

Contratos-programa celebrados entre a Região Autónoma dos Açores e a Ilhas de Valor, S.A.

RELATÓRIO N.º 08/2019 – FS/SRATC
AUDITORIA



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Relatório n.º 08/2019 – FS/SRATC

Auditoria aos contratos-programa celebrados entre a Região Autónoma dos Açores e a Ilhas de Valor, S.A.

Ação n.º 15-213FS4

Aprovação: Sessão ordinária de 11-12-2019

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

Palácio Canto

Rua Ernesto do Canto, n.º 34

9504-526 Ponta Delgada

Telef.: 296 304 980

sra@tcontas.pt

www.tcontas.pt

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

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

Índice

Índice de quadros e gráficos	3
Siglas e abreviaturas	3
Sumário	4

PARTE I INTRODUÇÃO

1. Fundamento	6
2. Natureza, objetivo e âmbito	6
3. Síntese metodológica e fases da auditoria	7
4. Condicionantes e limitações	8
5. Contraditório	8
6. Caracterização da Ilhas de Valor, S.A.	10
6.1. <i>Remissão. Órgãos sociais</i>	10
6.2. <i>Situação económica e financeira</i>	11

PARTE II OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

CAPÍTULO I CONTRATOS-PROGRAMA CELEBRADOS ENTRE 2010 E 2018

7. Decisão de contratar	16
7.1. <i>Autorização do Conselho do Governo</i>	16
7.2. <i>Falta ou inadequação da base legal invocada</i>	16
8. Caracterização dos contratos-programa	21
8.1. <i>Cláusulas dos contratos</i>	21
8.2. <i>A finalidade dos contratos não está claramente especificada</i>	21
8.3. <i>O regime das modificações contratuais apresenta incoerências</i>	22
9. Alterações da comparticipação financeira contratualizada	25
9.1. <i>Foram introduzidas alterações às comparticipações financeiras de forma irregular</i>	25
9.2. <i>As alterações das comparticipações financeiras não foram acompanhadas de alterações aos Planos e Orçamentos da Ilhas de Valor, S.A.</i>	27

CAPÍTULO II EXECUÇÃO E CONTROLO DOS CONTRATOS-PROGRAMA

10. O Governo Regional transferiu 73,3 milhões de euros para a Ilhas de Valor, S.A.	28
11. A informação constante dos relatórios de execução dos contratos-programa elaborados pela Ilhas de Valor, S.A., é insuficiente	30
12. Não foram implementados mecanismos de acompanhamento e de controlo da execução dos contratos-programa	32

CAPÍTULO III CONTABILIZAÇÃO E IMPACTO NA ESTRUTURA DE RENDIMENTOS DA EMPRESA

13. Divulgação insuficiente da informação financeira e inadequada contabilização das participações recebidas	34
13.1. <i>As políticas contabilísticas adotadas carecem de melhor divulgação</i>	34
13.2. <i>Os subsídios governamentais não foram adequadamente contabilizados</i>	35
14. Impacto significativo das participações financeiras recebidas na estrutura de rendimentos da Ilhas de Valor, S.A.	38

PARTE III CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

15. Principais conclusões	40
16. Recomendações	42
17. Decisão	43
Conta de emolumentos	44
Ficha técnica	45
Anexos – Respostas dadas em contraditório	
Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial	47
Ilhas de Valor, S.A.	55
Apêndices	
I – Contratos-programa celebrados entre 2010 e 2018	57
II – Legislação citada	59
III – Índice do dossiê corrente	60

Índice de quadros e gráficos

Quadro 1 – Identificação dos responsáveis da Ilhas de Valor, S.A.– 2014/2018.....	10
Quadro 2 – Resultados económicos da atividade – 2014/2018.....	11
Quadro 3 – Indicadores de gestão operacional – 2014/2018.....	12
Quadro 4 – Estrutura patrimonial – 2014/2018	13
Quadro 5 – Endividamento bancário – 2014/2017	14
Quadro 6 – Custo do financiamento e pressão financeira – 2014/2018	14
Quadro 7 – Contratos-programa – Base legal invocada	17
Quadro 8 – Alterações das participações financeiras	25
Quadro 9 – Execução financeira global dos contratos-programa celebrados – 2010/2018	28
Quadro 10 – Rendimentos da Ilhas de Valor, S.A. – 2010/2018.....	38
Quadro 11 – Resultados económicos da atividade, com e sem participação da RAA – 2010/2018.....	39
Gráfico – Participação financeira aprovada e revista face ao financiamento esperado no Plano e Orçamento – 2010/2018	27

Siglas e abreviaturas

<i>cf.</i>	—	confrontar
doc.	—	documento
LOPTC	—	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NCP	—	Norma de Contabilidade Pública
NCRF	—	Norma Contabilística e de Relato Financeiro
ORAA	—	Orçamento da Região Autónoma dos Açores
p.	—	página
RAA	—	Região Autónoma dos Açores
S.A.	—	Sociedade Anónima
SNC	—	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	—	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SRATC	—	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

Sumário

O que auditámos?

O Tribunal de Contas examinou o enquadramento legal e a execução dos contratos-programa celebrados entre a Região Autónoma dos Açores e a empresa pública regional Ilhas de Valor, S.A., com especial destaque para a aplicação e controlo das verbas transferidas, procedendo ainda à verificação da regularidade dos registos contabilísticos efetuados pela empresa pública e à avaliação do impacto dos contratos-programa na respetiva estrutura de rendimentos.

Para o efeito, foram analisados os contratos-programa celebrados entre os anos de 2010 e 2018.

O que concluímos?

- Entre 2010 e 2018, o Governo Regional autorizou a celebração de 15 contratos-programa com a empresa pública regional Ilhas de Valor, S.A., correspondendo a um encargo inicialmente previsto de 94,4 milhões de euros. Este valor foi posteriormente revisto para 83 milhões de euros, tendo sido transferidos 73,3 milhões de euros.
- Os contratos-programa foram celebrados sem base legal.
- O conteúdo das minutas dos contratos-programa não especifica claramente as finalidades das participações financeiras e o regime das modificações contratuais apresentado é incoerente.
- Foram introduzidas alterações às participações financeiras envolvendo cerca de 21 milhões de euros, sem qualquer de publicidade, apesar de implicarem a alteração das Resoluções do Conselho do Governo, não tendo sido acompanhadas de correspondentes alterações aos *Planos e Orçamentos* da Ilhas de Valor, S.A.
- O conteúdo dos relatórios de execução dos contratos-programa elaborados pela Ilhas de Valor, S.A., é insuficiente, não especificando as ações e projetos que foram objeto de participação financeira.
- Os mecanismos de acompanhamento e controlo da execução dos contratos-programa são insuficientes e as eventuais ações de controlo desenvolvidas não são documentadas.
- As políticas contabilísticas adotadas carecem de melhor divulgação nos Relatórios e Contas apresentados.
- Os subsídios governamentais recebidos ao abrigo de contratos-programa não foram adequadamente contabilizados.

- As participações financeiras transferidas pela Região ao abrigo dos contratos-programa têm um impacto significativo na estrutura de rendimentos da Ilhas de Valor, S.A., dado que, sem aquela fonte de rendimento, os resultados operacionais e os resultados líquidos teriam sido negativos ao longo de todo o período analisado.

O que recomendamos?

Ao Governo Regional:

- Fundamentar a autorização para a celebração de contratos-programa com a Ilhas de Valor, S.A., em base legal aplicável.
- Especificar as finalidades das participações financeiras previstas nos contratos-programa, que não deverão abranger atividades exclusivamente administrativas, para as quais a forma de empresa pública não é apropriada.

À Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial:

- Implementar mecanismos de acompanhamento e controlo da execução dos contratos-programa e documentar as ações de controlo desenvolvidas.

À Ilhas de Valor, S.A.:

- Especificar nos relatórios de execução dos contratos-programa a aplicação das participações financeiras, por ação e por projeto, integrados no *Plano e Orçamento*.
- Melhorar a informação financeira prestada nos Relatórios e Contas apresentados, divulgando as políticas contabilísticas adotadas.
- Proceder à correta contabilização das participações financeiras recebidas ao abrigo de contratos-programa.

PARTE I INTRODUÇÃO

1. Fundamento

- 1 A realização da auditoria teve como fundamento observações efetuadas em anteriores ações de controlo¹.
- 2 A ação realizou-se em cumprimento do programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas (SRATC)².
- 3 Ao nível do plano trienal 2017-2019, a ação enquadra-se no Objetivo Estratégico (OE) 2 – *Aperfeiçoar a qualidade, a tempestividade e a eficácia do controlo do Tribunal*, na Linha de Ação Estratégica (LAE) 2.07 – *Aperfeiçoar o exame dos contratos públicos e o controlo da respetiva execução*.

2. Natureza, objetivo e âmbito

- 4 A ação reveste a natureza de auditoria combinada, tendo como objetivo verificar o enquadramento legal dos contratos-programa celebrados entre a Região Autónoma dos Açores e a empresa pública regional Ilhas de Valor, S.A., bem como o cumprimento do convencionado nos mesmos quanto à aplicação e controlo das verbas transferidas, procedendo-se ainda à verificação da regularidade dos registos contabilísticos efetuados pela empresa pública e à avaliação do impacto dos contratos-programa na respetiva estrutura de rendimentos.
- 5 Quanto ao âmbito temporal, abrangeram-se os contratos-programa celebrados entre 2010 e 2018.
- 6 As entidades auditadas foram a Ilhas de Valor, S.A., e a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, departamento governamental responsável pela celebração dos contratos-programa.

¹ Cfr. ponto 7. do Relatório n.º 04/2015 – FS/SRATC, aprovado em 25-06-2015 (auditoria à exploração e gestão de campos de golfe pela Ilhas de Valor, S.A.).

² A conclusão da presente ação encontra-se prevista no programa de fiscalização para 2019, aprovado por Resolução n.º 4/2018 do Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 14-12-2018, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 6, de 09-01-2019, p. 1169, e no *Jornal Oficial*, II série, n.º 243, de 18-12-2018, p.12754.

3. Síntese metodológica e fases da auditoria

- 7 Adotou-se o quadro metodológico que consta do plano da ação que, em síntese, se baseou no exame direto e integral de documentos e na análise das respostas dadas pelas entidades auditadas, tendo como critério fundamental a legislação vigente e o clausulado dos contratos-programa³.
- 8 A realização da auditoria compreendeu duas fases – planeamento e execução, com elaboração do relato –, envolvendo trabalhos de estudo da legislação aplicável e demais documentação relacionada com a matéria em análise, seleção e organização dos elementos já existentes, obtidos no âmbito de ações anteriormente realizadas⁴, recolha de novos elementos e esclarecimentos junto das entidades auditadas, tratamento e análise de todos os elementos, bem como elaboração do relato, sujeito a contraditório.
- 9 Não foram realizados trabalhos de campo, na medida em que os elementos disponíveis e os esclarecimentos prestados pelas entidades auditadas permitiram atingir os objetivos da ação.
- 10 As verificações efetuadas sustentaram-se na legislação vigente à data dos factos relatados, a qual é mencionada no [Apêndice II](#).
- 11 Os documentos que fazem parte do *dossiê corrente* estão identificados no [Apêndice III](#) por um número e uma breve descrição do seu conteúdo. O número de cada documento corresponde ao nome do ficheiro eletrónico que o contém. Nas referências feitas a esses documentos ao longo do relatório, identifica-se apenas o respetivo número e, se for o caso, a página do ficheiro.

³ Doc. 2.09 e 2.10.

⁴ Ações relativas à exploração e gestão de campos de golfe pela Ilhas de Valor, SA (ação 14-228FS4) e ao projeto 21.6 do Plano - Planeamento e Finanças (ação 14-220FS1).

4. Condicionantes e limitações

12 Realça-se a colaboração prestada pelas entidades auditadas, mediante o envio de elementos solicitados⁵.

13 No entanto, não foram prestados todos os esclarecimentos pedidos⁶.

5. Contraditório

14 Para efeitos de contraditório, em conformidade com o disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da LOPTC, o relato foi remetido à Presidência do Governo, enquanto entidade interessada não auditada, à Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial e à Ilhas de Valor, S.A.

15 A Presidência do Governo não respondeu.

16 A Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial apresentou uma resposta, que é a citada ao longo do presente Relatório. A Ilhas de Valor, S.A., aderiu a essa resposta.

17 Atendendo a que no presente Relatório são abordados atos imputáveis à Ilhas de Valor, S.A., ou com implicações na respetiva gestão, teria sido útil obter uma resposta individual desta, uma vez que a entidade, ao menos formalmente, tem o estatuto de empresa pública regional, não sendo um serviço dependente da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial.

⁵ No relato, referiu-se, como limitação, que os *pedidos de autorização de pagamento* não incluíam as certidões comprovativas da situação contributiva e tributária da Ilhas de Valor, S.A., nem mencionam essa situação. Também se aludiu à falta de ordens de transferência das verbas, o que levou a que, nestes casos, a verificação da efetiva transferência fosse efetuada por coincidência de valores, nos extratos da conta bancária da Tesouraria de Ponta Delgada.

Em contraditório, foi referido que «Esta conclusão não é posteriormente desenvolvida em sede do texto relato nem assente em provas suficientes, o que dificulta o contraditório». Quanto à prova, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial é que remeteu, no âmbito da presente ação, os *pedidos de autorização de pagamento* que não estão instruídos com aqueles documentos (*cf.* doc.ºs 3.05.05.01 a 3.05.05.25, 3.05.06.01 a 3.05.06.13, 03.05.07.01 a 3.05.07.23, 03.05.08.01 a 3.05.08.07, 03.05.08.09 a 3.05.08.12, 03.05.09.01 a 3.05.09.06, 3.05.10.01 a 3.05.10.05, 3.05.13.01 a 3.05.13.08, 3.05.14.02, 3.05.14.05 a 3.05.14.18, 3.05.14.21, 3.05.14.22, 3.05.15.01 a 3.05.15.12).

Em todo o caso, reconhece-se que estas limitações não prejudicaram de forma relevante o desenvolvimento do trabalho.

⁶ Em contraditório, foi referido que a «(...) conclusão (...) não assenta em factos evidenciados, o que impossibilita o exercício do contraditório por não se conhecer quais os esclarecimentos que ficaram por responder (...)».

Sucedem que foram as próprias entidades auditadas que identificaram os esclarecimentos não respondidos, mas invocam agora que os desconhecem. Assim:

— Quanto ao pedido de esclarecimento relativo ao conteúdo dos n.ºs 1, 3, 4 e 5 da cláusula 4.ª dos contratos-programa (ponto 7 do ofício de 20-07-2015 – doc. 3.07.01), a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial não respondeu, informando que «(...) o serviço reunirá melhores condições de esclarecer devidamente o Tribunal de Contas aquando do exercício do contraditório ao relato da auditoria» (ofício de 27-07-2015 – doc. 3.07.07).

— Quanto ao pedido de indicação dos valores previstos e executados em planos de atividades e orçamentos (ponto 6 do ofício de 30-04-2015 – doc. 1.01), a Ilhas de Valor, S.A., não respondeu, alegando que parte significativa da despesa se encontrava classificada em conta comum, não desagregada, da classe 6, o que impossibilitaria o envio dos elementos solicitados (ofício de 03-06-2015 – doc. 1.15).

- 18 Teria enriquecido esclarecidamente a presente análise o conhecimento da posição da Ilhas de Valor, S.A., sobre aspetos como⁷:
- Modificações unilaterais dos contratos-programa;
 - Desarticulação entre os montantes das participações financeiras contratualizadas e as previsões dos *Planos e Orçamentos* da Ilhas de Valor, S.A.;
 - Divergência entre os valores previstos nos contratos-programa e os valores pagos;
 - Conteúdo dos relatórios de execução dos contratos-programa;
 - Políticas contabilísticas adotadas.
- 19 Na resposta obtida, são feitas diversas considerações sobre o método, âmbito e utilidade da auditoria, chegando-se mesmo ao ponto de formular as conclusões a que o Tribunal deveria chegar.
- 20 Entre estas considerações, há uma que ignora particularmente as responsabilidades das entidades sujeitas aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas. Trata-se da afirmação de que a duração da auditoria «... não terá permitido uma regularização mais cedo das situações a corrigir, nomeadamente em termos de enquadramento legal ou registos contabilísticos». Como é óbvio, as entidades públicas não ficam dispensadas de atuar de acordo com a lei enquanto aguardam por resultados de auditorias. Pelo contrário, continuam vinculadas à lei, como estavam antes do início da auditoria e sempre continuarão a estar.
- 21 Em conformidade com o disposto na parte final do n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC, a resposta da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial dada em contraditório encontra-se transcrita em [Anexo](#), assim como a adesão à mesma por parte da Ilhas de Valor, S.A.⁸.

⁷ Cfr. pontos 9.1., 9.2., 10., 11., 13.1, *infra*.

⁸ As respostas constam ainda do processo eletrónico (doc. 5.03.01 e 5.03.02).

6. Caracterização da Ilhas de Valor, S.A.

6.1. Remissão. Órgãos sociais

- 22 No ponto 5. do [Relatório n.º 4/2015-FS/SRATC](#), aprovado em 25-06-2015 (auditoria à exploração e gestão dos campos de golfe pela Ilhas de Valor, S.A.), para onde se remete, procedeu-se a uma caracterização genérica da Ilhas de Valor, S.A., que se mantém atual, não se tendo registado alterações na natureza jurídica, no objeto e no capital social da empresa pública.
- 23 Refira-se apenas que, em 2018, em execução da [Resolução do Conselho do Governo n.º 74/2018, de 20 de junho](#), que aprovou diversas medidas de reestruturação do sector público empresarial regional, se verificou uma pequena alteração na estrutura acionista da Ilhas de Valor, S.A., com a saída dos sócios Atlânticoline, S.A., e SATA Air Açores, S.A., que detinham, cada um, ações representativas de 0,28% do capital (5 000 ações com o valor nominal de 25 000 euros), as quais foram transmitidas, a título gratuito, para a Região Autónoma dos Açores que, assim, passou a deter 50,56% do capital social, enquanto o Fundo Regional de Apoio à Coesão e Desenvolvimento Económico mantém a titularidade dos restantes 49,44%⁹.
- 24 No mesmo [Relatório n.º 4/2015-FS/SRATC](#), deu-se conta da constituição do conselho de administração no período de 2010 a 2013. Em 09-04-2013, tinha havido a substituição de um dos vogais, mantendo-se, desde então, os restantes membros do órgão executivo. No período de 2014 a 2018, os órgãos sociais da Ilhas de Valor, S.A., tiveram a seguinte constituição, que se conservou inalterada durante os cinco anos:

Quadro 1 – Identificação dos responsáveis da Ilhas de Valor, S.A.– 2014/2018

Designação	
Mesa da assembleia geral	
Presidente	José de Sousa Rego
Vice-Presidente	Luís Miguel Alves Vicente da Silva Melo
Secretária	Vera Cristina Pereira Sousa
Conselho de administração	
Presidente	Lubélia Maria de Melo Figueiredo Chaves
Vogal	Diana Rosa Ávila Valadão
Vogal	Alberto da Silva Costa
Órgão de fiscalização	
Fiscal único	Duarte Giesta Associado, SROC
Fiscal suplente	Leopoldo de Assunção Alves

Fonte: Relatório e Contas de 2014 a 2017 e Relatórios de Execução dos Contratos-Programa de 2014 a 2018.

⁹ Cfr. Relatório e Contas da Ilhas de Valor, S.A., relativo a 2018 (doc. 3.01.13).

6.2. Situação económica e financeira

25 No mesmo [Relatório n.º 4/2015-FS/SRATC](#), para onde novamente se remete, procedeu-se à análise da situação económica e financeira da Ilhas de Valor, S.A., abrangendo aos anos de 2010 a 2013¹⁰.

26 Relativamente aos anos de 2014 a 2018, a análise efetuada conduz, em síntese, às seguintes observações:

- i. A empresa continuou a contabilizar resultados positivos, exceto no ano de 2016, em que apresentou um prejuízo de 368,6 mil euros, conforme se expõe:

Quadro 2 – Resultados económicos da atividade – 2014/2018

(em Euro)

Resultados económicos	2014	2015	2016	2017	2018
EBITDA	2 206 957	2 711 707	1 289 172	2 190 370	2 970 016
EBIT	1 228 951	1 779 325	349 428	1 316 249	2 616 610
EBT	648 295	1 368 813	72 902	1 066 435	2 417 820
Resultado líquido do período	276 679	1 351 331	-368 616	845 268	1 974 614
Autofinanciamento	1 254 685	2 283 713	571 128	1 719 389	2 848 735

Fonte: Demonstração dos resultados por natureza/Funções, de 2014 a 2018. Relativamente a 2018, a informação considerada baseou-se no processo de prestação de contas da Ilhas de Valor, S.A., remetido ao Tribunal de Contas, em 30-04-2019.

Os resultados positivos alcançados permaneceram influenciados pelo valor dos *subsídios à exploração* que foram considerados indevidamente nos *rendimentos* registados, verificando-se que, **na ausência de apoios públicos, os resultados operacionais e os resultados líquidos teriam sido negativos ao longo de todo o período**¹¹.

- ii. A atividade da Ilhas de Valor, S.A., continuou a não gerar rendimentos suficientes para cobrir os seus gastos operacionais, evidenciando-se o agravamento registado em 2018:

¹⁰ Cfr. ponto 6. do [Relatório n.º 4/2015-FS/SRATC](#).

¹¹ Sobre a contabilização das verbas recebidas ao abrigo dos contratos-programa e o seu impacto no total dos *rendimentos* da empresa pública, cfr. pontos 13.2. e 14., *infra*.

Quadro 3 – Indicadores de gestão operacional – 2014/2018

(em Euro e em percentagem)

Indicador de gestão operacional	2014	2015	2016	2017	2018
Volume de negócios	1 528 788	1 437 283	1 559 531	1 489 345	898 168
Gastos da atividade operacional	2 036 353	2 040 514	2 437 647	2 209 358	2 081 215
<i>Gastos com pessoal</i>	1 179 603	1 178 247	1 384 835	1 416 782	1 396 799
<i>Fornecimentos e serviços externos</i>	738 053	728 780	877 963	618 977	478 922
<i>Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas</i>	118 696	133 487	174 849	173 600	205 494
Volume de negócios/Gastos operacionais	75%	70%	64%	67%	43%

Fonte: Demonstração dos resultados por natureza/Funções, de 2014 a 2018. Relativamente a 2018, a informação considerada baseou-se no processo de prestação de contas da Ilhas de Valor, S.A., remetido ao Tribunal de Contas, em 30-04-2019.

Com algumas oscilações durante o período, o volume de negócios registou uma redução significativa em 2018, tendo-se fixado em 898,2 mil euros, menos 591,2 mil euros (-40%) do que em 2017.

Os gastos da atividade operacional, tendencialmente crescentes desde a quebra de 25% ocorrida em 2012¹², voltaram a registar algum abrandamento a partir de 2017. Em 2018, o seu total foi de 2,1 milhões de euros, o que corresponde a um decréscimo, face a 2017, de 128 mil euros (-6%).

Das suas componentes, evidenciam-se os *gastos com o pessoal*, cujo aumento foi progressivo durante o período, apresentando um ligeiro decréscimo em 2018, da ordem dos 20 mil euros (-1%), comparativamente a 2017.

A capacidade dos rendimentos gerados anualmente pela empresa cobrirem os gastos operacionais foi decrescendo ao longo do período e, após uma pequena melhoria em 2017, baixou de forma muito significativa em 2018, passando dos 67% para os 43%.

iii. Os capitais próprios continuaram a financiar menos de metade do ativo. O financiamento da atividade da empresa depende essencialmente dos capitais alheios.

Conforme decorre do indicador *autonomia financeira*, que traduz o nível de financiamento dos seus *ativos* pelo *capital próprio*, os índices alcançados no período de 2014 a 2017 foram sempre decrescendo, ocorrendo uma ligeira melhoria em 2018:

¹² Cfr. quadro III do [Relatório n.º 4/2015-FS/SRATC](#).

Quadro 4 – Estrutura patrimonial – 2014/2018

(em Euro e em percentagem)

Estrutura patrimonial	2014	2015	2016	2017	2018
Estrutura do balanço					
Ativo	50 713 974	50 875 512	52 066 159	40 287 954	40 810 501
<i>Ativo não corrente</i>	18 017 791	16 670 450	16 300 270	13 558 745	16 003 485
<i>Ativo corrente</i>	32 696 183	34 205 062	35 765 889	26 729 209	24 807 016
Capital próprio	24 606 853	22 115 062	21 262 204	13 690 219	16 267 974
Passivo	26 107 121	28 760 450	30 803 955	26 597 735	24 542 527
<i>Passivo não corrente</i>	15 719 051	16 476 235	16 076 235	14 876 235	14 605 196
<i>Passivo corrente</i>	10 388 070	12 284 215	14 727 720	11 721 500	9 937 331
Indicadores					
Liquidez geral	315%	278%	243%	228%	250%
Liquidez reduzida	314%	278%	243%	227%	249%
Liquidez imediata	3%	3%	1%	2%	2%
Endividamento	51%	57%	59%	66%	60%
Estrutura do endividamento	40%	43%	48%	44%	40%
Solvabilidade	94%	77%	69%	51%	66%
Autonomia financeira	49%	43%	41%	34%	40%

Fonte: Balanços a 31 de dezembro, de 2014 a 2018. Relativamente a 2018, a informação considerada baseou-se no processo de prestação de contas da Ilhas de Valor, S.A., remetido ao Tribunal de Contas, em 30-04-2019.

O total do balanço aumentou ligeiramente, passando de 51 milhões de euros em 2014 para 52 milhões de euros em 2016, valor que baixou para os 40 milhões de euros em 2017, passando para os 41 milhões de euros em 2018.

O aumento do *ativo*, registado entre 2014 e 2016, foi determinado pelo crescimento do *ativo corrente*, enquanto o decréscimo ocorrido em 2017 resultou tanto do *ativo não corrente*, como do *ativo corrente*. Em 2018, o aumento do *ativo não corrente* foi determinante para o crescimento do *ativo*.

Em qualquer um dos anos em análise, as *outras contas a receber* representaram, sensivelmente, 60% ou mais do *ativo*¹³.

O *capital próprio*, que ao longo do período atingiu sempre valores positivos, foi decrescendo, passando de 24,6 milhões de euros em 2014 para 13,7 milhões de euros em 2017, ou seja, menos 10,9 milhões de euros (-44%), registando, em 2018, um aumento, face a 2017, na ordem dos 2,6 milhões de euros (19%).

¹³ A título indicativo, salientam-se os montantes incluídos nas *outras contas a receber*, no ano de 2018: 14,5 milhões de euros de empresas beneficiárias das *Linhas de Apoio às Empresas*; 7,7 milhões de euros de empresas beneficiárias do *Programa Valorizar o Emprego*; 486,4 mil euros da *Pousada de Juventude de São Jorge*; 129,6 mil euros do *Programa Estabilização do Emprego*; 75 mil euros do *Clube Golf Terceira*; 1 milhão de euros da *massa insolvente Verdegolf*; e 18 mil euros de *Vencimentos/impostos 2013 a 2017*.

Quanto ao *passivo*, o seu valor foi crescente até 2016, passando de 26,1 milhões de euros em 2014 para 30,8 milhões de euros em 2016. Em 2017 e 2018, esta tendência inverteu-se, sofrendo uma quebra de 4,2 milhões de euros (-14%), face a 2016, e de 2,1 milhões de euros (-8%), face a 2017.

Em conjunto, as *outras contas a pagar* e os *financiamentos obtidos* representaram, em qualquer um dos anos, mais de 98% do *passivo*¹⁴.

Em consequência, os capitais alheios desempenharam um papel essencial no financiamento da atividade da empresa. O indicador *endividamento* alcançou valores superiores a 50%, índice que foi crescendo ao longo do período em análise, apresentando uma melhoria em 2018, comparativamente a 2017.

A exposição da Ilhas de Valor, S.A., ao financiamento bancário foi aumentando até 2016, mas em 2017 e 2018 diminuiu.

Quadro 5 – Endividamento bancário – 2014/2017

(em Euro)

Endividamento bancário	2014	2015	2016	2017	2018
De longo prazo	9 069 051	9 826 235	9 426 235	8 226 235	7 955 196
De curto prazo	370 074	0	741 000	455 000	0
Total	9 439 125	9 826 235	10 167 235	8 681 235	7 955 196
Passivo remunerado	36%	34%	33%	33%	32%

Fonte: Balanços a 31 de dezembro, de 2014 a 2018. Relativamente a 2018, a informação considerada baseou-se no processo de prestação de contas da Ilhas de Valor, S.A., remetido ao Tribunal de Contas, em 30-04-2019.

Entre 2014 e 2018, os encargos líquidos da dívida registaram um decréscimo significativo, passando de 528,6 mil euros para 169,3 mil euros.

Quadro 6 – Custo do financiamento e pressão financeira – 2014/2018

(em Euro e em percentagem)

Custo do financiamento e pressão financeira	2014	2015	2016	2017	2018
Juros suportados	528 610	366 346	253 457	222 888	169 336
Custo dos financiamentos obtidos	6%	4%	2%	3%	2%
Pressão financeira	24%	14%	20%	10%	6%

Fonte: Demonstrações de resultados por natureza/Funções e balanços em 31 de dezembro, de 2014 a 2018. Relativamente a 2018, a informação considerada baseou-se no processo de prestação de contas da Ilhas de Valor, S.A., remetido ao Tribunal de Contas, em 30-04-2019.

O indicador *custo dos financiamentos obtidos* apresentou uma evolução favorável, passando de 6% em 2014, para 2% em 2018, assim como o relativo à *pressão financeira*, que em 2014 era de 24%, situando-se em 2018 nos 6%.

¹⁴ A título indicativo, salientam-se os montantes incluídos nas *outras contas a pagar*, do passivo corrente e não corrente, no ano de 2018: 9,2 milhões de euros de *Linhas de crédito*; 6,6 milhões de euros de *Linhas de crédito referente ao Fundo de Garantia*; 118,1 mil euros de *Impostos diferidos*; e 166,3 mil euros de *Acréscimo de remunerações a liquidar*.

O peso dos custos financeiros suportados, durante o quadriénio, no total das *vendas e serviços prestados* foi sempre decrescente, passando de 35% em 2014 para 19% em 2018.

PARTE II OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

Capítulo I Contratos-programa celebrados entre 2010 e 2018

7. Decisão de contratar

7.1. Autorização do Conselho do Governo

27 Entre 2010 e 2018, a Região Autónoma dos Açores e a Ilhas de Valor, S.A., celebraram 15 contratos-programa, envolvendo a atribuição de participações financeiras no montante inicialmente previsto de 94,4 milhões de euros¹⁵.

28 A autorização para a celebração dos contratos-programa foi dada pelo Conselho do Governo Regional, por Resolução.

29 Genericamente, estas Resoluções do Conselho do Governo definem o objeto, o montante e o enquadramento orçamental dos contratos-programa, aprovam as respetivas minutas e delegam poderes de outorga no Vice-Presidente do Governo Regional.

7.2. Falta ou inadequação da base legal invocada

30 Todas as Resoluções do Conselho do Governo que autorizaram a celebração dos contratos-programa foram emitidas ao abrigo do disposto nas alíneas *d)* e *e)* do artigo 90.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, que conferem ao Governo Regional competência para «[a]doptar as medidas necessárias à promoção e desenvolvimento económico e social e à satisfação das necessidades colectivas regionais» e para «[a]dministrar e dispor do património regional e celebrar os actos e contratos em que a Região tenha interesse»¹⁶.

31 Estes poderes administrativos do Governo Regional devem ser exercidos de acordo com o quadro legal aplicável, o qual não foi invocado diretamente nas Resoluções, mas – apenas nalguns casos – na minuta do contrato-programa, como segue:

¹⁵ *Cfr. Apêndice I.*

¹⁶ A [Resolução do Conselho do Governo n.º 159/2015](#), de 28 de dezembro, refere ainda a norma que atribui competência para autorização da despesa (na altura, alínea *e)* do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2015/A, de 7 de janeiro, e alínea *a)* do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2015, de 13 de fevereiro).

Quadro 7 – Contratos-programa – Base legal invocada

N.º de ordem	Ano	Resolução do Conselho do Governo	Base legal invocada
1	2010	77/2010, de 25 de maio, e Declaração de Retificação n.º 13/2010, de 28 de julho	Artigo 13.º do Regime do Sector Público Empresarial da RAA.
2	2011	47/2011, de 26 de abril	
3	2012	29/2012, de 7 de março	
4		60/2012, de 21 de maio	
5	2013	60/2013, de 21 de junho	Artigo 31.º do Regime do Sector Público Empresarial da RAA.
6		122/2013, de 19 de dezembro	
7	2014	76/2014, de 29 de abril	Não foi invocada base legal.
8	2015	32/2015, de 4 de março	
9		159/2015, de 28 de dezembro	
10	2016	60/2016, de 30 de março	
11		148/2016, de 11 de agosto	
12	2017	78/2017, de 7 de agosto	
13		148/2017, de 27 de dezembro	
14	2018	28/2018, de 21 de março	
15		105/2018, de 9 de outubro	

32 Os dois primeiros contratos-programa (n.ºs de ordem 1 e 2) apresentam como fundamento para a sua celebração o disposto no artigo 13.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A](#), de 24 de março¹⁷.

33 Acontece que o artigo 13.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A](#) não constitui fundamento para a celebração de contratos-programa. A norma regula a obrigatoriedade e o conteúdo das orientações estratégicas de gestão, de carácter plurianual, que o Conselho do Governo deve estabelecer para a generalidade do sector público empresarial da Região (orientações globais) e para cada empresa (orientações específicas). A referência que é feita a contratos é apenas no sentido de que as orientações globais e específicas podem contemplar a celebração de contratos entre a Região e as empresas públicas (n.º 6).

34 Isto mesmo foi reconhecido em esclarecimento prestado pela Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial:

(...) Os contratos-programa celebrados em 26-05-2010 e 26-04-2011 tiveram como enquadramento o artigo 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24 de março, por se considerar que a cooperação entre a RAA e a Ilhas de Valor, S.A., «no âmbito da implementação do Plano de investimentos e de atividades aprovado para esse ano na empresa» (cl. 1.ª⁵) configurava a concretização de orientações estratégicas específicas de gestão.

Posteriormente, esta interpretação foi alterada, passando os contratos-programa a fazer referência ao artigo 31.º do citado diploma regional, por ser uma norma de âmbito de aplicação mais adequada tendo em consideração a natureza da execução de serviços de interesse económico geral.¹⁸

¹⁷ Regime do sector público empresarial da Região Autónoma dos Açores.

¹⁸ Doc. 1.09 a 1.13.

35 Com efeito, os seis contratos-programa subsequentes (n.ºs de ordem 3 a 8) fundamentaram-se no artigo 31.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A](#).

36 O artigo 31.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A](#) regula a celebração de contratos entre a Região e as empresas públicas regionais encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral¹⁹, contemplando, designadamente, a atribuição de indemnizações compensatórias²⁰.

37 Perante o enquadramento legal que foi invocado, solicitou-se às entidades auditadas a especificação dos serviços de interesse económico geral subjacentes à celebração de cada contrato-programa e cópia dos contratos de concessão celebrados ou indicação da norma legal que permite a atribuição, por outra via, da gestão dos serviços de interesse económico geral em causa, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A. Solicitou-se, ainda, à Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial o esclarecimento do motivo do pagamento da compensação financeira, prevista nos contratos-programa sob a forma de transferência, quando o artigo 31.º, n.ºs 1 e 4, do mesmo diploma legal prevê, antes, a atribuição de indemnizações compensatórias, de acordo com diploma próprio²¹.

38 A Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial informou que:

7. No que se refere (...) ao enquadramento dos mesmos na disciplina do artigo 31.º do DLR n.º 7/2008/A, de 24 de março, o serviço reunirá melhores condições de esclarecer devidamente o Tribunal de Contas aquando do exercício do contraditório ao relato da auditoria;

8. Sem prejuízo do referido anteriormente, informa-se que a relação entre a Região Autónoma dos Açores e a Ilhas de Valor, S.A., é titularizada unicamente nos contratos-programa, já em posse do Tribunal de Contas, os quais identificam os respetivos objetivos.²²

39 Sobre o assunto, a Ilhas de Valor, S.A., também se limitou a informar que:

(...) No que se refere ao enquadramento dos mesmos na disciplina do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24 de março, o serviço informa que a relação com a

¹⁹ Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 29.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A](#): «... são consideradas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral aquelas cujas actividades devam assegurar a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a coesão económica e social e a protecção dos consumidores, sem prejuízo da eficácia económica e do respeito dos princípios de não discriminação e transparência».

Para se perceber o âmbito dos serviços de interesse económico geral, convém ter presente os princípios orientadores aplicáveis, previstos no artigo 30.º do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A (*cfr.*, ainda, artigo 55.º do [Decreto-Lei n.º 133/2013](#), de 3 de outubro, aplicável subsidiariamente, nos termos do seu artigo 4.º, e artigo 14.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, quanto ao enquadramento geral).

O n.º 2 do mesmo artigo 29.º acrescenta que, regra geral, a gestão de serviços de interesse económico geral é atribuída através de contrato de concessão.

²⁰ Artigo 31.º, n.º 1, do [Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A](#).

²¹ Doc. 3.07.01, 3.07.02, 3.07.03 e 3.07.04.

²² Doc. 3.07.07 e 3.07.08.

Região Autónoma dos Açores é titularizada unicamente nos contratos-programa, já em posse do Tribunal de Contas, os quais identificam os respetivos objetos.²³

40 Apesar de as respostas serem lacónicas, resulta das mesmas que, no período em análise, não foram celebrados com a Ilhas de Valor, S.A., contratos de concessão da gestão de serviços de interesse económico geral²⁴.

41 Por conseguinte, o artigo 31.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A](#) não poderia servir de base legal à celebração dos contratos-programa entre a Região e a Ilhas de Valor, S.A., na medida em que se aplica ao relacionamento contratual com empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, não tendo sido concedida à Ilhas de Valor, S.A., a concessão da gestão deste tipo de serviços.

42 Os restantes sete contratos-programa analisados não invocam qualquer base legal.

43 Face ao exposto, conclui-se que, no período em análise, **os contratos-programa celebrados entre a Região Autónoma dos Açores e a empresa pública regional Ilhas de Valor, S.A., ou recorrem a uma base legal inaplicável à situação ou não invocam qualquer enquadramento legal.**

44 Em contraditório, depois de considerações várias sobre esta fase da auditoria, foi referido que²⁵:

Aquando dos esclarecimentos em 2015, e questionado sobre a bondade do artigo 31.º do Decreto Legislativo regional n.º 7/2008/A, de 24 de março, servir para substituir a base legal aos contratos-programa, anteriormente enquadrados no artigo 13.º do mesmo diploma, as entidades auditadas questionaram-se desta opção, tendo sido considerado preferível aguardar pelo entendimento do Tribunal de Contas. Tal facto é verificável no quadro 7, o qual demonstra como, a partir de final de 2015, o enquadramento legal passou a cingir-se à norma do artigo 90.º do Estatuto, que – de qualquer modo – tem uma natureza jurídica de uma lei.

De todo o modo, pretende o Governo Regional acolher a recomendação de enquadrar de forma mais direta a celebração dos contratos-programa, termos em que pretende articular com a Assembleia Legislativa a forma de alcançar este desiderato.

45 Da resposta dada em contraditório, resulta que há consenso quanto à inadequação da base legal invocada para a celebração dos contratos-programa. Seria de esperar, portanto, que deixassem de ser celebrados contratos-programa nestes termos.

²³ Doc. 3.07.05 e 3.07.06.

²⁴ Anteriormente, refira-se que o único contrato celebrado entre a Região e a Ilhas de Valor, S.A., remonta a 2007, autorizado pela [Resolução do Conselho do Governo n.º 66/2007, de 5 de julho](#), através do qual a empresa pública foi encarregada de prestar serviços de interesse económico geral relativos à promoção de atividades turísticas associadas ao termalismo e ao turismo de natureza, designadamente através dos projetos termais da Ferraria e do Carapacho e do Parque de Campismo das Queimadas. A execução dos referidos projetos encontrava-se concluída aquando da celebração do primeiro contrato-programa em análise, datado de 26-05-2010 (n.º de ordem 1), não integrando o *Plano de investimentos e atividades* da Ilhas de Valor, S.A., referente àquele ano, nem os relativos aos anos subsequentes (*cf.* doc. 3.03.01 a 3.03.06).

²⁵ Como já se referiu, a resposta dada em contraditório encontra-se transcrita em [Anexo](#).

- 46 Note-se que deixar de celebrar contratos-programa com a Ilhas de Valor, S.A., não significa abandonar os objetivos tidos em vista. Pelo contrário, do ponto de vista de organização, estes objetivos poderiam mais adequadamente ser prosseguidos por serviços da Administração Regional direta ou indireta, por não envolverem atividade empresarial, mas sim atividade exclusivamente administrativa.
- 47 Mas não foi isto que aconteceu: continuaram a ser celebrados contratos-programa com a Ilhas de Valor, S. A., sabendo-se que não havia base legal que o permitisse.

8. Caracterização dos contratos-programa

8.1. Cláusulas dos contratos

48 O clausulado dos 15 contratos-programa celebrados entre a Região Autónoma dos Açores e a Ilhas de Valor, S.A., no período de 2010 a 2018, foi sofrendo alguma evolução ao longo do tempo, mas, na essência, manteve-se com conteúdo semelhante.

49 As cláusulas dos contratos-programa incidem sobre:

- O objeto, referindo apenas que o contrato se destina a regular a cooperação entre as partes no âmbito da implementação do plano anual de investimentos da Ilhas de Valor, S.A., com escassas exceções a que adiante se fará referência²⁶;
- O prazo, que coincide com o ano civil;
- O montante estimado da participação financeira atribuída pela Região, o qual pode ser alterado unilateralmente;
- A fiscalização da execução do contrato, que pode incluir a realização de avaliações e auditorias, promovidas pela Região, e a apresentação, pela Ilhas de Valor, S.A., de um relatório de execução;
- Os fundamentos da resolução do contrato em caso de incumprimento pela Ilhas de Valor, S.A.;
- O enquadramento orçamental dos encargos²⁷;
- A isenção de Imposto do Selo.

8.2. A finalidade dos contratos não está claramente especificada

50 Dos 15 contratos-programa celebrados, 14 destinaram-se ao financiamento dos *planos de investimento e de atividades* da Ilhas de Valor, S.A., e um à implementação do *Programa de Valorização do Emprego*²⁸.

²⁶ Ponto 8.2., *infra*.

²⁷ Os encargos foram enquadrados nos Orçamentos da Região Autónoma dos Açores, no capítulo 40/50 – *Despesas do Plano*, em duas ações específicas: *Coesão Regional*, que integra as verbas destinadas ao estímulo do investimento nas designadas “Ilhas de Coesão” e à implementação de medidas de apoio à consolidação das estruturas produtivas e empresariais regionais; e *Linhas de Apoio do Financiamento Empresarial*, que integra as verbas destinadas a assegurar a liquidação das bonificações de juros e encargos resultantes da operacionalização e gestão de diversas linhas de crédito de apoio às empresas.

²⁸ N.º de ordem 4.

51 No contrato celebrado em 2010, é feita a identificação dos investimentos mais significativos a compartilhar²⁹. Quanto aos restantes contratos-programa, nalguns ainda é mencionada, a título exemplificativo, a cooperação no âmbito das linhas de apoio às empresas, mas, nos outros, não é feita qualquer especificação das ações que, integradas nos *planos de investimentos e de atividades* da Ilhas de Valor, S.A., seriam objeto de participação através dos contratos-programa.

52 Em contraditório foi referido que:

Encontrando-se nos Planos de Investimento e de Atividades da Ilhas de Valor, S.A., – que são o objeto de cada contrato-programa – devidamente discriminadas as ações, e havendo coincidência entre as vigências temporais dos documentos previsionais – no qual o Orçamento encontra-se discriminado pelas ações do Plano de Investimentos e Atividades – e de cada contrato-programa, afigura-se suficientemente especificada a finalidade de cada um dos contratos-programa.

53 De facto, a vigência temporal dos contratos-programa coincide com a dos instrumentos previsionais da Ilhas de Valor, S.A. Acontece, no entanto, que os *planos de investimentos e de atividades* da empresa pública contemplam ações que exigem um financiamento superior ao valor dos contratos-programa³⁰, pelo que a mera referência àqueles instrumentos previsionais não permite determinar quais as ações abrangidas pelos contratos-programa, de entre o conjunto das previstas.

8.3. O regime das modificações contratuais apresenta incoerências

54 A cláusula dos contratos-programa relativa ao regime da participação financeira estabelece, no seu n.º 1, a quantia que a Região se obriga a transferir, no ano, para a Ilhas de Valor, S.A., utilizando, para o efeito, a expressão *montante máximo*³¹ para referir a verba estimada como suficiente para a cobertura dos custos inerentes ao objeto do contrato-programa.

55 Na mesma cláusula, inserida nos vários contratos, prevê-se a possibilidade de modificações do montante da participação financeira, conforme se transcreve:

2 – No caso da Ilhas de Valor beneficiar de apoio suplementar de outras fontes de financiamento para a execução do objeto definido na cláusula 1.ª, o montante da participação financeira a atribuir ao abrigo do presente contrato-programa poderá ser proporcionalmente reduzido.

3 – O montante referido no n.º 1 pode ser revisto mediante despacho do membro do Governo Regional com competência em matéria de finanças, e concretizado por aditamento

²⁹ Nomeadamente: aquisição de terrenos para o campo de golfe de Santa Maria; captação de água para o campo de golfe de Santa Maria; musealização temática da Fábrica da Baleia da Ilha das Flores; empreitada de remodelação e adaptação da Fábrica da Baleia da Ilha das Flores; revalorização da zona envolvente ao Hotel e Fábrica da Baleia das Flores; linhas de crédito e de apoio às empresas; empreitadas da Pousada da Juventude e Parque de Campismo em São Jorge (n.º de ordem 1).

³⁰ Sobre o assunto, *cf.*, por exemplo, ponto 9.2., *infra*.

³¹ Com exceção do contrato-programa de 02-05-2014 (n.º de ordem 7).

ao presente contrato, quando, devidamente justificado e fundamentado, tal valor se torne manifestamente excessivo ou insuficiente para permitir a execução do plano de investimentos e de atividades aprovado para o ano (...).

4 – Sem prejuízo do estipulado no número anterior, a verba referida no n.º 1 pode ser revista se, comprovadamente, se tornar insuficiente para cobrir a totalidade dos custos a que respeita.

5 – Caso a RAA entenda não ser necessário transferir a totalidade da verba definida, considera-se que o valor remanescente não transita em dívida para os anos subsequentes.

56 Do regime das modificações contratuais convencionado nos contratos-programa resulta o seguinte:

- O montante máximo da comparticipação financeira, previsto no contrato, corresponde ao fixado pelo Conselho do Governo, na Resolução que aprova a minuta do contrato;
- O n.º 4, por seu turno, permite que o valor máximo seja excedido, se se tornar insuficiente para cobrir a totalidade dos custos, pressupondo-se que o órgão competente para o efeito será o Conselho do Governo, pois tal envolve a alteração da Resolução que aprovou a minuta do contrato;
- Porém, o regime estabelecido no n.º 3 permite que aquele montante máximo possa ser excedido ou reduzido, por decisão de um membro do Governo, independentemente da respetiva competência legal para autorização de despesas, tornando aparentemente inútil a sua fixação pelo Conselho do Governo;
- O n.º 5, finalmente, parece permitir que o montante fixado, quer pelo Conselho do Governo, quer pelo membro do Governo Regional com competência em matéria de finanças, não seja, afinal, processado, sem que resulte claro em que condições tal pode ocorrer e qual o órgão competente para o efeito.

57 Assim, este regime pode suscitar dúvidas na sua aplicação e não parece salvaguardar o princípio da identidade ou do paralelismo das formas, dado permitir que o ato modificativo possa revestir forma e formalidades diferentes das prescritas no ato inicial³².

58 Sobre a matéria, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial limitou-se a referir que «(...) reunirá melhores condições de esclarecer devidamente o Tribunal de Contas aquando do exercício do contraditório ao relato da auditoria»³³.

59 Na resposta dada em contraditório, foi manifestada a intenção de melhorar a redação da cláusula:

A redação da cláusula de comparticipação financeira (...), não corresponde à redação em todos os contratos-programa, tendo resultado de um processo evolutivo.

³² Cfr. artigos 170.º e 173.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

³³ Doc. 3.07.01, 3.07.02, 3.07.07 e 3.07.08.

Contudo, verifica-se que esta redação pode ser melhorada, no sentido de distinguir claramente as competências do Conselho do Governo, que aprova o montante máximo, no sentido corretamente mencionado no relato de «verba estimada como suficiente para a cobertura dos custos inerentes ao objeto do contrato-programa», e delega no membro do Governo Regional com competência em matéria de finanças o acompanhamento financeiro do contrato-programa, até ao mencionado montante máximo.

60 Face ao compromisso assumido, não se justifica formular recomendações sobre o assunto.

9. Alterações da comparticipação financeira contratualizada

9.1. Foram introduzidas alterações às comparticipações financeiras de forma irregular

61 Entre 2010 e 2018, o montante global das comparticipações financeiras inicialmente contratualizado entre a Região Autónoma dos Açores e a Ilhas de Valor, S.A., foi de 94,4 milhões de euros, valor posteriormente revisto para aproximadamente 83 milhões de euros³⁴.

62 As alterações ao montante da comparticipação financeira incidiram sobre oito contratos-programa, tendo sido concretizadas por Resolução do Conselho do Governo, por despacho do Vice-Presidente do Governo Regional ou por aditamento ao contrato:

Quadro 8 – Alterações das comparticipações financeiras

(em Euro)

N.º de ordem	Ano	Valor inicial	Alteração			
			Reforço	Diminuição	Valor final	
3	2012	11 700 000		8 045 747	3 654 253	Despacho do Vice-Presidente do Governo Regional, datado de 17-12-2012
4		8 000 000	2 000 000		10 000 000	Resolução do Conselho do Governo n.º 88/2012, de 28 de junho
5	2013	3 770 000	3 250 000		6 727 312	Despacho do Vice-Presidente do Governo Regional, datado de 15-11-2013
8	2015	6 500 000		3 625 000	2 875 000	Aditamento ao contrato-programa, datado de 23-12-2015
10	2016	7 500 000		3 050 000	4 450 000	Aditamento ao contrato-programa, datado de 29-12-2016
12	2017	3 000 000		385 000	2 615 000	Aditamento ao contrato-programa, datado de 27-12-2017
14	2018	3 000 000	740 000		3 740 000	Aditamento ao contrato-programa, datado de 21-11-2018
15		6 000 000		2 000 000	4 000 000	Aditamento ao contrato-programa, datado de 20-12-2018

Fonte: Minutas dos contratos anexas às Resoluções do Conselho do Governo Regional, publicadas entre 2010 e 2018, contratos-programa celebrados entre 2010 e 2018, Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 88/2012, de 28 de junho, e doc. 3.05.05.21, 3.05.05.21, 3.04.08.03, 3.04.10.03, 3.04.12.03, 3.04.14.03, e 3.04.15.03.

63 Relativamente às alterações das comparticipações financeiras inicialmente contratadas, importa salientar o seguinte:

- Três dos contratos-programa foram alterados por ato unilateral do Conselho do Governo ou do Vice-Presidente do Governo Regional, sem intervenção da Ilhas de Valor, S.A., destacando-se o contrato-programa celebrado em 2012, que sofreu uma redução de quase 70% da comparticipação financeira³⁵.

³⁴ [Apêndice I](#).

³⁵ N.ºs de ordem 3, 4 e 5. Em contraditório, foi referido que «(...) não se vislumbra a alegada irregularidade. O contrato-programa desde logo prevê esta possibilidade de alteração unilateral pela Administração». Mas os contratos-programa também preveem que as modificações sejam formalizadas mediante aditamento ao contrato (*cf.* cláusula 4.ª, n.º 3, transcrita acima, no § 53).

- Só uma das alterações foi objeto de publicação no Jornal Oficial – a operada pela Resolução do Conselho do Governo n.º 88/2012, de 28 de junho. Todas as restantes, envolvendo cerca de 23 milhões de euros, foram realizadas sem qualquer publicitação, apesar de implicarem a alteração das Resoluções do Conselho do Governo, as quais fixaram os valores iniciais, que eram do conhecimento público.

Na resposta dada em contraditório, é confirmada a falta de publicitação das alterações às participações financeiras, entendendo-se que essa publicitação não é obrigatória. Acrescenta-se que «A execução concreta do contrato-programa será pública aquando da aprovação, e posterior publicação nos sites institucionais, das Contas das entidades auditadas, sendo então possível conhecer a execução financeira do contrato», o que se afigura pouco transparente.

Importa, no entanto, salientar o compromisso de, no futuro, sanar a situação:

Em todo o caso, com as alterações que se pretende introduzir na redação da cláusula relativa à participação financeira, ficará consagrado que os aumentos sobre os montantes inicialmente aprovados serão realizados por Resolução do Conselho do Governo, ficando salvaguardada a respetiva publicação.

- O contrato-programa celebrado em 2013³⁶ foi alterado, simultaneamente, por dois despachos do Vice-Presidente do Governo Regional, ambos datados de 15-11-2013, sendo que um determina um reforço de 2 957 312 euros³⁷ e o outro um reforço de 3 250 000 euros³⁸, encontrando-se este último anexo a vários pedidos de autorização de pagamento³⁹.

Face à existência de dois despachos da mesma data e com o mesmo fim, mas com diferentes montantes, solicitaram-se esclarecimentos à Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial⁴⁰, tendo sido referido que o despacho com um reforço de 2 957 311,53 euros é o que corresponde ao valor efetivamente transferido, pelo que a sua emissão visou substituir o outro despacho que, por lapso, não foi anulado⁴¹.

³⁶ N.º de ordem 5.

³⁷ Doc. 3.05.05.21.

³⁸ Doc. 3.05.05.26.

³⁹ Designadamente aos pedidos de autorização de pagamento n.ºs 1000001386, de 05-12-2013 (doc. 3.05.05.17), 1000001387, de 05-12-2013 (doc. 3.05.05.18), 1000001415, de 05-12-2013 (doc. 3.05.05.19), 1000001416, de 05-12-2013, (doc. 3.05.05.20), 1000001417, de 05-12-2013 (doc. 3.05.05.22), 1000001418, de 05-12-2013 (doc. 3.05.05.21), 1000001419, de 05-12-2013 (doc. 3.05.05.23), 1000001450, de 19-12-2013 (doc. 3.05.05.24), 1000001451, de 19-12-2013 (doc. 3.05.05.25).

⁴⁰ Doc. 3.07.01 e 3.07.02.

⁴¹ Doc. 3.07.07 e 3.07.08.

9.2. As alterações das participações financeiras não foram acompanhadas de alterações aos *Planos e Orçamentos* da Ilhas de Valor, S.A.

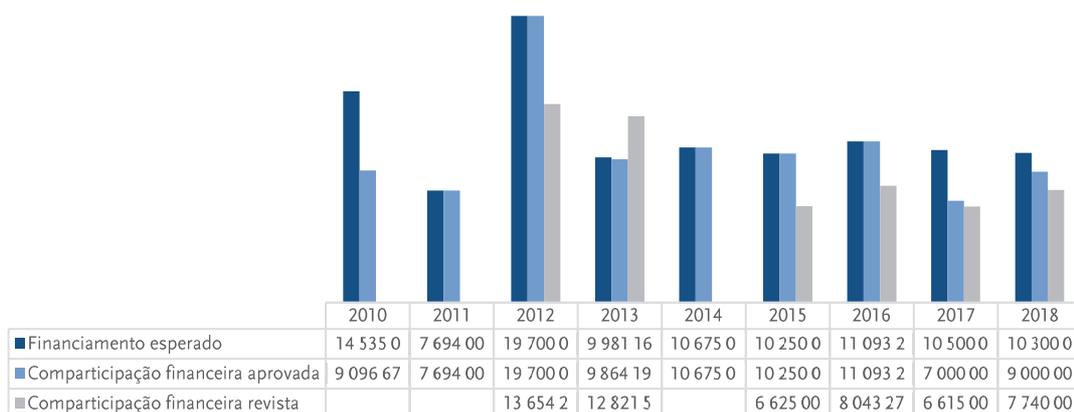
64 Nalguns anos, o valor previsto nos *Planos e Orçamentos* da Ilhas de Valor, S.A., corresponde ao montante da participação financeira convencionada nos contratos-programa.

65 Porém, noutros anos, o montante da participação financeira contratualizada ficou aquém do previsto nos *Planos e Orçamentos* da Ilhas de Valor, S.A. (menos 5,4 milhões de euros em 2010, menos 117 mil euros em 2013, menos de 3,5 milhões de euros em 2017 e menos 1,3 milhões de euros em 2018), sem que aqueles documentos previsionais tenham sido adaptados à realidade.

66 Além disso, quando, ao longo do ano, foram feitas alterações aos montantes das participações financeiras previstas inicialmente nos contratos-programa⁴², as mesmas não foram acompanhadas de quaisquer revisões dos *Planos e Orçamentos de investimentos e atividades* da Ilhas de Valor, S.A., e das respetivas fontes de financiamento, conforme evidenciado no gráfico seguinte:

Gráfico – Participação financeira aprovada e revista face ao financiamento esperado no Plano e Orçamento – 2010/2018

(em Euro)



Fonte: Resoluções do Conselho do Governo Regional, publicadas entre 2010 e 2018, contratos-programa celebrados entre 2010 e 2018, aditamentos aos contratos-programa, despachos do Vice-Presidente do Governo Regional, de 17-12-2012 e 15-11-2013, e *Plano e Orçamento de investimentos e de atividades* da Ilhas de Valor, S.A., relativos aos anos de 2010 a 2018.

67 Em contraditório, foi referido que «Não foram aprovadas alterações aos Planos e orçamentos da Ilhas de Valor, S.A., encontrando-se tais vicissitudes vertidas tanto nos relatórios de execução dos contratos-programa como no Relatório e Contas da sociedade».

⁴² Como aconteceu relativamente aos contratos-programa celebrados em 2012 (n.ºs de ordem 3 e 4), 2013 (n.º de ordem 5), 2015 (n.º de ordem 8), 2016 (n.º de ordem 10), 2017 (n.º de ordem 12) e 2018 (n.ºs de ordem 14 e 15).

Capítulo II Execução e controlo dos contratos-programa

10. O Governo Regional transferiu 73,3 milhões de euros para a Ilhas de Valor, S.A.

68 Ao abrigo dos 15 contratos-programa celebrados entre 2010 e 2018, a Região, através da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, transferiu para a Ilhas de Valor, S.A., um total de 73,3 milhões de euros, 50% dos quais a título de adiantamento.

Quadro 9 – Execução financeira global dos contratos-programa celebrados – 2010/2018

(em Euro e em percentagem)

Comparticipação financeira contratualizada		Comparticipação financeira transferida pela RAA		
Valor inicial	Valor final	Valor	Por adiantamento	
			Valor	%
94 373 139	82 964 704	73 263 366	36 511 505	50%

Fonte: Resoluções do Conselho do Governo Regional, publicadas entre 2010 e 2018, contratos-programa celebrados entre 2010 e 2018, adiantamentos aos contratos-programa, Despachos do Vice-Presidente do Governo Regional, de 17-12-2012 e de 15-11-2013, e autorizações de pagamento e respetivas folhas de processamento das despesas referentes a 2010, 2011 e 2012 e pedidos de autorização de pagamento de 2013 a 2018.

69 Em termos globais, o valor transferido ficou 9,7 milhões de euros aquém do montante revisto da participação financeira, em decorrência da execução financeira dos contratos-programa celebrados em 2010, 2011, 2012 e 2014⁴³

70 Os adiantamentos aos contratos-programa foram autorizados por despachos do Vice-Presidente do Governo Regional, abrangendo todos os contratos-programa e respetivas modificações celebrados entre 2013 e 2018⁴⁴.

71 Tendo por base o enquadramento orçamental das participações financeiras pagas e os ajustamentos operados por despacho do Vice-Presidente do Governo Regional⁴⁵, pode inferir-se que as verbas transferidas tiveram as seguintes finalidades:

- Execução das *Linhas de crédito ou outros instrumentos financeiros de apoio às empresas* (35,1 milhões de euros);
- Execução do *Plano de investimentos e atividades da Ilhas de Valor, S.A.*, bem como o seu funcionamento (28,1 milhões de euros);

⁴³ N.ºs de ordem 1 (2010) 2 (2011), 3 e 4 (2012) e 7 (2014).

⁴⁴ N.ºs de ordem 5 e 6 (2013), 7 (2014), 8 e 9 (2015), 10 e 11 (2016), 12 e 13 (2017), bem como 14 e 15 (2018). Os despachos do Vice-Presidente do Governo Regional que autorizam os adiantamentos de transferências para a Ilhas de Valor, S.A. encontram-se junto aos respetivos pedidos de autorização de pagamento (doc. 3.05.05.01 a 3.05.05.14; 3.05.06.01 a 3.05.06.13; 3.05.07.13 a 3.05.07.16; 3.05.09.01 a 3.05.09.06, 3.05.09.10 a 3.05.09.23; 3.05.10.01 a 3.05.10.05; 3.05.11.01 a 3.05.11.18; 3.05.12.01 a 3.05.12.07; 3.05.13.01 a 3.05.13.08; 3.05.14.01; e 3.05.15.01).

⁴⁵ Doc. 3.04.03.03.

- Implementação e execução do *Programa de Valorização do Emprego* (10 milhões de euros).

72 Relativamente à aplicação das verbas recebidas pela Ilhas de Valor, S.A., apesar da insuficiente informação apresentada sobre a execução dos contratos-programa e dos *Planos de investimento e de atividades*⁴⁶, os elementos disponibilizados permitem observar o seguinte:

- A Ilhas de Valor, S.A., aplicou nas várias *Linhas de crédito ou outros instrumentos financeiros de apoio às empresas* o montante de 30 443 135 euros, valor que é inferior ao transferido pela Região com aquele enquadramento orçamental, conforme decorre do exposto nos relatórios de execução dos contratos-programa celebrados entre 2010 e 2018^{47/48};
- No *Programa de Valorização do Emprego*⁴⁹, a Ilhas de Valor, S.A., aplicou um total de 9 639 781 euros, menos 360 219 euros do que o transferido pela Região para essa finalidade, tal como resulta do relatório de execução do contrato-programa celebrado em 2012⁵⁰.

73 Em contraditório, foi referido que «a aplicação efetiva dos montantes financeiros está dependente da iniciativa concreta das empresas beneficiárias que se candidatam a esses apoios, situação que pode sofrer variações e que não está sob controlo da Ilhas de Valor, S.A.», o que, sendo verdade, não explica a falta de reposição dos montantes não aplicados nas finalidades para que foram atribuídos.

⁴⁶ Cfr. ponto 11., *infra*.

⁴⁷ Doc. 3.04.01.04; 3.04.02.03; 3.04.03.03; 3.04.05.03; 3.04.07.03; 3.04.08.04; 3.04.10.04; 3.04.13.03; e 3.04.15.04.

⁴⁸ Em termos anuais as diferenças apuradas, no âmbito das *Linhas de crédito ou de outros instrumentos financeiros de apoio às empresas*, foram as seguintes:

Linhas de crédito	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Transferências da RAA	1 820 000	4 081 032	1 114 253	6 094 193	6 700 000	2 875 000	4 450 000	4 000 000	4 000 000	35 134 478
Aplicado pela Ilhas de Valor, S.A.	1 869 416	1 831 235	1 623 169	3 151 168	6 697 343	2 857 840	4 475 169	3 750 206	4 187 589	30 443 135
Diferença (Aplicado-Transferido)	49 416	-2 249 797	508 916	-2 943 025	-2 657	-17 160	25 169	-249 794	187 589	-4 691 343

⁴⁹ Aprovado pela Resolução do Conselho de Governo n.º 27/2012, de 7 de março, alterada pela Resolução do Conselho do Governo n.º 67/2015, de 20 de abril.

⁵⁰ Doc. 3.04.04.03 (n.º de ordem 4).

11. A informação constante dos relatórios de execução dos contratos-programa elaborados pela Ilhas de Valor, S.A., é insuficiente

- 74 No âmbito dos deveres especiais de informação estabelecidos nos contratos-programa, a Ilhas de Valor, S.A., obrigou-se a elaborar e enviar ao departamento governamental com competência em matéria de finanças um relatório final sobre a execução de cada contrato-programa.
- 75 Não existem comprovativos da entrega dos relatórios. A Ilhas de Valor, S.A., informou que os relatórios foram entregues em mão na Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, no decurso das reuniões de trabalho que frequentemente ocorrem entre os membros do Conselho de Administração e os serviços deste departamento governamental, pelo que não foram objeto de qualquer registo⁵¹.
- 76 O certo é que os referidos relatórios de execução dos contratos-programa elaborados pela Ilhas de Valor, S.A., não especificam a aplicação das comparticipações financeiras por ação e projeto integrados no seu *Plano e orçamento de investimentos e atividades* anual, não permitindo conhecer com rigor a sua efetiva aplicação e eventuais desvios financeiros ocorridos⁵².
- 77 Com o objetivo de conhecer a efetiva aplicação das comparticipações financeiras, solicitou-se à Ilhas de Valor, S.A., o preenchimento de mapas, semelhantes aos apresentados nos *Planos e Orçamentos*, evidenciando os valores executados por ação⁵³.
- 78 Os elementos fornecidos não permitiram atingir o fim pretendido, não só por se reportarem apenas aos anos de 2010 a 2012⁵⁴, como também por não evidenciarem as ações e projetos que foram, em concreto, objeto do financiamento pela Região, apresentando, ainda, em 2012, um valor de execução das várias *Linhas de crédito ou de outros instrumentos financeiros de apoio às empresas* diferente do exposto no respetivo relatório de execução do contrato-programa.
- 79 A resposta dada em contraditório acaba por confirmar a insuficiência da informação constante dos relatórios de execução dos contratos-programa. De acordo com essa resposta, pretende-se impor aos interessados o encargo de comparar os documentos previsionais e

⁵¹ Doc. 1.15 e 1.24. Em contraditório, é referido que: «Não se acompanha o juízo de censura sobre a falta de comprovativo de entrega dos relatórios de execução: não se vislumbra a norma legal ou contratual desrespeitada, a materialidade da situação, nem o relato explica em que medida concreta os objetivos pretendidos com a entrega dos relatórios ficou comprometido por os mesmos serem entregues pessoalmente». No relato, constatou-se apenas que não havia comprovativos da entrega dos relatórios de execução dos contratos-programa, o que é confirmado pela resposta dada em contraditório.

⁵² Doc. 3.04.01.04, 3.04.02.03, 3.04.03.03, 3.04.04.03, 3.04.05.03, 3.04.06.03, 3.04.07.03, 3.04.08.04, 3.04.09.03, 3.04.10.04, 3.04.11.03, 3.04.12.04, 3.04.13.03, 3.04.14.04 e 3.04.15.04.

⁵³ Doc. 1.1.03 e 1.01.

⁵⁴ A Ilhas de Valor, S.A., alegou impossibilidade em remeter os elementos relativos aos anos subsequentes, justificando que parte significativa da despesa se encontra classificada em conta comum, não desagregada, da classe 6.

os documentos de prestação de contas, se quiseram conhecer a efetiva aplicação das participações financeiras e as eventuais alterações ocorridas:

(...) os relatórios de execução dos contratos-programa são elaborados em paralelismo com a forma como se encontra estruturado o objeto do contrato-programa – Plano e orçamento de investimentos e atividades anual, sem concretizar individualmente as ações. A informação por ação encontra-se disponível no orçamento da sociedade Ilhas de Valor, S.A. A efetiva aplicação das participações financeiras e das eventuais alterações ocorridas são verificáveis por comparação entre os documentos previsionais e os documentos de prestação de contas.

12. Não foram implementados mecanismos de acompanhamento e de controlo da execução dos contratos-programa

80 Os contratos-programa celebrados com a Ilhas de Valor, S.A., incluem cláusulas relativas ao controlo a exercer sobre a respetiva execução, determinando, designadamente, que a Região, através do departamento governamental com competência em matéria de finanças, tem o poder e a obrigação de os fiscalizar, dando-lhe, ainda, a possibilidade de, a todo o momento, proceder à realização de avaliações e de auditorias especializadas.

81 A fim de avaliar o grau de execução da função de fiscalização, solicitou-se à Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial o envio de evidência documental das ações desenvolvidas neste âmbito⁵⁵, tendo a entidade referido o seguinte:

Encontra-se estipulado nos diversos contratos-programa, que o Governo Regional dos Açores tem o «direito de acompanhar e fiscalizar» o modo como a Ilhas de Valor, S.A., executa cada um destes títulos contratuais. Esta prerrogativa tem como contrapartida a obrigação, por parte da sociedade, em sujeitar-se à fiscalização e prestar todas as informações solicitadas (cláusulas 3.^a e 5.^a).

A execução concreta da fiscalização não corresponde a uma vinculação nem se encontra balizada pelo cumprimento obrigatório de auditorias ou outras ações concretas de acompanhamento, antes encontra-se na disposição da entidade pública decidir se e quando a pretende exercer.

Ao longo dos anos, verificou-se a entrega por parte da Ilhas de Valor, S. A., dos relatórios finais de execução dos contratos-programa, os quais mereceram a devida atenção por parte dos serviços da Vice-Presidência do Governo.

Por outro lado, a execução dos contratos-programa também se encontra refletida nos documentos anuais de prestação de contas. A este propósito, recorda-se que a Ilhas de Valor, S.A., tem como acionista maioritário a RAA, representada nas assembleias gerais por este departamento governamental.

De resto, o acompanhamento da execução das atividades desenvolvidas pela Ilhas de Valor, S.A., é de grande proximidade, como é próprio de uma sociedade pública, parceira do Governo Regional na concretização de medidas de coesão e desenvolvimento regionais, designadamente pelo reporte de informação económica e financeira.

Acresce referir que, até à presente data, não ocorreram quaisquer situações que evidenciassem a necessidade de recorrer a uma fiscalização mais ativa por parte da Vice-Presidência do Governo.⁵⁶

82 Quanto aos procedimentos previstos em caso de divergência entre a finalidade das verbas transferidas ao abrigo dos contratos-programa e a respetiva aplicação pela Ilhas de Valor, S.A., a entidade acrescentou que:

Conforme se vem de referir, até à presente data nunca foi necessário adotar procedimentos cautelares ou de outra natureza ao abrigo dos contratos-programa, uma vez que a Ilhas de Valor, S.A., procedeu sempre ao cumprimento genérico das suas obrigações.

⁵⁵ Doc. 1.02 a 1.04, 1.08 e 1.16.

⁵⁶ Doc. 1.09 a 1.13.

- 83 Em face do que antecede, verifica-se que a função de fiscalização se baseou, essencialmente, nos relatórios finais de execução dos contratos-programa elaborados pela Ilhas de Valor, S.A., não tendo sido aplicada de forma relevante qualquer outra metodologia de fiscalização.
- 84 Atendendo à insuficiência da informação constante dos relatórios finais de execução dos contratos-programa⁵⁷, afigura-se necessário aplicar mecanismos mais eficazes e eficientes de acompanhamento e de controlo da execução dos contratos-programa.
- 85 Em contraditório, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial declarou-se dispensada de controlar a execução dos contratos porque estava em curso a presente auditoria:
- O juízo de censura sobre a alegada falta de execução da função de fiscalização afigura-se particularmente injusto: não só pelo teor dos esclarecimentos já prestados em julho de 2015, transcrito a § 64; que sublinham a proximidade entre as entidades auditadas; como, principalmente, pelo facto de não levar em linha de conta que, entre 2015-2019, decorreu a presente ação de fiscalização da SRATC, cujo resultado se aguardava a qualquer momento.
- Ora, se já decorria a presente fiscalização independente à execução dos contratos-programa, e sendo os recursos financeiros e humanos escassos, não se considerou prioritário promover, novamente a expensas públicas, uma fiscalização, que seria redundante e cujo resultado não seria muito distinto do atual relato, que não apresenta incumprimentos objetivos às cláusulas contratuais.
- 86 Contudo, a atividade do Tribunal de Contas não substitui o controlo interno. E um dos objetivos da presente ação foi precisamente o de verificar o cumprimento do convencionado nos contratos-programa quanto ao controlo das verbas transferidas⁵⁸.

⁵⁷ Cfr. ponto 11., *supra*.

⁵⁸ Cfr. § 4, *supra*.

Capítulo III

Contabilização e impacto na estrutura de rendimentos da empresa

13. Divulgação insuficiente da informação financeira e inadequada contabilização das participações recebidas

13.1. As políticas contabilísticas adotadas carecem de melhor divulgação

87 Em 2010, com a entrada em vigor do Sistema de Normalização Contabilística (SNC)⁵⁹, as contas da Ilhas de Valor, S.A., passaram a ser elaboradas de acordo com este referencial, sem que tenha sido dado pleno cumprimento ao estabelecido nas NCRF 1 e 22⁶⁰ quanto à divulgação das políticas contabilísticas adotadas, uma vez que as notas explicativas dos anexos às demonstrações financeiras, incluídas nos Relatórios e Contas da Ilhas de Valor, S.A., referentes ao período de 2010 a 2017⁶¹, não fundamentam os registos contabilísticos efetuados, designadamente ao nível dos subsídios governamentais, pese embora a ligeira melhoria verificada a partir de 2013.

88 Em 2018, com a entrada em vigor do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)⁶², a conta da entidade foi elaborada de acordo com este referencial, mas sem evidenciar o integral cumprimento do disposto na nota 14 da NCP 1 – *Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras*, quanto à divulgação das políticas contabilísticas adotadas para o reconhecimento de rendimentos provenientes de transações sem contraprestação.

89 Em contraditório, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial referiu:

A conclusão de não «integral cumprimento do disposto na nota 14 da NPC 1» - tal como, relativamente às pretéritas NCRF1 e 22 – é de tal forma vaga e tão insuficientemente desenvolvida, que não se compreende em que factos ou que interpretação das mencionadas notas estiveram na base de tal entendimento.

90 Apesar de a Ilhas de Valor, S.A., não ter apresentado uma resposta própria em sede de contraditório⁶³, tal não permite presumir que a entidade, estando obrigada a prestar contas, também ignore as informações que estão em falta. A Ilhas de Valor, S.A., não divulgou:

⁵⁹ O SNC foi aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho](#), e o Código de Contas, pela [Portaria n.º 1011/2009, de 9 de setembro](#).

⁶⁰ Parágrafos 43 a 48 da NCRF 1 e parágrafo 31 da NCRF 22 ([Aviso n.º 15655/2009, de 7 de setembro](#)).

⁶¹ Doc. 3.02.01, 3.02.02, 3.02.03, 3.02.04, 3.01.05 e 3.01.06.

⁶² O SNC-AP foi aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro](#). De acordo com o seu artigo 3.º a sua aplicação é obrigatória para as entidades incluídas nos subsectores da administração central, regional, local e segurança social das administrações públicas, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional.

⁶³ *Cfr.* §§ 16 a 18, *supra*.

- A quantia de rédito proveniente de transações sem contraprestação reconhecidas durante o período por classes principais, evidenciando separadamente as transferências por classes principais de réditos de transferências;
- A quantia das contas a receber reconhecidas, relacionadas com rendimentos sem contraprestação;
- A existência e quantia de quaisquer adiantamentos de recebimentos relativos a transações sem contraprestação;
- As políticas contabilísticas adotadas para o reconhecimento de rendimentos provenientes de transações sem contraprestação;
- Para as principais classes de réditos de transações sem contraprestação, as bases em que foi mensurado o justo valor dos recursos que fluíram para a entidade.

91 As divulgações no Anexo têm como objetivo central melhorar a compreensão da informação que é apresentada na face das demonstrações financeiras (balanço, demonstração dos resultados, demonstração das alterações no património líquido e demonstração dos fluxos de caixa).

13.2. Os subsídios governamentais não foram adequadamente contabilizados

92 Conforme foi sintetizado pela Ilhas de Valor, S.A., em resposta dada a um pedido de esclarecimento:

(...) [E]sclarece-se que a parceria com a Região Autónoma dos Açores, ao abrigo dos contratos-programa, abarca três situações distintas, com tratamentos diferenciados a nível contabilístico:

- i) As Linhas de Crédito e de Apoio às Empresas – que se caracterizam por um financiamento dado às empresas, designadamente pela assunção de uma parte dos juros bancários, permitindo a libertação de fundos da empresa para reforçar a respetiva solidez económico-financeira;
- ii) O Programa de Valorização do Emprego (PVE) – no qual as empresas recebiam diretamente um determinado montante da Ilhas de Valor, S.A., a devolver, posteriormente e na totalidade à Ilhas de Valor. Como contrapartida, as sociedades tinham que manter os postos de trabalho;
- iii) Os valores do Plano executados em investimentos e funcionamento, constantes dos contratos-programa anuais, conjuntamente com as Linhas.

No primeiro caso, o valor transferido da RAA para a Ilhas de Valor, S.A., é classificado *ab initio* numa conta de terceiros, conta 27; no segundo caso – PVE [*Programa de Valorização do Emprego*], os valores recebidos foram classificados na conta 75 como *subsídio à exploração*, uma vez que este dinheiro – sendo recebido pela Ilhas de Valor, S.A., não será devolvido à RAA, constituindo proveito efetivo da própria empresa; no que se refere à entrega sob a forma de incentivo às sociedades beneficiárias do programa, este movimento é debitado

numa conta de terceiros 27 que será posteriormente creditado, aquando do reembolso à Ilhas de Valor, S.A., tendo em conta que se trata de um empréstimo.⁶⁴

93 Não obstante a explicação dada, suscitam-se ainda reservas quanto aos seguintes registos contabilísticos efetuados:

1.ª situação

94 Nos anos de 2010, 2011 e 2012, a Ilhas de Valor, S.A., registou na conta 72 – *Prestação de serviços* uma parcela das participações financeiras recebidas da Região, ao abrigo dos seguintes contratos-programa, com a finalidade de financiar a execução do *Plano de investimentos e de atividades*:

- contrato-programa de 2010 (n.º de ordem 1) – 500 000,00 euros (434 782,61 euros depois de dedução do IVA)⁶⁵;
- contrato-programa de 2011 (n.º de ordem 2) – 1 845 000,00 euros (1 590 517,23 euros depois de dedução do IVA)⁶⁶;
- contrato-programa de 2012 (n.º de ordem 3) – 1 555 000,00 euros (1 340 517,26 euros depois de dedução do IVA)⁶⁷.

95 Sobre o assunto, a entidade referiu que:

5.c) Até 2012, considerava-se que era devido à Ilhas de Valor, S.A., a emissão de um documento de despesa, em contrapartida das transferências recebidas que se referiam ao investimento e funcionamento. Uma vez que os contratos-programa agregam esta componente de Coesão com o valor relativo às Linhas (cujo valor era registado na conta 27), esta prática de emissão de fatura permitia distinguir as duas realidades. A verdade, porém, é que a emissão das faturas não se justificava, porquanto as transferências financeiras já tinham por suporte os respetivos contratos-programa, tendo sido abandonada esta prática⁶⁸.

96 Com efeito, as participações financeiras recebidas da Região não constituem contrapartida de serviços prestados pela Ilhas de Valor, S.A., sendo antes subsídios governamentais, os quais foram registados, de forma indevida, na conta 72 – *Prestação de serviços*, envolvendo o montante global de 3 365 817,10 euros, nos três anos.

⁶⁴ Doc. 1.15.

⁶⁵ Transferência efetuada através da autorização de pagamento n.º 5204 (doc. 3.05.01.08).

⁶⁶ Transferências efetuadas através das autorizações de pagamento n.ºs 5407, 6934, 8796, 8808 e 12284 (doc. 3.05.02.12, 3.05.02.13, 3.05.02.14, 3.05.02.15, 3.05.02.16).

⁶⁷ Transferências efetuadas através das autorizações de pagamento n.ºs 1609, 1342, 3952, 4707, 7872, 7873, 7874, 5991, 9135, 9134, 9171 (doc. 3.05.03.10, 3.05.03.11, 3.05.03.15, 3.05.03.16, 3.05.03.18, 3.05.03.19, 3.05.03.20, 3.05.04.02, 3.05.04.03, 3.05.04.04 e 3.05.04.05).

⁶⁸ Doc. 1.15.

2.ª situação

97 Entre 2013 e 2018, a Ilhas de Valor, S.A., contabilizou a totalidade das participações financeiras recebidas ao abrigo de vários contratos-programa⁶⁹ na subconta 751 – *Subsídios à exploração – Subsídios do Estado e outros entes públicos*, quando apenas uma parcela desses valores se destinou efetivamente à cobertura dos gastos inerentes ao seu funcionamento. A outra parcela destinou-se à realização de investimentos, pelo que deveria ter sido contabilizada na subconta 593 – *Outras variações no capital próprio – Subsídios*.

98 Sobre esta matéria, a entidade referiu que «[a] conta 751 não permite, de facto, distinguir os valores afetos a investimentos dos afetos a funcionamento, por não ter este grau de especialização», acrescentando que:

(...) o registo contabilístico dos valores para funcionamento e investimento: pese embora constarem agregados com as Linhas têm, naturalmente, um registo contabilístico distinto. De 2010 a 2012, era emitida uma fatura à RAA e o respetivo valor lançado na conta 72. Posteriormente, o registo passou-se a fazer na conta 75 e abandonou-se a emissão de faturas à RAA, por se considerar que as mesmas não eram necessárias.⁷⁰

99 Face às situações descritas, conclui-se que, entre 2010 e 2018, ocorreram incorreções na contabilização das participações financeiras recebidas da Região, afetando a fiabilidade da informação financeira apresentada pela Ilhas de Valor, S.A.

100 Em contraditório, foi referido que:

Não se compreende a razão de «suscitar-se, ainda, reserva», em finais de 2019, relativamente à 1.ª situação, que diz respeito a uma incorreção contabilística relativas aos longínquos exercícios de 2010, 2011 e 2012, corrigida pela própria entidade a partir de 2013, conforme explicado ao Tribunal em junho de 2015.

No que concerne à 2.ª situação, a contabilização da participação financeira na sua totalidade na subconta 751 justificou-se pela forma como são elaborados os contratos-programa; ou seja, tendo por objeto a execução genérica do Plano de atividades, a contabilização também era em bloco. Contudo, reconhecem-se as vantagens de contabilizar na subconta 593 – *Outras variações no capital próprio – Subsídios*, os investimentos de capital, pelo que serão tomadas as diligências no sentido de acatar este entendimento.

⁶⁹ Designadamente: n.º de ordem 5, no montante de 6 727 312 euros; n.º de ordem 7, no montante de 1 600 000 euros; n.º de ordem 9, no montante de 3 750 000 euros; n.º de ordem 11, no montante de 3 593 275 euros; n.º de ordem 12, no montante de 2 615 000 euros; e n.º de ordem 14, no montante de 3 740 000 euros.

⁷⁰ Doc. 1.15.

14. Impacto significativo das participações financeiras recebidas na estrutura de rendimentos da Ilhas de Valor, S.A.

101 Na estrutura de rendimentos apresentada pela Ilhas de Valor, S.A., as participações financeiras transferidas pela Região, ao abrigo dos contratos-programa, detêm um peso muito significativo, quer por via dos registos efetuados em prestações de serviço, quer por via da contabilização em *subsídios à exploração*, assistindo-se, a partir de 2011, a um aumento significativo da sua representatividade.

102 Entre 2010 e 2018, os rendimentos daquela empresa pública regional foram os seguintes, salientando-se os provenientes da Região Autónoma dos Açores:

Quadro 10 – Rendimentos da Ilhas de Valor, S.A. – 2010/2018

(em Euro)

Estrutura dos rendimentos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Venda de mercadorias	53 187	68 471	75 625	57 505	53 612	56 991	70 502	79 271	73 160
Prestação de serviços	2 601 552	3 129 209	2 772 353	1 322 311	1 475 176	1 380 293	1 489 029	1 410 075	825 007
<i>Participações da RAA</i>	434 783	1 590 517	1 340 517	0	0	0	0	0	0
Subsídios à exploração	2 906	0	10 904 638	6 735 662	3 686 378	3 750 000	3 593 275	2 646 347	3 759 585
<i>Participações da RAA</i>			10 900 000	6 727 312	3 675 000	3 750 000	3 593 275	2 615 000	3 740 000
Outros rendimentos e ganhos	560 730	423 908	474 843	422 144	432 899	428 178	511 711	529 179	460 753
<i>Subsídios para investimento</i>	541 228	419 312	419 312	419 312	419 312	419 312	419 312	419 312	384 914
Total dos rendimentos operacionais	3 218 374	3 621 588	14 227 459	8 537 621	5 648 065	5 615 462	5 664 517	4 664 872	5 118 506
Juros e rendimentos similares	5 404	976	2.394	834	14	1.603	0	0	0
Total dos rendimentos	3 223 779	3 622 564	14 229 853	8 538 456	5 648 079	5 617 065	5 664 517	4 664 872	5 118 506

Fonte: Relatórios e Contas da Ilhas de Valor, S.A., referentes ao período de 2010 a 2018. Relativamente a 2018, a informação considerada baseou-se no processo de prestação de contas da Ilhas de Valor, S.A., remetido ao Tribunal de Contas, em 30-04-2019.

103 Em 2010, o rendimento obtido com a participação financeira pública recebida representou cerca de 13% dos rendimentos globais da Ilhas de Valor, S.A., percentagem que se elevou significativamente, passando a representar 44% em 2011 e cerca de 70%, em média, nos anos seguintes⁷¹.

104 Quanto ao impacto anual das participações financeiras da Região nos *resultados operacionais* e nos *resultados líquidos* da empresa, os valores apurados são bastante elucidativos, conforme se expõe no quadro seguinte:

⁷¹ Concretamente, o peso das participações financeiras públicas nos rendimentos globais da Ilhas de Valor, S.A., representou 86% em 2012, 79% em 2013, 65% em 2014, 67% em 2015, 63% em 2016, 56% em 2017 e 73% em 2018.

Quadro 11 – Resultados económicos da atividade, com e sem participação da RAA – 2010/2018

(em Euro)

Designação	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rendimentos	3 218 375	3 621 588	14 227 459	8 537 621	5 648 065	5 615 461	5 664 517	4 664 872	5 118 506
Comparticipação RAA	434 783	1 590 517	12 240 517	6 727 312	3 675 000	3 750 000	3 593 275	2 615 000	3 740 000
Gastos	2 103 789	3 194 502	3 486 545	3 342 679	3 441 108	2 903 754	4 375 345	2 474 502	2 148 490
Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos	1 114 586	427 086	10 740 914	5 194 942	2 206 957	2 711 707	1 289 172	2 190 370	2 970 016
Gastos de depreciação e de amortização	897 447	898 590	1 049 546	885 196	978 006	932 382	939 744	874 121	353 406
Resultado operacional (sem participação da RAA)	-217 644	-2 062 021	-2 549 149	-2 417 566	-2 446 049	-1 970 675	-3 243 847	-1 298 751	-1 123 390
Resultado operacional (com participação RAA)	217 139	-471 504	9 691 368	4 309 746	1 228 951	1 779 325	349 428	1 316 249	2 616 610
Juros e rendimentos similares obtidos	5 404	976	2 394	834	14	1.603	0	0	0
Juros e gastos similares suportados	225 380	398 285	510 628	582 536	580 671	412 115	276 526	249 814	198 790
Resultado antes de impostos (sem participação RAA)	-437 621	-2 459 330	-3 057 383	-2 999 268	-3 026 706	-2 381 187	-3 520 373	-1 548 565	-1 322 180
Resultado antes de impostos (com participação RAA)	-2 838	-868 813	9 183 134	3 728 044	648 294	1 368 813	72 902	1 066 435	2 417 820
Imposto sobre o rendimento do período	0	0	1 854 747	905 376	371 615	17 481	441 518	221 167	443 206
Resultado líquido do período (com participação RAA)	-2 838	-868 813	7 328 387	2 822 669	276 679	1 351 332	-368 616	845 268	1 974 614

Fonte: Relatórios e Contas da Ilhas de Valor, S.A., referentes ao período de 2010 a 2018. Relativamente a 2018, a informação considerada baseou-se no processo de prestação de contas da Ilhas de Valor, S.A., remetido ao Tribunal de Contas, em 30-04-2019.

105

Sem as participações financeiras da RAA, os *resultados operacionais* e os *resultados líquidos* teriam sido negativos ao longo de todo o período.

PARTE III CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

15. Principais conclusões

Ponto do Relatório	Conclusões
7.	Entre 2010 e 2018, o Governo Regional autorizou a celebração de 15 contratos-programa com a empresa pública regional Ilhas de Valor, S.A., com o encargo inicialmente previsto de 94,4 milhões de euros, sem qualquer base legal.
8.2.	Na maior parte dos contratos-programa, não são especificadas as ações que seriam objeto de comparticipação, para além de uma referência genérica ao financiamento dos <i>planos de investimento e de atividades</i> da Ilhas de Valor, S.A., e, num caso, à implementação do <i>Programa de Valorização do Emprego</i> .
8.3.	O regime das modificações contratuais previsto nos contratos-programa pode suscitar dúvidas na sua aplicação e permite que o montante das comparticipações financeiras possa ser alterado, para mais ou para menos, por decisão do Vice-Presidente do Governo Regional, tornando aparentemente inútil a sua fixação pelo Conselho do Governo. No entanto, em sede de contraditório foi assumido o compromisso de melhorar este regime
9.1.	O montante global das comparticipações financeiras inicialmente contratualizado foi posteriormente revisto para aproximadamente 83 milhões de euros, abrangendo oito contratos-programa. Com exceção de uma, as alterações das comparticipações financeiras previstas nos contratos-programa foram decididas pelo Vice-Presidente do Governo Regional, envolvendo cerca de 21 milhões de euros, sem qualquer publicitação, apesar de implicarem a alteração das Resoluções do Conselho do Governo que fixaram os valores iniciais e que eram do conhecimento público.
9.2.	Não obstante o valor das comparticipações financeiras contratualizadas corresponder, na maioria dos casos, ao previsto nos <i>Planos e Orçamentos de investimentos e de atividades</i> da Ilhas de Valor, S.A., as alterações realizadas àquelas comparticipações não foram acompanhadas de correspondentes revisões dos referidos <i>Planos e Orçamentos</i> .
10.	O valor transferido pela Região para a Ilhas de Valor, S.A., totalizou 73,3 milhões de euros, menos 9,7 milhões de euros do que o previsto nos contratos-programa revistos.

Ponto do Relatório	Conclusões
10.	<p>Com base no enquadramento orçamental das comparticipações financeiras pagas e nos ajustamentos operados por despacho do Vice-Presidente do Governo Regional, pode inferir-se que as verbas transferidas para a Ilhas de Valor, S.A., tiveram como finalidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a execução das <i>Linhas de crédito ou outros instrumentos financeiros de apoio às empresas</i> (35,1 milhões de euros); • a execução do <i>Plano de investimentos e atividades da Ilhas de Valor, S.A.</i>, bem como o seu funcionamento (28,1 milhões de euros); • a implementação e execução do <i>Programa de Valorização do Emprego</i> (10 milhões de euros).
	<p>Dos elementos obtidos, resulta que as transferências efetuadas com a finalidade de financiar <i>Linhas de Crédito e outros instrumentos financeiros de apoio às empresas</i> e o <i>Programa de Valorização do Emprego</i> não foram aplicadas integralmente nessas finalidades, existindo uma diferença de cerca de 5 milhões de euros.</p>
11.	<p>Os relatórios de execução dos contratos-programa elaborados pela Ilhas de Valor, S.A., não especificam a aplicação das comparticipações financeiras por ação e projeto integrados no seu <i>Plano e orçamento de investimentos e atividades</i> anual, não permitindo conhecer com rigor a sua efetiva aplicação e eventuais desvios financeiros ocorridos.</p> <p>Neste contexto, não é aceitável a solução apresentada na resposta dada em contraditório, no sentido de impor aos interessados o encargo de comparar os documentos previsionais e os documentos de prestação de contas, se quiserem conhecer a execução dos contratos-programa.</p>
12.	<p>A função de fiscalização baseou-se, essencialmente, nos relatórios finais de execução dos contratos-programa elaborados pela Ilhas de Valor, S.A., afigurando-se necessário aplicar mecanismos mais eficazes e eficientes de acompanhamento e de controlo da sua execução, atendendo à insuficiência da informação constante daqueles relatórios.</p>
13.1.	<p>A Ilhas de Valor, S.A. não divulgou, nos anexos às demonstrações financeiras, informações sobre o fundamento dos registos contabilísticos efetuados ao nível dos subsídios governamentais.</p>
13.2.	<p>A fiabilidade da informação financeira divulgada pela Ilhas de Valor, S.A., encontra-se afetada por incorreções na contabilização das comparticipações financeiras recebidas ao abrigo dos contratos-programa.</p>
14.	<p>As comparticipações financeiras transferidas pela Região ao abrigo dos contratos-programa têm um impacto significativo na estrutura de rendimentos da Ilhas de Valor, S.A, verificando-se que, sem aquela fonte de rendimento, os <i>resultados operacionais</i> e os <i>resultados líquidos</i> teriam sido negativos ao longo de todo o período.</p>

16. Recomendações

106

Tendo presente as observações constantes do presente Relatório e face às respostas obtidas em sede de contraditório, considera-se pertinente recomendar o seguinte:

	Recomendações	Pontos do Relatório	Impacto esperado
Ao Governo Regional:			
1. ^a	Fundamentar em base legal adequada a autorização para a celebração de contratos-programa com a Ilhas de Valor, S.A.	7.2	Cumprimento da legalidade e da regularidade
2. ^a	Especificar as finalidades das participações financeiras previstas nos contratos-programa, que não deverão abranger atividades exclusivamente administrativas, para as quais a forma de empresa pública não é apropriada.	7.2., §§ 44 a 46, e 8.2.	
À Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial:			
3. ^a	Implementar mecanismos de acompanhamento e controlo da execução dos contratos-programa e documentar as ações de controlo desenvolvidas.	12.	Melhoria do controlo dos dinheiros públicos
À Ilhas de Valor, S.A.:			
4. ^a	Especificar nos relatórios de execução dos contratos-programa a aplicação das participações financeiras por ação e por projeto, integrados no <i>Plano e Orçamento</i> .	11.	Melhoria da transparência da informação prestada
5. ^a	Melhorar a informação financeira prestada nos Relatórios e Contas apresentados, divulgando as políticas contabilísticas adotadas.	13.1.	Cumprimento da legalidade e da regularidade
6. ^a	Proceder à correta contabilização das participações financeiras recebidas ao abrigo de contratos-programa.	13.2.	

17. Decisão

Aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos dos artigos 55.º e 78.º, n.º 2, alínea a), conjugado com o artigo 105.º, n.º 1, todos da LOPTC.

As entidades auditadas deverão informar o Tribunal de Contas, no prazo de seis meses, sobre as medidas tomadas em acatamento das recomendações formuladas.

Expressa-se à Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial e à Ilhas de Valor, S.A., o apreço do Tribunal pela disponibilidade e colaboração prestadas durante o desenvolvimento desta ação.

São devidos emolumentos nos termos dos artigos 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

Remeta-se cópia do presente Relatório às entidades auditadas, bem como à Presidência do Governo.

Entregue-se ao Magistrado do Ministério Público cópia do presente relatório, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 4, da LOPTC.

Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se na *Internet*.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 11 de dezembro de 2019.

O Juiz Conselheiro,
Assinado por: **JOSÉ MANUEL FERREIRA DE
ARAÚJO BARROS**
Num. de Identificação: 027239667
Data: 2019.12.11 11:20:16 Hora padrão dos Açores
Certificado por: **Diário da República Eletrónico.**
Atributos certificados: **Juiz Conselheiro - Secção
Regional dos Açores do Tribunal de Contas.**
 **CARTÃO DE CIDADÃO**

Os Assessores

[Assinatura
Qualificada]

Fernando
Manuel
Quental Flor
de Lima

Assinado por: **JOÃO JOSÉ BRANCO CORDEIRO DE
MEDEIROS**
Num. de Identificação: BI062150324
Data: 2019.12.11 11:41:53 Hora padrão dos Açores

 **CARTÃO DE CIDADÃO**

Fui presente
O Representante do Ministério Público

Assinado por: **JOSÉ DA SILVA PONTE**
Num. de Identificação Civil: BI041295722
Data: 2019.12.11 11:10:09 Hora padrão dos Açores

 **CARTÃO DE CIDADÃO**

Conta de emolumentos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio) ⁽¹⁾

Equipa de Projeto e Auditoria	Ação n.º 15-213FS4
Entidades fiscalizadas:	Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial Ilhas de Valor, S.A.

Sujeitos passivos	Receitas próprias
Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial	Não
Ilhas de Valor, S.A.	Sim

(em Euro)

Entidades fiscalizadas e sujeitos passivos	Emolumentos a suportar pelos sujeitos passivos			
	Base de cálculo		Valor	
	Unidade de tempo ⁽²⁾	Custo <i>standart</i> ⁽³⁾	Emolumentos calculados	Emolumentos a pagar ^{(4) (5) (6) (7)}
— Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial	106	88,29	9 358,74	1 716,40
— Ilhas de Valor, S.A.	106		9 358,74	9 358,74

Notas

<p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.</p> <p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(3) Custo <i>standart</i>, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de novembro de 1999: — Ações fora da área da residência oficial ...119,99 euros; — Ações na área da residência oficial 88,29 euros.</p> <p>(4) Emolumentos mínimos (1 716,40 euros) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo o VR (valor de referência, fixado atualmente em 343,28 euros, calculado com base no índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública que vigorou em 2008 (333,61 euros), atualizado em 2,9%, nos termos do n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.</p>	<p>(5) Emolumentos máximos (17 164,00 euros) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas). (Ver a nota anterior quanto à forma de cálculo do VR - valor de referência).</p> <p>(6) Quando a entidade fiscalizada não disponha de receitas próprias, aplicam-se os emolumentos mínimos (n.º 2 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).</p> <p>(7) Não há lugar ao pagamento de encargos com empresas de auditoria e consultores técnicos. O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.</p>
--	--

Ficha técnica

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Coordenador
Coordenação e execução	Maria da Conceição Serpa	Chefe da equipa de projeto e auditoria
Execução	Aida Sousa	Auditor

Anexos

Resposta dada em contraditório pela Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
Emprego e Competitividade Empresarial
Gabinete do Vice-Presidente

Enviado para o email:
sra@tcontas.pt

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

S/ Ref.	S/ Comunicação	N/ Ref.	Nº Processo	Data
		Sai-VPG/2019/274	56-56/03	22-10-2019

ASSUNTO: AUDITORIA AOS CONTRATOS-PROGRAMA CELEBRADOS ENTRE A REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES E A ILHAS DE VALOR, S.A. (AÇÃO N.º 15-213FS4)

A Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, tendo sido notificada para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato mencionado em assunto vem, nos termos e para os efeitos consignados no artigo 13.º da LOPTC expor o seguinte.

É nosso entendimento que a possibilidade de uma sindicância independente da atividade dos serviços permite a deteção de erros e ineficiências, bem como o eventual não cumprimento das normas jurídicas, cuja conhecimento e posterior retificação melhora o desempenho da organização e bem assim assegura uma prossecução do interesse público mais eficaz.

É neste sentido que se acompanha o entendimento do Tribunal de Contas quando afirma que *«a credibilidade do Tribunal alcança-se, em grande medida, através da publicação de relatórios claros, úteis e oportunos, que contribuam para melhorar a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e da boa aplicação dos dinheiros públicos. Isto significa que as mensagens do relatório têm também em vista promover o valor da auditoria para as partes interessadas»*¹.

Ora, da leitura genérica do relato, resulta um sentimento de algum prejuízo para as entidades auditadas, por se verificar que, o decurso do período de tempo entretanto ocorrido, retira atualidade em algumas matérias tratadas, valor acrescentado às entidades auditadas, e

¹ In MANUAL DE AUDITORIA E DE PROCEDIMENTOS, Volume I, a fls 67, www.tcontas.pt/Normas_e_Orientações/Manuais.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
Emprego e Competitividade Empresarial
Gabinete do Vice-Presidente

principalmente não terá permitido uma regularização mais cedo das situações a corrigir, nomeadamente em termos de enquadramento legal ou registos contabilísticos.

Numa ação de fiscalização onde não se encontra evidenciada qualquer tipo de responsabilidade financeira, situação que nos congratulamos, nem se encontram evidenciadas normas jurídicas, cujo comportamento da Administração ou das Ilhas de Valor, S.A., tivesse sido passível de preterir, em nossa opinião, poderiam também ser evidenciadas situações em que o comportamento das entidades auditadas foi o correto.

Por último, não se compreende a razão de ser omissa no relato o que seria o objeto natural da ação de fiscalização: saber se os contratos-programa cumpriram ou não os objetivos a que se destinaram; por outras palavras, se foram efetivamente realizados os investimentos e os programas apoiados. A mencionada omissão reforça o nosso entendimento da execução dos contratos ter atingido os objetivos a que se destinavam.

No que concerne aos entendimentos do relato e concretizando, é afirmado em §12, em sede de **condicionantes e limitações** que *«a verificação integral da regularidade dos pagamentos das participações financeiras previstas nos contratos-programa ficou prejudicada por os correspondentes Pedidos de Autorização de Pagamento não incluírem as certidões comprovativas da situação contributiva e tributária da Ilhas de Valor, S.A., nem mencionarem essa situação, e também por faltarem as ordens de transferência das verbas»*, tendo a verificação sido efetuada, por coincidência de valores, nos extratos da conta bancária da Tesouraria de Ponta Delgada.

Esta conclusão não é posteriormente desenvolvida em sede do texto relato nem assente em provas suficientes, o que dificulta o contraditório.

O que se pode afirmar é que os *Pedidos de Autorização de Pagamento* só foram implementados em 2012; que a Tesouraria só dá seguimento à ordem de pagamento, competindo, ao serviço que processa, o arquivamento das certidões contributiva e tributária.

Ainda em sede de **Condicionantes e limitações** (§ 13), foi registado não terem sido *«prestados todos os esclarecimentos pedidos»*. Novamente, uma conclusão que não assenta em factos evidenciados, o que impossibilita o exercício do contraditório por não se conhecer quais os esclarecimentos que ficaram por responder, sendo inclusivamente contrário à afirmação contida a § 9 do relato: *«não foram realizados trabalhos de campo, na medida em*



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
Emprego e Competitividade Empresarial
Gabinete do Vice-Presidente

que os elementos disponíveis e os esclarecimentos prestados pelas entidades auditadas permitiram atingir os objetivos da ação».

Falta ou inadequação da base legal invocada (§24 a 37)

O exercício do contraditório, legalmente fixado no artigo 13.º da LOPTC, ocorre na fase em que as entidades auditadas conhecem as verificações e conclusões da auditoria; ou seja, apenas na atual fase de remessa do relato. Não deve assim os ofícios de pedido de elementos ou de esclarecimentos servir, salvo o devido respeito, para fixar os serviços a um entendimento, que funciona para a SRATC como se do verdadeiro contraditório se tratasse.

Deve, em primeiro lugar, ser desenvolvido o relato de auditoria e nele expressas as opiniões sobre os resultados a que se chegou e o entendimento do Tribunal face à legislação aplicável, sendo o contraditório exercido no momento e fase corretas da auditoria.

Em concreto, recorda-se que as comunicações, transcritas a § 32 e 33, foram realizadas em 2015, o período objeto de auditoria 2010-2018 e o exercício do contraditório no último trimestre de 2019.

Aquando dos esclarecimentos em 2015, e questionado sobre a bondade do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24 de março, servir para substituir a base legal aos contratos-programa, anteriormente enquadrados no artigo 13.º do mesmo diploma, as entidades auditadas questionaram-se desta opção, tendo sido considerado preferível aguardar pelo entendimento do Tribunal de Contas. Tal facto é verificável no quadro 7, o qual demonstra como, a partir de final de 2015, o enquadramento legal passou a cingir-se à norma do artigo 90.º do Estatuto, que – de qualquer modo – tem uma natureza jurídica de uma lei.

De todo o modo, pretende o Governo Regional acolher a recomendação de enquadrar de forma mais direta a celebração dos contratos-programa, termos em que pretende articular com a Assembleia Legislativa a forma de alcançar este desiderato.

8.2. A finalidade dos contratos não está claramente especificada (§ 40 e 41), no sentido de *«não é feita qualquer especificação das ações que, integradas nos planos de investimentos e de atividades da Ilhas de Valor, S.A., seriam objeto de comparticipação através dos contratos-programa»*



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
Emprego e Competitividade Empresarial
Gabinete do Vice-Presidente

Encontrando-se nos Planos de Investimento e de Atividades da Ilhas de Valor, S.A., – que são o objeto de cada contrato-programa – devidamente discriminadas as ações, e havendo coincidência entre as vigências temporais dos documentos previsionais – no qual o Orçamento encontra-se descrito pelas ações do Plano de Investimentos e Atividades – e de cada contrato-programa, afigura-se suficientemente especificada a finalidade de cada um dos contratos-programa.

8.3. O regime das modificações contratuais apresenta incoerências (§ 42 a 46)

A redação da cláusula de comparticipação financeira, transcrita a §43, não corresponde à redação em todos os contratos-programa, tendo resultado de um processo evolutivo.

Contudo, verifica-se que esta redação pode ser melhorada, no sentido de distinguir claramente as competências do Conselho do Governo, que aprova o montante máximo, no sentido corretamente mencionado no relato de «*verba estimada como suficiente para a cobertura dos custos inerentes ao objeto do contrato-programa*», e delega no membro do Governo Regional com competência em matéria de finanças o acompanhamento financeiro do contrato-programa, até ao mencionado montante máximo.

A comparticipação financeira é o valor registado nas contas pela Ilhas de Valor, S.A., mas cujo saldo não se pretende que transite para os anos seguintes, porquanto sendo os contratos-programa de vigência coincidente com o ano civil, pretende-se acautelar que em cada exercício orçamental a comparticipação financeira seja apenas a daquele ano.

Tal como já mencionado, solicita-se seja a presente resposta considerada, em sede de exercício de contraditório, em substituição do esclarecimento de julho de 2015.

Foram introduzidas alterações às comparticipações financeiras de forma irregular (§ 47 a 49)

O relato destaca três aspetos:

1) *Alterações por ato unilateral do Conselho do Governo ou do Vice-Presidente do Governo Regional, sem intervenção da Ilhas de Valor, S.A.* Salvo o devido respeito, não se vislumbra a alegada irregularidade. O contrato-programa desde logo prevê esta possibilidade de alteração



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
Emprego e Competitividade Empresarial
Gabinete do Vice-Presidente

unilateral pela Administração². Aqui não se está na presença de um contrato de direito privado, onde ambas as partes detêm idênticos direitos e deveres, mas no exercício de prerrogativas de direito público. Em todo o caso, e na eventualidade de não se ter compreendido o sentido do relato, solicita-se a indicação do enquadramento legal ou contratual aplicável que sustentem a alegada irregularidade.

2) Só a Resolução do Conselho do Governo n.º 88/2012, de 28 de junho ter sido objeto de publicação no *Jornal Oficial*, sendo que todas as restantes alterações foram realizadas sem qualquer publicitação, apesar de implicarem a alteração das Resoluções do Conselho do Governo.

Salvo o devido respeito, haveria irregularidade se não tivesse sido publicada a Resolução do Conselho do Governo. Os despachos que não contenham disposições genéricas não são, por lei, objeto de publicação obrigatória no *Jornal Oficial*.

A execução concreta do contrato-programa será pública aquando da aprovação, e posterior publicação nos *sites* institucionais, das Contas das entidades auditadas, sendo então possível conhecer a execução financeira do contrato.

Em todo o caso, com as alterações que se pretende introduzir na redação da cláusula relativa à comparticipação financeira, ficará consagrado que os aumentos sobre os montantes inicialmente aprovados serão realizados por Resolução do Conselho do Governo, ficando salvaguarda a respetiva publicação.

3) Por último, a situação reportada ao lapso por falta de menção à anulação do despacho do Vice-Presidente do Governo Regional, de 15.11.2013, no valor de € 3.250.000, já foi devidamente reconhecido pela entidade auditada.

Pelo que se vem de mencionar, reitera-se que o título do presente subcapítulo afigura-se excessivo e sem enquadramento jurídico para as mencionadas irregularidades.

As alterações das comparticipações financeiras não foram acompanhadas de alterações aos Planos e Orçamentos da Ilhas de Valor, S.A. (§50 a 52)

² Conforme se encontra, de resto, expressamente transcrito a §39 do relato.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
Emprego e Competitividade Empresarial
Gabinete do Vice-Presidente

Não foram aprovadas alterações aos Planos e Orçamentos da Ilhas de Valor, S.A., encontrando-se tais vicissitudes vertidas tanto nos relatórios de execução dos contratos-programa como no Relatório e Contas da sociedade.

Por outro lado, e tendo em consideração os factos descritos no ponto 9., não se compreende o sentido concreto da recomendação dirigida à Vice-Presidência e à Ilhas de Valor, S.A., *de execução pontual dos contratos-programa celebrados.*

O Governo Regional transferiu 73,3 milhões de euros para a Ilhas de Valor, S.A. (§53 a 57)

É mencionado no relato o facto da aplicação das verbas das *Linhas* de Crédito ou outros instrumentos financeiros de apoio às empresas e Programa de Valorização do Emprego ter sido inferior ao valor transferido nos contratos-programa. Esclarece-se que a aplicação efetiva dos montantes financeiros está dependente da iniciativa concreta das empresas beneficiárias que se candidatam a esses apoios, situação que pode sofrer variações e que não está sob controlo da Ilhas de Valor, S.A.

A informação constante dos relatórios de execução dos contratos-programa, elaborados pela Ilhas de Valor, S.A., é insuficiente (§58 a 61)

Não se acompanha o juízo de censura sobre a falta de comprovativo de entrega dos relatórios de execução: não se vislumbra a norma legal ou contratual desrespeitada, a materialidade da situação, nem o relato explica em que medida concreta os objetivos pretendidos com a entrega dos relatórios ficou comprometido por os mesmos serem entregues pessoalmente.

Por outro lado, os relatórios de execução dos contratos-programa são elaborados em paralelismo com a forma como se encontra estruturado o objeto do contrato-programa – Plano e orçamento de investimentos e atividades anual, sem concretizar individualmente as ações. A informação por ação encontra-se disponível no orçamento da sociedade Ilhas de Valor, S.A. A efetiva aplicação das participações financeiras e das eventuais alterações ocorridas são verificáveis por comparação entre os documentos previsionais e os documentos de prestação de contas.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
Emprego e Competitividade Empresarial
Gabinete do Vice-Presidente

Não foram implementados mecanismos de acompanhamento e de controlo da execução dos contratos-programa (§ 62 a 67)

O juízo de censura sobre a alegada falta de execução da função de fiscalização afigura-se particularmente injusto: não só pelo teor dos esclarecimentos já prestados em julho de 2015, transcrito a § 64; que sublinham a proximidade entre as entidades auditadas; como, principalmente, pelo facto de não levar em linha de conta que, entre 2015-2019, decorreu a presente ação de fiscalização da SRATC, cujo resultado se aguardava a qualquer momento.

Ora, se já decorria a presente fiscalização independente à execução dos contratos-programa, e sendo os recursos financeiros e humanos escassos, não se considerou prioritário promover, novamente a expensas públicas, uma fiscalização, que seria redundante e cujo resultado não seria muito distinto do atual relato, que não apresenta incumprimentos objetivos às cláusulas contratuais.

As políticas contabilísticas adotadas carecem de melhor divulgação (§ 68 e 69)

A conclusão de não «integral cumprimento do disposto na nota 14 da NCP 1» – tal como, relativamente às pretéritas NCRF 1 e 22 – é de tal forma vaga e tão insuficientemente desenvolvida, que não se compreende em que factos ou que interpretação das mencionadas notas estiveram na base de tal entendimento.

Verificando-se tal impedimento no exercício do direito do contraditório, solicita-se seja a mencionada conclusão retirada, ou melhor concretizada e novamente sujeita a contraditório.

Os subsídios governamentais não foram adequadamente contabilizados (§70 a 77)

Não se compreende a razão de «suscitar-se, ainda, reserva», em finais de 2019, relativamente à 1.ª situação, que diz respeito a uma incorreção contabilística relativas aos longínquos exercícios de 2010, 2011 e 2012, corrigida pela própria entidade a partir de 2013, conforme já explicado ao Tribunal em junho de 2015.

No que concerne à 2.ª situação, a contabilização da comparticipação financeira na sua totalidade na subconta 751 justificou-se pela forma como são elaborados os contratos-programa; ou seja, tendo por objeto a execução genérica do Plano de Atividades, a



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
Emprego e Competitividade Empresarial
Gabinete do Vice-Presidente

contabilização também era em bloco. Contudo, reconhecem-se as vantagens de contabilizar na subconta 593 – *Outras variações no capital próprio* – Subsídios, os investimentos de capital, pelo que serão tomadas as diligências no sentido de acatar este entendimento.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

O CHEFE DO GABINETE

Luís Manuel Pereira dos Santos Borrego

Resposta dada em contraditório pela Ilhas de Valor, S.A.



Exmo. (s) Senhor (es):
SUBDIRETOR-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

Rua Ernesto do Canto, n.º 34
9504-526 Ponta Delgada

sra@tcontas.pt

Vossa Referência:
1319 - ST

Vossa Data:
23/09/2019

Nossa Referência: 333/2019
Nosso Processo: 01

Nossa Data:
21/10/2019

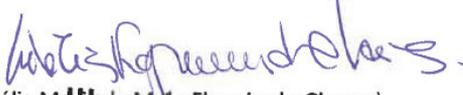
Assunto: AUDITORIA AOS CONTRATOS-PROGRAMA CELEBRADOS ENTRE A REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES E A ILHAS DE VALOR, S.A. (AÇÃO N.º 15-213FS4)

Exmo. Senhor,

No seguimento do vosso ofício 1319 – ST referente à Auditoria aos Contratos-Programa celebrados entre a Região Autónoma dos Açores e a Ilhas de Valor, S.A. (Ação n.º 15-213FS4), recebido no dia 23 de setembro de 2019, a Ilhas de Valor, S.A vem pelo presente subscrever a resposta emitida pela Vice-Presidência do Governo Regional.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho de Administração


(Lubélia Maria da Silva Figueiredo Chaves)

Ilhas de Valor, SA

NIF: 512 093 601

Apêndices

I – Contratos-programa celebrados entre 2010 e 2018

(em Euro e em percentagem)

N.º de ordem	Data da outorga	Data do aditamento	Ano de vigência	Objeto	Enquadramento orçamental	Conteúdo material da ação	Comparticipação financeira contratualizada		Comparticipação financeira transferida pela RAA			Ajustamento efetuado		Imputado ao contrato-programa	Aplicado pela empresa (Relatório de execução)
							Valor inicial	Valor final	Valor total	Por adiantamento		Valor			
										Valor	%	Para menos	Para mais		
1	26-05-2010		2010	Implementação do Plano de Investimentos	40/21/6/3 (C) – Bonificação de Juros	Linhas de Apoio às Empresas	9 096 671	9 096 671	1 820 000					1 820 000	1 869 416
					40/21/6/5 (E) – Coesão Regional	Plano de investimentos e atividades			500 000					500 000	
					Subtotal				9 096 671	9 096 671	2 320 000				
2	27-04-2011		2011	Implementação do Plano de Investimentos	40/21/6/3 (C) – Bonificação de Juros	Linhas de Apoio às Empresas	7 694 000	7 694 000	4 081 032					4 081 032	1 831 235
					40/21/6/5 (E) – Coesão Regional	Plano de investimentos e atividades			3 063 301					3 063 301	
					Subtotal				7 694 000	7 694 000	7 144 333				
3	07-03-2012		2012	Implementação do Plano de Investimentos e de Atividades	50/21/6/3 (C) – Bonificação de Juros	Linhas de Apoio às Empresas	11 700 000	3 654 253	2 614 253			1 500 000		1 114 253	1 623 169
					50/21/6/5 (E) – Coesão Regional	Plano de investimentos e atividades			8 220 000			6 500 000	820 000	2 540 000	
					Subtotal				11 700 000	3 654 253	10 834 253			8 000 000	820 000
4	21-05-2012		2012	Implementação do Programa de Valorização do Emprego	50/21/6/3 (C) – Bonificação de Juros	Linhas de Apoio às Empresas	8 000 000	10 000 000					1 500 000	1 500 000	0
					50/21/6/5 (E) – Coesão Regional	Programa de Valorização do Emprego			2 820 000			820 000	6 500 000	8 500 000	9 639 781
					Subtotal				8 000 000	10 000 000	2 820 000			820 000	8 000 000
5	24-06-2013		2013	Implementação do Plano de Investimentos e de Atividades	50/1/9/4 (D) – Coesão Regional	Plano de investimentos e atividades	3 770 000	6 727 312	6 727 312	3 327 312	49			6 727 312	
					Subtotal		3 770 000	6 727 312	6 727 312	3 327 312	49			6 727 312	
6	19-12-2013		2013	Implementação do Plano de Investimentos e de Atividades	50/1/1/9 (I) – Linhas de Apoio ao Financiamento Empresarial	-	6 094 193	6 094 193	6 094 193	6 094 193	100			6 094 193	3 151 168
					Subtotal		6 094 193	6 094 193	6 094 193	6 094 193	100			6 094 193	
7	02-05-2014		2014	Implementação do Plano de Investimentos e de Atividades	50/1/1/9 (I) – Linhas de Apoio ao Financiamento Empresarial	-	7 000 000	7 000 000	6 700 000	3 720 000	56			6 700 000	6 697 343
					50/1/9/4 (D) – Coesão Regional	Plano de investimentos e atividades	3 675 000	3 675 000	1 600 000	200 000	13			1 600 000	
					Subtotal		10 675 000	10 675 000	8 300 000	3 920 000	47			8 300 000	

(em Euro e em percentagem)

N.º de ordem	Data da outorga	Data do aditamento	Ano de vigência	Objeto	Enquadramento orçamental	Conteúdo material da ação	Comparticipação financeira contratualizada		Comparticipação financeira transferida pela RAA			Ajustamento efetuado		Imputado ao contrato-programa	Aplicado pela empresa (Relatório de execução)
							Valor inicial	Valor final	Valor total	Por adiantamento		Valor			
										Valor	%	Para menos	Para mais		
8	04-03-2015	23-12-2015	2015	Implementação do Plano de Investimentos e de Atividades	50/1/1/9 (I) – Linhas de Apoio ao Financiamento Empresarial	Linhas de Apoio às Empresas	6 500 000	2 875 000	2 875 000	825 000	29			2 875 000	2 857 840
							Subtotal	6 500 000	2 875 000	2 875 000	825 000	29			2 875 000
9	28-12-2015		2015	Implementação do Plano de Investimentos e de Atividades	50/1/9/4 (D) – Coesão Regional	Plano de investimentos e atividades	3 750 000	3 750 000	3 750 000	3 750 000	100			3 750 000	
							Subtotal	3 750 000	3 750 000	3 750 000	3 750 000	100			3 750 000
10	04-04-2016	29-12-2016	2016	Implementação do Plano de Investimentos e de Atividades	50/1/1/9 (I) – Linhas de Apoio ao Financiamento Empresarial	Linhas de Apoio às Empresas	7 500 000	4 450 000	4 450 000	3 950 000	89			4 450 000	4 475 169
							Subtotal	7 500 000	4 450 000	4 450 000	3 950 000	89			4 450 000
11	12-08-2016		2016	Implementação do Plano de Investimentos e de Atividades	50/1/9/4 (D) – Coesão Regional	Plano de investimentos e atividades	3 593 275	3 593 275	3 593 275	3 030 000	84			3 593 275	
							Subtotal	3 593 275	3 593 275	3 593 275	3 030 000	84			3 593 275
12	08-08-2017	27-12-2017	2017	Implementação do Plano de Investimentos e de Atividades	50/1/9/4 (D) – Coesão Regional	-	3 000 000	2 615 000	2 615 000	2 615 000	100			2 615 000	
							Subtotal	3 000 000	2 615 000	2 615 000	2 615 000	100			2 615 000
13	27-12-2017		2017	Implementação do Plano de Investimentos e de Atividades	50/1/1/12 (L) – Linhas de Apoio ao Financiamento Empresarial	Linhas de Apoio às Empresas	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	100			4 000 000	3 750 206
							Subtotal	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	100			4 000 000
14	22-03-2018	21-11-2018	2018	Implementação do Plano de Investimentos e de Atividades	50/1/9/4 (D) – Coesão Regional	Plano de investimentos e atividades	3 000 000	3 740 000	3 740 000	1 000 000	27			3 740 000	
							Subtotal	3 000 000	3 740 000	3 740 000	1 000 000	27			3 740 000
15	09-10-2018	20-12-2018	2018	Implementação do Plano de Investimentos e de Atividades	50/1/1/12 (L) – Linhas de Apoio ao Financiamento Empresarial	Linhas de Apoio às Empresas	6 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	100			4 000 000	4 187 589
							Subtotal	6 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	100			4 000 000
Total							94 373 139	82 964 704	73 263 366	36 511 505	50	8 820 000	8 820 000	73 263 366	

Fonte: Resoluções do Conselho do Governo Regional, publicadas entre 2010 e 2018 e elementos fornecidos pelas entidades auditadas, designadamente: contratos-programa celebrados entre 2010 e 2018; aditamentos aos contratos-programa; despachos do Vice-Presidente do Governo Regional; autorizações de pagamento e respetivas folhas de processamento da despesa referentes a 2010, 2011 e 2012; pedidos de autorização de pagamento referentes ao período de 2013 a 2018.

II – Legislação citada

Sigla	Diploma	Alterações relevantes
LOPTC	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Lei n.º 39/80, de 5 de agosto	Leis n.ºs 9/87, de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro (republica o Estatuto).
	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas Lei n.º 98/97, de 26 de agosto	Artigo 82.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, Lei n.º 1/2001, de 4 de janeiro, artigo 76.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que a republica, Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, artigo 140.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro, Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.
	Regime do sector público empresarial da Região Autónoma dos Açores Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24 de março	Artigo 18.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/A, de 14 de outubro, Decreto Legislativo Regional n.º 7/2011/A, de 22 de março, artigo 7.º, n.º 3, do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2014/A, 29 de janeiro, Decreto Legislativo Regional n.º 20/2014/A, de 30 de outubro, e artigo 11.º, n.º 1, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril.
SNC	Regime jurídico do sector público empresarial Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro	Artigo 21.º, n.º 1, da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro.
	Sistema de Normalização Contabilística Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho	Lei n.º 20/2010, de 23 de agosto, Decreto-Lei n.º 36-A/2011, de 09 de março, Lei n.º 66-B/2012, 31 de dezembro (altera o artigo 3.º) e Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (altera o artigo 10.º).
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, regulamentado pela Portaria n.º 218/2016, de 9 de agosto	Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro (altera os artigos 8.º, 14.º e 18.º) e Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (altera do artigo 3.º, com produção de efeitos a 01-01-2018).

III – Índice do dossiê corrente

N.º (nome do ficheiro)	Documento	Data
	1. Trabalhos preparatórios	
1.01	Ofício n.º 549/2015 – Ilhas de Valor, S.A. – Solicitação de informações	30-04-2015
1.02	Ofício n.º 550/2015 – VPGR – Solicitação de informações	30-04-2015
1.03	Ofício Ref. SAI/VPG/2015/162 – Pedido de prorrogação de prazo	12-05-2015
1.04	Mensagem de correio eletrónico – Pedido de prorrogação de prazo – VPGR – saída registada com o n.º 617 – Notificação – Despacho de deferimento	12-05-2015
1.05	Ofício Ref. 179/2015 – Ilhas de Valor, S.A. – Pedido prorrogação de prazo	14-05-2015
1.06	Mensagem de correio eletrónico – Pedido de prorrogação de prazo – Ilhas de Valor, S.A. – Deferimento do Juiz Conselheiro	15-05-2015
1.07	Mensagem de correio eletrónico – Pedido de prorrogação do prazo – Ilhas de Valor, S.A. – Pedido de envio de notificação	15-05-2015
1.08	Mensagem de correio eletrónico – Pedido de prorrogação de prazo – VPGR – saída registada com o n.º 617 – Notificação – Despacho de deferimento	18-05-2015
1.09	Ofício Ref. SAI-VPG/2015/196 – Resposta ao nosso ofício 550/2015, de 30-04-2015	29-05-2015
1.10	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 984 – Ofício Ref. SAI-VPG/2015/196	01-06-2015
1.11	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 984 (comunicação 1) – Ofício Ref. SAI-VPG/2015/196	01-06-2015
1.12	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 984 (comunicação 2) – Ofício Ref. SAI-VPG/2015/196	01-06-2015
1.13	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 984 (comunicação 3) – Ofício Ref. SAI-VPG/2015/196	01-06-2015
1.14	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 1021 – Ofício Ref. 229/2015- Ilhas de Valor, S.A. – Resposta ao nosso ofício 549/2015, de 30-04-2015	05-06-2015
1.15	Ofício n.º 229/2015 – Ilhas de Valor, S.A. – Resposta ao nosso ofício n.º 549-2015, de 30-04-2015	03-06-2015
1.16	Ofício n.º 151-2019-EPA, de 30-01-2019, dirigido ao Chefe de Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional - Solicitação de elementos	30-01-2019
1.17	Ofício n.º 152-2019-EPA, de 30-01-2019, dirigido à Ilhas de Valor S.A. - Solicitação de elementos	30-01-2019
1.18	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 300/2019 (comunicação 1) – Resposta ao nosso ofício 151-2019, de 30-01-2019	15-02-2019
1.19	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 300/2019 (comunicação 2) – Resposta ao nosso ofício 151-2019, de 30-01-2019	15-02-2019
1.20	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 300/2019 (comunicação 3) – Resposta ao nosso ofício 151-2019, de 30-01-2019	15-02-2019
1.21	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 300/2019 (comunicação 4) – Resposta ao nosso ofício 151-2019, de 30-01-2019	15-02-2019
1.22	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 311/2019 (comunicação 1) – Resposta ao nosso ofício 151-2019, de 30-01-2019	19-02-2019
1.23	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 311/2019 (comunicação 2) – Resposta ao nosso ofício 151-2019, de 30-01-2019	19-02-2019
1.24	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 301/2019 – Resposta ao nosso ofício 152-2019, de 30-01-2019	15-02-2019
1.25	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 310/2019 – Resposta ao nosso ofício 152-2019, de 30-01-2019	19-02-2019
	2. Plano Global de Auditoria	
2.01	Despacho do Juiz Conselheiro de 23-04-2015 – Aprovação para a realização da auditoria – Informação n.º 64-2015/DAT-EPA, de 22-04-2015	23-04-2015
2.02	Ofício n.º 549/2015, de 30-04-2015 – Comunicação da realização da auditoria à Ilhas de Valor, S.A.	30-04-2015
2.03	Ofício n.º 550/2015, de 30-04-2015 – Comunicação da realização da auditoria à VPGR	30-04-2015
2.04	Envio do ofício n.º 549/2015, de 30-04-2015	30-04-2015
2.05	Comprovativo da receção do ofício n.º 549/2015, de 30-04-2015	30-04-2015
2.06	Envio do ofício n.º 550/2015, de 30-04-2015	30-04-2015
2.07	Reenvio do ofício n.º 550/2015, de 30-04-2015	30-04-2015
2.08	Comprovativo da receção do ofício n.º 549/2015, de 30-04-2015	03-05-2015
2.09	Despacho de aprovação do Plano Global da Auditoria, de 07-05-2015 – Informação n.º 68-2015/DAT-EPA, de 28-04-2015	07-05-2015
2.10	Despacho de aprovação da alteração do Plano Global da Auditoria, de 30-01-2019 – Informação n.º 34-2019/DAT-EPA, de 29-01-2019	30-01-2019

N.º (nome do ficheiro)	Documento	Data
	3. Documentos recolhidos	
3.01	Relatórios e Contas	
3.01.01	Relatório e Contas de 2010	
3.01.02	Relatório e Contas de 2011	
3.01.03	Relatório e Contas de 2012	
3.01.04	Relatório e Contas de 2013	
3.01.05	Relatório e Contas de 2014, parte 1	
3.01.06	Relatório e Contas de 2014, parte 2	
3.01.07	Relatório e Contas de 2015, parte 1	
3.01.08	Relatório e Contas de 2015, parte 2	
3.01.09	Relatório e Contas de 2015, parte 3	
3.01.10	Relatório e Contas de 2015, parte 4	
3.01.11	Relatório e Contas de 2016	
3.01.12	Relatório e Contas de 2017	
3.01.13	Relatório e Contas de 2018, parte 1	
3.01.14	Relatório e Contas de 2018, parte 2	
3.01.15	Relatório e Contas de 2018, parte 3	
3.02	Balancetes Analíticos e Extratos de Contas	
3.02.01	Balancete Geral de 2010	31-12-2010
3.02.02	Extrato de Conta de 2010	31-12-2010
3.02.03	Balancete Geral de 2011	31-12-2011
3.02.04	Extrato de Conta de 2011	31-12-2011
3.02.05	Balancete Geral de 2012	31-12-2012
3.02.06	Extrato de Conta de 2012	31-12-2012
3.02.07	Balancete Geral de 2013	31-12-2013
3.02.08	Extrato de Conta de 2013	31-12-2013
3.02.09	Balancete Geral de 2014	31-12-2014
3.02.10	Extrato de Conta de 2014	31-12-2014
3.02.11	Balancete Geral de 2015 (até março)	31-03-2015
3.02.12	Extrato de Conta de 2015 (até março)	31-03-2015
3.03	Planos de Atividades e Orçamentos	
3.03.01	Plano de Atividades e Orçamento 2010	06-01-2010
3.03.02	Plano de Atividades e Orçamento 2011	28-01-2011
3.03.03	Plano de Atividades e Orçamento 2012	04-01-2012
3.03.04	Plano de Atividades e Orçamento 2013	25-01-2013
3.03.05	Plano de Atividades e Orçamento 2014	07-02-2014
3.03.06	Plano de Atividades e Orçamento 2015	05-01-2015
3.03.07	Plano de Atividades e Orçamento 2016	30-11-2015
3.03.08	Plano de Atividades e Orçamento 2017	06-12-2016
3.03.09	Plano de Atividades e Orçamento 2018	06-12-2017
3.04	Contratos-programa, alterações e relatórios de execução	
3.04.01	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2010, de 25 de maio	
3.04.02	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 47/2011, de 26 de abril	
3.04.03	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 29/2012, de 7 de março	
3.04.04	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 60/2012, de 21 de maio	
3.04.05	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 60/2013, de 21 de junho	
3.04.06	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 122/2013, de 19 de dezembro	
3.04.07	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 76/2014, de 29 de abril	

N.º (nome do ficheiro)	Documento	Data
3.04.08	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 32/2015, de 4 de março	
3.04.09	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 159/2015, de 28 de dezembro	
3.04.10	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 60/2016, de 30 de março	
3.04.11	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 148/2016, de 11 de agosto	
3.04.12	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 78/2017, de 7 de agosto	
3.04.13	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 148/2017, de 27 de dezembro	
3.04.14	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 28/2018, de 21 de março	
3.04.15	Contrato-programa celebrado ao abrigo da Resolução do Conselho do Governo n.º 105/2018, de 9 de outubro	
3.05	Autorizações de Pagamento / Pedidos de Autorização de Pagamento	
3.05.01	Autorizações de Pagamento relativas à Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2010, de 25 de maio	
3.05.02	Autorizações de Pagamento relativas à Resolução do Conselho do Governo n.º 47/2011, de 26 de abril	
3.05.03	Autorizações de Pagamento relativas à Resolução do Conselho do Governo n.º 29/2012, de 7 de março	
3.05.04	Autorizações de Pagamento relativas à Resolução do Conselho do Governo n.º 60/2012, de 21 de maio	
3.05.05	Autorizações de Pagamento / Pedidos de Autorização de Pagamento relativos à Resolução do Conselho do Governo n.º 60/2013, de 21 de junho	
3.05.06	Autorizações de Pagamento / Pedidos de autorização de pagamento relativos à Resolução do Conselho do Governo n.º 122/2013, de 19 de dezembro	
3.05.07	Pedidos de Autorização de Pagamento relativos à Resolução do Conselho do Governo n.º 76/2014, de 29 de abril	
3.05.08	Pedidos de Autorização de Pagamento relativos à Resolução do Conselho do Governo n.º 32/2015, de 4 de março	
3.05.09	Pedidos de Autorização de Pagamento relativos à Resolução do Conselho do Governo n.º 159/2015, de 28 de dezembro	
3.05.10	Pedidos de Autorização de Pagamento relativos à Resolução do Conselho do Governo n.º 60/2016, de 30 de março	
3.05.11	Pedidos de Autorização de Pagamento relativos à Resolução do Conselho do Governo n.º 148/2016, de 11 de agosto	
3.05.12	Pedidos de Autorização de Pagamento relativos à Resolução do Conselho do Governo n.º 78/2017, de 7 de agosto	
3.05.13	Pedidos de Autorização de Pagamento relativos à Resolução do Conselho do Governo n.º 148/2017, de 27 de dezembro	
3.05.14	Pedidos de Autorização de Pagamento relativos à Resolução do Conselho do Governo n.º 28/2018, de 21 de março	
3.05.15	Pedidos de Autorização de Pagamento relativos à Resolução do Conselho do Governo n.º 105/2018, de 9 de outubro	
3.06	Extratos bancários da Ilhas de Valor, S.A.	
3.06.01	Extratos bancários de 2010	
3.06.02	Extratos bancários de 2011	
3.06.03	Extratos bancários de 2012	
3.06.04	Extratos bancários de 2013	
3.06.05	Extratos bancários de 2014	
3.06.06	Extratos bancários de 2015	
3.07	Solicitação de esclarecimentos	
3.07.01	Ofício n.º 1153/2015-EPA, de 20-07-2015, dirigido à Vice-Presidência do Governo Regional	20-07-2015
3.07.02	Envio e receção do ofício n.º 1153/2015-EPA, de 20-07-2015, dirigido à Vice-Presidência do Governo Regional	20-07-2015
3.07.03	Ofício n.º 1154/2015-EPA, de 20-07-2015, dirigido à Ilhas de Valor, S.A.	20-07-2015
3.07.04	Envio e receção do ofício n.º 1154/2015-EPA, de 20-07-2015, dirigido à Ilhas de Valor, S.A.	20-07-2015
3.07.05	Ofício ref. 345/2015, de 24-07-2015, da Ilhas de Valor, S.A. – Resposta ao nosso ofício n.º 1154/2015-EPA, de 20-07-2015	24-07-2015
3.07.06	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 1551 – Resposta ao nosso ofício n.º 1154/2015-EPA, de 20-07-2015	27-07-2015
3.07.07	Ofício ref. Sai-VPG/2015/256, de 27-07-2015 – Resposta ao nosso ofício n.º 1153/2015-EPA, de 20-07-2015	27-07-2015
3.07.08	Mensagem de correio eletrónico – entrada registada com o n.º 1552 – Resposta ao nosso ofício n.º 1153/2015-EPA, de 20-07-2015	27-07-2015
4	Relato	
4.01	Relato	20-09-2019
5	Contraditório	
5.01	Ofícios	
5.01.01	Envio do relato para contraditório – Presidência do Governo Regional dos Açores (ofício n.º 2019-1317)	23-09-2019

N.º (nome do ficheiro)	Documento	Data
5.01.02	Envio do relato para contraditório – Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial (ofício n.º 2019-1318)	23-09-2019
5.01.03	Envio do relato para contraditório – Ilhas de Valor, S.A. (ofício n.º 2019-1319)	23-09-2019
5.01.04	Receção do ofício n.º 1317	23-09-2019
5.01.05	Receção do ofício n.º 1318	23-09-2019
5.01.06	Receção do ofício n.º 1318-A	23-09-2019
5.01.07	Receção do ofício n.º 1319	23-09-2019
5.02	Pedido prorrogação de prazo	
5.02.01	Pedido de prorrogação do prazo de resposta, apresentado pelo Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional	02-10-2019
<i>Idem</i>	Despacho de deferimento do pedido de prorrogação do prazo de resposta	03-10-2019
5.02.02	Notificação do despacho de deferimento (ofício n.º 2019-1408)	03-10-2019
5.03	Respostas	
5.03.01	Resposta da Ilhas de Valor, S.A. (entrada n.º 1909-2019)	22-10-2019
5.03.02	Resposta da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial (entrada n.º 1910-2019)	22-10-2019
6	Relatório	11-12-2019