações feitas, tendo inclusive sido solicitadas por diversas vezes à ESPAP a disponibilização dessas e doutras funcionalidades, infelizmente sem sucesso até à data.*”

Por seu turno, o extrato bancário emitido pelo IGCP só refere a designação do ficheiro informático que contem as faturas que serão pagas e o valor total. Contudo, não raras as vezes, esse ficheiro é fragmentado pelo próprio IGCP, desconhecendo a TGR, relativamente a cada um deles, quais as faturas que foram efetivamente pagas.

Embora não seja possível apreciar globalmente a fiabilidade do sistema de controlo interno instituído atento o âmbito da ação, com base nos aspetos anteriormente assinalados, e tendo presente o facto de 2013 ser o primeiro ano de implementação de um novo sistema de informação, considera-se que o sistema de controlo interno, na parte respeitante aos pagamentos, é satisfatório carecendo, no entanto, de ser melhorado em matéria de clarificação das competências e responsabilidades dos intervenientes no circuito.



4. AJUSTAMENTO

Da análise efetuada, extraiu-se o seguinte ajustamento:

Quadro 5 - Conta do Tesoureiro do Governo Regional da Madeira – 2013

(em euros)

DÉBITO			CRÉDITO		
Designação	Parcial	Total	Designação	Parcial	Total
Saldo de abertura:			Saído na gerência:		
Conta da Região/2012:	89.386.459,12	89.386.459,12	Pagamentos efetuados:	2.495.650.360,38	2.495.650.360,38
Recebido na gerência:			Saldo para a gerência seguinte:		
Receita Orçamental Cobrada	2.486.536.544,50		Em cofre	6.545,72	
Contas de Ordem ^{a)}	131.768.676,75		Em Bancos	217.620.673,35	
Reposições Abatidas nos Pag.	5.585.899,08	2.623.891.120,33			217.627.219,07
Total		2.713.277.579,45	Total		2.713.277.579,45

a) Inclui as Reposições não Abatidas nos Pagamentos e as Operações Extraorçamentais, nos montantes de 6.072.020,96€ e de 125.696.655,79€, respetivamente.

5. EMOLUMENTOS

Nos termos do n.º 6 do art.º 9.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas 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, os emolumentos devidos pela Direção Regional de Finanças ascendem a 1 716,40€ (cfr. o Anexo I).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

6. 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:

- a) Aprovar o presente Relatório e as Recomendações nele formuladas;
- b) Ordenar que exemplares deste Relatório sejam remetidos ao Secretário Regional do Plano e Finanças, ao Diretor Regional do Tesouro e ao Tesoureiro-Chefe do Governo Regional;
- c) Expressar à Direção Regional do Tesouro o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação;
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de seis meses, sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes deste relatório;
- e) Fixar os emolumentos devidos pela Direção Regional do Tesouro em 1 716,40€, conforme cálculo feito no Anexo I;
- f) Mandar divulgar o presente Relatório na Internet e na Intranet, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
- g) Determinar a entrega 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, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 22 dias do mês de janeiro de 2015.

A Juíza Conselheira,

(Laura Tavares da Silva)

A Assessora,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,



(Alberto Miguel Faria Pestana)

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



(Nuno A. Gonçalves)



ANEXO



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

I – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

AÇÃO: Verificação Externa à Conta do Tesoureiro do Governo Regional –
Gerência de 2013

ENTIDADE FISCALIZADA: Tesouraria do Governo Regional da Madeira

SUJEITO PASSIVO: Direção Regional do Tesouro

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	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	-	0,00 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	-	0,00 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		1.716,40 €
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. 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 atualmente fixado em € 343,28 pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		1.716,40 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		1.716,40 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º3 DO ART.º 10.º)		-
TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.716,40 €	

1) Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redação 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.