



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

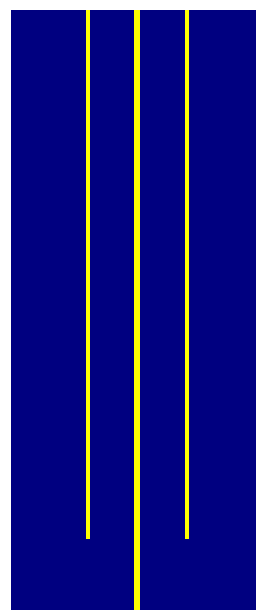
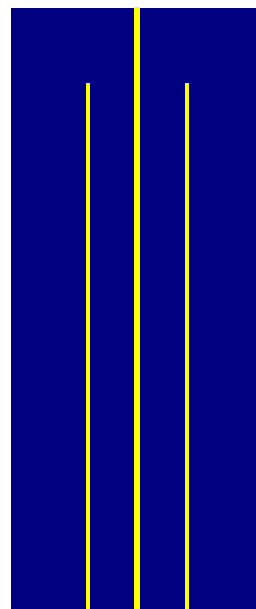


PARECER N.º 1/2013-SRMTTC

CONTA DA

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

DE 2012





lu

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	3
PARTE I - PARECER	7
1. CONCLUSÕES.....	9
2. RECOMENDAÇÕES.....	12
3. LEGALIDADE E CORREÇÃO FINANCEIRA (AJUSTAMENTO DA CONTA).....	14
4. GESTÃO FINANCEIRA E CONTROLO INTERNO	16
5. DECISÃO	25



APRESENTAÇÃO

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

Em cumprimento daquele ditame constitucional e dos invocados preceitos legais, procedeu-se à elaboração do presente Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira do ano de 2012, remetida à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC), pelo Governo Regional, em 25 de julho de 2013, dentro do prazo fixado pelo art.º 24.º, n.º 2, da LEORAM³.

No Parecer que agora se emite, o Tribunal aprecia a atividade financeira da Região Autónoma da Madeira (RAM) no ano de 2012, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, com particular enfoque nos aspetos referidos no n.º 1 do art.º 41.º da LOPTC, aplicável *ex vi* do n.º 3 do imediato art.º 42.º.

Neste âmbito, para melhor compreender a situação financeira da RAM, interessa fazer uma breve referência aos principais fatores internos e externos que influenciaram o ano orçamental de 2012.

O desequilíbrio financeiro espelhado nas contas de 2011, caracterizado por uma elevada dívida acumulada no conjunto da Administração Regional, obrigou a Região a solicitar assistência financeira à República Portuguesa, consubstanciada na assinatura do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM)⁴, para vigorar entre 2012 e 2015.

O exercício orçamental de 2012 representou assim a 1.ª etapa na trajetória do ajustamento das finanças públicas da Região encetada com o PAEF-RAM, com o objetivo de “*inverter o desequilíbrio da situação financeira regional*”, em cujo âmbito foi traçado um processo de consolidação orçamental amparado, fundamentalmente, no aumento da receita, na redução da despesa e na assistência financeira da República Portuguesa, no montante de mil e quinhentos milhões de euros⁵.

Este enquadramento condicionou a política orçamental ao estrito cumprimento do PAEF-RAM, incorporando o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2012 (ORAM)⁶ um conjunto de medidas com vista a garantir a sustentabilidade das finanças regionais, o controlo da despesa em todas as áreas da Administração Regional, a redução do défice orçamental e dos níveis de endividamento público.

Também em 2012, o universo do orçamento regional integrou, pela primeira vez, sete empresas públicas incluídas no sector das Administrações Públicas das Contas Nacionais, em cumprimento do disposto no art.º 2.º, n.º 5, da LEO⁷.

Adicionalmente às medidas do processo de ajustamento financeiro, o ano de 2012 foi ainda dominado pela entrada em vigor da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)⁸, que exige maior aproximação entre a realização de despesas e a execução orçamental da receita, ao limitar a assunção de compromissos de despesa à existência de fundos disponíveis.

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

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

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

⁴ Aprovado pela RCG n.º 41/2012, de 27 de janeiro.

⁵ Como emerge do contrato de empréstimo celebrado entre o Estado e a Região, autorizado pela RCG n.º 42/2012, de 1 de fevereiro, associado ao referido Programa.

⁶ Aprovado pelo DLR n.º 5/2012/M, de 30 de março, alterado pelo DLR n.º 41-A/2012/M, de 28 de dezembro.

⁷ Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, 52/2011, de 13 de outubro, e 37/2013, de 14 de junho).

⁸ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, desenvolvida pelo DL n.º 127/2012, de 21 de junho.

Só evitando novos pagamentos em atraso será possível pôr fim a um problema crónico da Administração Regional, o elevado valor de pagamentos em atraso aos seus fornecedores⁹, fruto da política orçamental seguida ao longo da última década, que conduziu ao crescimento das dívidas em atraso não contabilizadas nas contas públicas. Compreende-se, por isso, a necessidade de acautelar e garantir a regularização de dívidas de anos anteriores no âmbito do PAEF-RAM, e a importância de assegurar financiamento à Região para negociar e reduzir parcialmente a sua dívida a fornecedores, através da contração de um empréstimo junto da República Portuguesa.

A envolvente externa caracterizou-se pelo elevado nível de incerteza em torno da resolução da crise da dívida soberana na área do euro, com reflexos na persistência das tensões nos mercados financeiros e na contração da atividade económica, com especial incidência nos países envolvidos em processos de ajustamento económico.

No caso da economia portuguesa, o ano 2012 foi marcado pela continuação do exigente processo de ajustamento, enquadrado pelo Programa de Assistência Económica e Financeira, acordado com a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, com vista à sustentabilidade das suas finanças públicas, tendo-se assistido a uma degradação da atividade económica, num contexto de recessão prolongada, caracterizada por uma forte quebra do produto, associada à contração da procura interna, e por um significativo aumento do desemprego.

Foi esta realidade, determinada por uma deterioração estrutural das contas regionais resultante da acumulação sucessiva de dívidas, pela crise económica geradora de um ambiente recessivo generalizado e pela alteração das condições de financiamento da economia portuguesa, que ditou as circunstâncias em que decorreu a gestão orçamental e financeira da RAM no ano de 2012.

O seu impacto foi visível, em particular, na arrecadação das receitas fiscais (muito abaixo do previsto no ORAM), no acréscimo registado na despesa em resultado, principalmente, do pagamento de encargos de anos anteriores financiado por empréstimos concedidos pelo Estado, e no aumento expressivo da despesa com ativos financeiros para cobrir as necessidades de financiamento de entidades do Setor Empresarial da Região.

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

A **Parte I – Parecer**, que encerra a decisão do Coletivo constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos juizes das Secções Regionais dos Açores e da Madeira¹⁰, elenca as principais conclusões e recomendações sobre as áreas de controlo objeto de análise, dirigidas, de acordo com o n.º 3 do art.º 41.º da LOPTC, à Assembleia Legislativa da Madeira e ao Governo Regional, apresentando ainda uma análise sintética da execução orçamental evidenciada na Conta da Região de 2012 numa perspetiva de legalidade e correção financeira, assim como uma ponderação dos aspetos essenciais da gestão financeira e do controlo interno naquele exercício económico.

Por sua vez, a **Parte II - Relatório** fornece uma apreciação desenvolvida do processo orçamental e da execução do orçamento da RAM de 2012 nos diferentes domínios de controlo, e apresenta uma estrutura assente na repartição sequencial dos dez capítulos que o integram, a saber: **Cap. I - Processo Orçamental**; **Cap. II – Receita**, **Cap. III – Despesa**, **Cap. IV - Património**, **Cap. V Fluxos Financeiros entre o OR e o SERAM**, **Cap. VI - Plano de Investimentos**, **Cap. VII - Subsídios e outros apoios Financeiros**, **Cap. VIII - Dívida e outras responsabilidades**, **Cap. IX - Operações Extraorçamentais** e **Cap. X - As Contas da Administração Pública Regional**.

⁹ Cujá redução passa, também, pelo cumprimento financeiro de responsabilidades emergentes de contratos programa. É o caso do setor da saúde, das empresas prestadoras de serviços de interesse económico geral ou concessionárias de serviços públicos e da cooperação financeira com os Municípios, onde a Região não cumpriu a totalidade dos contratos programa, originando a acumulação de dívida.

¹⁰ Cfr. o art.º 42.º, n.º 1, da LOPTC. De harmonia com o art.º 29.º, n.º 3, da LOPTC, o coletivo conta ainda com a presença do Magistrado do Ministério Público colocado na SRMTC.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

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



lu

PARTE I

PARECER



1. CONCLUSÕES

Da apreciação efetuada ao processo orçamental e aos resultados da execução do orçamento, destacam-se, como parte integrante do presente Parecer, as principais conclusões¹¹ do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2012:

Controlo Interno

1. Aponta-se uma melhoria decorrente da implementação do sistema de informação contabilística e de gestão orçamental dos serviços da APR, o que assegura a obtenção de informação financeira integrada sobre a situação do sector público regional, incluindo os SFA e as EPR, indispensável ao acompanhamento e controlo da execução do orçamento regional (cfr. o ponto 4.2. do parecer).

Processo Orçamental

2. Contrariamente à exigência que emerge do n.º 3 do art.º 3.º da LEORAM, a proposta do orçamento regional para 2012 não integrou todos os elementos necessários à análise da situação do setor empresarial regional, nomeadamente as demonstrações financeiras (cfr. o ponto 1.1.).
3. O orçamento inicial aprovado para 2012 apresentou o saldo primário deficitário mais expressivo de sempre, 1.984 milhões de euros, não tendo sido, uma vez mais, observada a regra de equilíbrio orçamental inscrita no n.º 2 do art.º 4.º da LEORAM (cfr. o ponto 1.3.).
4. Continua por aprovar uma solução legislativa que estabeleça prazos mais curtos para a apresentação, apreciação e votação da conta da Região, em conformidade com o regime aplicável à Conta Geral do Estado (cfr. o ponto 1.6.).

Receita

5. Em 2012, o total da receita, incluindo as operações extraorçamentais, ascendeu a 1.753,1 milhões de euros, tendo a receita orçamental atingido os 1.597,9 milhões de euros, ficando abaixo do valor previsto no orçamento final¹² em 1.706,1 milhões de euros (cfr. o ponto 2.1).
6. As receitas efetivas da RAM, no montante de 962,9 milhões de euros, registaram uma redução de 64,7 milhões de euros (-6,3%) face a 2011, em resultado, sobretudo, da diminuição das “*Transferências Correntes*” em 53,4 milhões de euros, das “*Outras Receitas Correntes*” em 14 milhões de euros e na cobrança dos “*Impostos Indiretos*” em 13 milhões de euros (cfr. o ponto 2.1.1).
7. A principal fonte de financiamento do Orçamento Regional foi a receita fiscal com 652 milhões de euros (40,8% da receita orçamental), seguida dos “*Passivos Financeiros*” com 635,1 milhões de euros (39,7%) (cfr. o ponto 2.1.1).

Despesa

8. A despesa orçamental paga totalizou cerca de 1.533,1 milhões de euros (46,4% contra 64,4% em 2011), correspondendo-lhe um desvio, para menos, de 1.771 milhões de euros, face ao orçamento final (cfr. os pontos 3.1. e 3.1.1.).
9. A despesa efetiva ascendeu a cerca de 1.454,6 milhões de euros, crescendo perto de 422,6 milhões de euros relativamente a 2011, devido, em grande medida, ao crescimento das rubri-

¹¹ As referências apresentadas, entre parênteses, reportam-se à Parte II – Relatório, com exceção para as ressalvas identificadas, seguindo uma numeração idêntica à dos respetivos capítulos.

¹² A estimativa inicial de receitas orçamentais definida no DLR n.º 5/2012/M, de 30 de março, foi de 2.200 milhões de euros, posteriormente fixada nos 3.304 milhões de euros, na sequência da publicação do DLR n.º 41-A/2012/M, de 28 de dezembro, que alterou o DLR n.º 5/2012/M, prevendo a contração de novos empréstimos, avalizados pelo Estado, no montante de 1.100 milhões de euros, exclusivamente destinados a substituir dívida comercial por dívida financeira.

cas de “*Ativos financeiros*” em 247 milhões de euros e de “*Aquisição de bens de capital*” em 126,6 milhões de euros (cfr. o ponto 3.1.1.).

10. Comparativamente ao ano de 2011 houve uma diminuição nos passivos da ARD e SFA (sem as EPR), de 163,5 milhões de euros (-6,3%), justificado pelo decréscimo dos passivos da ARD em cerca de 27,4 milhões de euros e pela redução dos passivos da Administração Regional Indireta em 136,1 milhões de euros (cfr. o ponto 3.3.).
11. A circunstância de, no final de 2012, as contas a pagar absorverem 94,2% do orçamento inicial de 2013 e os pagamentos em atraso comprometerem cerca 43,8% desse orçamento indica que a situação financeira da RAM estava ainda longe de se encontrar regularizada (cfr. os pontos 3.3., 3.3.1. e 3.3.2.).

Património

12. A carteira de ativos financeiros da RAM registou uma subida de 73,7% face ao ano anterior, apresentando um valor de 601,7 milhões de euros, devido, em exclusivo, aos empréstimos concedidos pela Região, direcionados na sua grande maioria às sociedades de desenvolvimento e à Madeira Parques. As participações sociais diretas (288,9 milhões de euros) mantiveram-se praticamente dentro do valor do ano anterior (cfr. o ponto 4.2. e 4.2.1.1).
13. O património líquido das empresas, detidas maioritariamente pela RAM, foi de 1.388,3 milhões de euros, registando uma depreciação de 5,8% (-85,9 milhões de euros) face a 2011, decorrente principalmente das desvalorizações dos capitais próprios da APRAM (-26,7 milhões de euros), da RAMEDM (-18,9 milhões de euros), da SESARAM (-11,8 milhões de euros) e das sociedades de desenvolvimento (-26,3 milhões de euros) (cfr. o ponto 4.2.1.3).
14. Os resultados líquidos globais continuam a posicionar-se em registo negativo (-62,1 milhões de euros), não obstante revelarem uma melhoria de 16,4% face ao ano anterior. No entanto, caso tivessem sido reconhecidas nas contas as perdas com os contratos de SWAP das Sociedades de Desenvolvimento (sem contar com a SDNM¹³), o resultado líquido total seria agravado em mais 20,0 milhões de euros, para perto dos -80 milhões de euros (cfr. os pontos 4.2.1.4 e 4.2.1.5).

Fluxos Financeiros entre o OR e o SERAM

15. Os fluxos líquidos do ORAM para as entidades participadas totalizaram mais de 495 milhões de euros, apresentando um crescimento de 105,3%, particularmente influenciado pelos empréstimos concedidos às Sociedades de Desenvolvimento e à MPE, no valor de 247,3 milhões de euros (cfr. os pontos 5.1.2 e 5.3).
16. Os fluxos foram dominados pelas transferências correntes para a SESARAM, EPE, que recebeu 209,4 milhões de euros, em execução do contrato-programa celebrado em 2012, o qual incorpora ainda um acordo de regularização plurianual de dívidas referentes à produção de 2010, 2011 e 2012, no montante de 330,2 milhões de euros (cfr. o ponto 5.1.1).

Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional

17. O orçamento final do PIDDAR para 2012 elevou-se a 1.836,6 milhões de euros, no entanto, o volume financeiro executado ficou-se pelos 753,1 milhões de euros, o que representa uma taxa de execução de apenas 41% (cfr. os pontos 6.2.3 e 6.4.2).

Subsídios e Outros Apoios Financeiros

18. O valor global dos apoios financeiros atribuídos pela Administração Regional Direta e Indireta totalizou 355,1 milhões de euros, dos quais 268,0 milhões de euros (75,5%) tiveram suporte nos orçamentos dos SFA e 87,1 milhões de euros (24,5%) no orçamento do Governo Regional (cfr. o ponto 7.1.).

¹³ Para a qual não foi possível identificar a perda do ano.



Dívida e Outras Responsabilidades

19. Em 2012 a execução da receita creditícia da Região foi de apenas 30,2% do valor orçamentado, atingindo, no entanto, 635,1 milhões de euros, provenientes, na sua totalidade, do empréstimo contraído junto do Estado no âmbito do PAEF-RAM (cfr. os pontos 8.1.1 e 8.1.1.2)
20. A dívida pública direta da RAM totalizava 1.544,2 milhões de euros, apresentando um aumento na ordem dos 534,2 milhões de euros face ao ano anterior, ou seja, cerca de 52,9% (cfr. os pontos 8.1.1 e 8.1.2).
21. A Conta da Região não espelha a totalidade da dívida direta dos SFA (incluindo as EPR) contrariando o disposto na alínea 2) do ponto V do art.º 27.º da LEORAM (cfr. o ponto 8.2).
22. No final de 2012 o endividamento global do Sector Público Administrativo atingia, 4,2 mil milhões de euros [dos quais 60,7% eram dívida administrativa (passivos)], montante que todavia encontra-se subavaliado pelo facto do Relatório anexo à Conta da RAM não contabilizar a dívida direta das EPR (cfr. o ponto 8.5.2).
23. A dívida administrativa (passivos) da Região atingiu, no final de 2012, 2,5 mil milhões de euros, evidenciando uma diminuição líquida de 88,3 milhões de euros, ou seja, 3,4% face ao valor global da dívida administrativa do ano anterior (cfr. o ponto 8.3).
24. O montante das responsabilidades da Região resultantes da prestação de garantias financeiras era de 1.245,4 milhões de euros, o que representa uma redução de 15,2% face ao ano anterior (cfr. os pontos 8.4.1 e 8.4.6).
25. Os encargos com o serviço da dívida atingiram 121,8 milhões de euros (64,4% dos quais correspondem a amortizações e o restante, 43,3 milhões de euros, a juros e outras despesas), respeitando 100,6 milhões de euros à dívida direta (cfr. o ponto 8.5.1).
26. Na ótica da contabilidade nacional, e de acordo com a notificação de outubro de 2013, efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, o défice da Administração Regional, em 2012, atingiu 174,8 milhões de euros, situando-se o valor da dívida bruta, a 31/12/2012, em 3.976 milhões de euros (cfr. os pontos 8.6.1 e 8.6.2).

Operações extraorçamentais

27. As *Operações extraorçamentais* ascenderam a cerca de 155,2 milhões de euros pelo lado da receita e a 193,7 milhões de euros pelo lado da despesa, traduzindo nas entradas um decréscimo relativamente ao ano anterior de 28% (-60,4 milhões de euros) e nas saídas um acréscimo de 9,3% (16,5 milhões de euros) (cfr. o ponto 9.1).

Contas da Administração Pública Regional

28. Em 2012, a Conta da Região não observou o princípio do equilíbrio orçamental consagrado no art.º 4.º, n.º 2, da LEORAM, já que o saldo primário apresentou um *défice* de 448,7 milhões de euros (cfr. o ponto 10.1.1).
29. O saldo da Conta Consolidada da Região, corrigido pelo montante dos pagamentos em atraso, registava, no final de 2012, um *défice* na ordem dos 795 milhões de euros (cfr. o ponto 10.2).

2. RECOMENDAÇÕES

Conforme decorre do art.º 41.º, n.º 3, devidamente concatenado com o art.º 42.º, n.º 3, ambos da LOPTC, em sede de Parecer sobre a Conta da Região, o Tribunal de Contas dispõe do poder de dirigir recomendações à Assembleia Legislativa da Madeira e/ou ao Governo Regional, com vista à correção e/ou superação das deficiências apuradas nos diferentes domínios analisados¹⁴.

Nos pontos imediatos, salientam-se algumas das recomendações, feitas em pareceres anteriores, que já tiveram acolhimento, assim como se renovam as recomendações ainda não acatadas¹⁵, e se formulam também novas recomendações, sugeridas pela análise à conta regional de 2012.

Recomendações acolhidas

O Governo Regional deu acolhimento em 2012 às seguintes recomendações formuladas pelo Tribunal em anos anteriores:

1. Remeteu ao Tribunal todos os relatórios das ações desenvolvidas pela IRF, em conformidade com o disposto na al. b) do n.º 2 do art.º 12.º da LOPTC.
2. Aperfeiçoou os sistemas de controlo interno das operações de execução do orçamento regional que asseguram, designadamente, o acompanhamento da atividade orçamental das entidades que integram o perímetro contabilístico da Administração Regional da Madeira, o controlo de compromissos e do endividamento, o escrutínio das decisões com impactos financeiros plurianuais, e a qualidade da informação orçamental.
3. Observou os princípios fundamentais que enquadram a elaboração da conta da Região e que emergem do art.º 26.º da LEORAM, designadamente os da “clareza, exatidão e simplicidade de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira”.

Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram

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

1. A observância do princípio do equilíbrio orçamental, consagrado no art.º 4.º, n.º 2, da LEORAM.
2. A apresentação, juntamente com a proposta de orçamento, de um relatório justificativo que integre todos os elementos enunciados no art.º 13.º da LEORAM, com destaque para as transferências dos fundos comunitários.
3. O cumprimento do disposto no n.º 8 do art.º 20.º da LEORAM, que investe o Governo Regional no dever de estabelecer, por Decreto Regulamentar Regional, as regras gerais a que ficam sujeitas as alterações orçamentais da sua competência.
4. A tomada de medidas tendentes à aprovação de um novo regime de apresentação, apreciação e aprovação da conta da Região, em particular no tocante à introdução de uma norma que obrigue à apresentação da conta até 30 de junho do ano seguinte àquele a que respeita, em sintonia com a solução consagrada no art.º 73.º, n.ºs 1 e 2, da LEO.
5. Existência de maior rigor na previsão orçamental da receita face à sua sobreorçamentação.

¹⁴ Conforme decorre da estatuição do art.º 24.º, n.º 3, da LEORAM, enquanto entidade fiscalizadora da atividade do Governo Regional, e caso a Conta da RAM não seja aprovada, a ALM pode determinar, se a isso houver lugar, a efetivação da correspondente responsabilidade.

¹⁵ Registe-se que, na sequência das alterações introduzidas na Lei n.º 98/97, de 26/08, pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações deste Tribunal passou a constituir fundamento autónomo de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, conforme resulta de forma expressa da atual al. j) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.



6. A Conta da Região deve, no domínio da receita comunitária, identificar as fontes de financiamento da RAM, em conformidade com a regra da especificação consagrada no art.º 7.º da LEORAM, e de modo a incluir informação clara e sistematizada por fundo comunitário.
7. Equacionar a manutenção do regime de autonomia administrativa e financeira para alguns Serviços e Fundos Autónomos.
8. A satisfação atempada dos compromissos financeiros assumidos, evitando o pagamento de juros de mora, com o objetivo de cumprir o disposto no n.º 3 do art.º 18.º da LEORAM.
9. Não obstante se reconheçam os esforços desenvolvidos pela DROC, ainda continua por implementar um sistema eficaz que permita uma efetiva correspondência entre as contas de gerência dos SFA e os mapas anexos da Conta da RAM referentes à execução orçamental das despesas globais desses organismos.
10. A aplicação generalizada do regime de administração financeira do Estado, aprovado pela Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, e desenvolvido pelo DL n.º 155/92, de 28 de julho, bem como do Plano Oficial de Contabilidade Pública.
11. A execução do previsto no n.º 4 do art.º 88.º do DLR n.º 7/2012/M, de 20 de abril, que remete para portaria do membro do Governo responsável pela área do património a regulamentação da matéria relativa à organização e estrutura do inventário geral dos bens imóveis da RAM e dos seus institutos públicos.
12. A aprovação de um quadro normativo consistente e estruturado que regule a concessão, fiscalização e controlo da atribuição de subsídios e apoios financeiros pela Administração Regional Direta.
13. Formalização dos instrumentos jurídicos que titulam a atribuição de subsídios e outros apoios financeiros, em data anterior à do início da execução dos projetos a financiar, de modo a não comprometer o acompanhamento e fiscalização do cumprimento dos aspetos financeiros, técnicos e legais envolvidos.
14. A fixação e enunciação expressa de critérios objetivos de definição do limite máximo dos avales a conceder anualmente pela RAM.

Novas Recomendações

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

1. Os elementos de suporte à prestação de contas devem fornecer informação fiável sobre a situação financeira do setor público regional, dando particular atenção ao controlo dos pagamentos em atraso e à sua dimensão plurianual, cumprindo, para o efeito, o disposto no art.º 16.º da LCPA e no art.º 19.º, n.º 3, do DL n.º 127/2012, de 21 de junho.
2. A Conta da RAM deverá espelhar a dívida direta dos SFA (incluindo as EPR), em observância ao disposto na alínea 2) do ponto V do art.º 27.º da LEORAM.

3. LEGALIDADE E CORREÇÃO FINANCEIRA (AJUSTAMENTO DA CONTA)

Em 2012, não foi observado o princípio do equilíbrio orçamental estabelecido pelo n.º 2 do art.º 4.º da LEORAM, visto que o resultado da execução orçamental evidenciou um saldo primário negativo, de aproximadamente 448,7 milhões de euros.

Equilíbrio orçamental

(milhares de euros)	
Designação	Execução
Receita Efetiva	962.865,4
Despesa Efetiva	1.454.568,6
Saldo Efetivo	-491.703,2
Juros da Dívida	43.043,1
Saldo Primário	-448.660,1

Comparativamente ao ano anterior, aquele saldo evidenciou um agravamento na ordem dos 480 milhões de euros (-1513%), o qual foi potenciado pelo forte aumento registado na despesa efetiva (41%) conjugado com uma quebra da receita efetiva (6,3%).

O resultado da Conta da Região de 2012, que se apresenta em concordância com o ajustamento da Conta do Tesoureiro do Governo Regional, aprovado pelo Tribunal na sequência da verificação externa¹⁶ à respetiva Conta, consta do quadro seguinte.

Conta geral dos fluxos financeiros da RAM

(euros)			
Entradas		Saídas	
Designação	Importâncias	Designação	Importâncias
Saldo da Gerência anterior:		Saído na gerência:	
da Conta da Região de 2011		Despesas efetivas	1.454.568.591,95
do Governo Regional	24.310.391,14	Amortizações	78.525.034,05
de Op. extraorçamentais	38.698.925,57	Reposições abatidas	7.653.561,03
Total	63.009.316,71	Operações extraorçamentais	193.650.200,35
		Total	1.734.397.387,38
Recebido na gerência:		Saldo p/ a gerência seguinte:	
Receitas efetivas	962.865.390,57	da Conta da Região de 2012	
Empréstimos	635.070.183,60	do Governo Regional	89.152.339,31
Reposições abatidas	7.653.561,03	de Op. extraorçamentais	234.119,81
Operações extraorçamentais	155.185.394,59	Total	89.386.459,12
Total	1.760.774.529,79		
Total geral	1.823.783.846,50	Total geral	1.823.783.846,50

Fonte: Conta da RAM de 2012.

O saldo de encerramento da Conta da Região de 2012, excluídos os SFA, ascendeu a cerca de 89,4 milhões de euros, sendo este constituído quase na totalidade pelo saldo do Governo Regional.

A receita total consolidada rondou os 1.756 milhões de euros, enquanto a despesa total consolidada fixou-se em 1.617,2 milhões de euros, evidenciando-se um aumento, face ao ano anterior, na ordem dos 50% e 44%, respetivamente¹⁷.

¹⁶ Relatório n.º 16/2013-FS/SRMTC, aprovado em 8 de outubro de 2013.

¹⁷ Ver o ponto 10.2. do Capítulo X- Contas da Administração Pública Regional do Relatório.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

O saldo global da Conta Consolidada atingiu os 140,2 milhões de euros, provindo maioritariamente do Governo Regional, conforme resulta do quadro seguinte.

Saldo consolidado corrigido

(euros)

Designação	Governo Regional	Serviços e Fundos Autónomos (Inclui as EPR)	Total
11. Saldo Global	89.152.339,31	51.089.576,13	140.241.915,44
12. Pagamentos em atraso ¹⁸	768.940.379,46	166.260.334,08	935.200.713,54
13. Saldo corrigido (13)=(11)-(12)	-679.788.040,15	-115.170.757,95	-794.958.798,10

Observe-se todavia que o saldo da Conta Consolidada da Região corrigido pelo montante dos pagamentos em atraso de toda a Administração Regional apresentou um défice na ordem dos 795 milhões de euros.

Saliente-se por outro lado que, em 2012, o regime de administração financeira do Estado continua a carecer de implementação plena na RAM, situação que tem sido objeto de reparo nos sucessivos Pareceres deste Tribunal, não obstante os progressos também já registados neste domínio.

¹⁸ Cfr. o ponto 8.3 do Relatório.

4. GESTÃO FINANCEIRA E CONTROLO INTERNO

4.1. Gestão Financeira

Da apreciação global à execução financeira do ORAM de 2012 evidencia-se que a receita orçamental arrecadada atingiu 1.597,9 milhões de euros, apesar de a respetiva taxa de execução não ter ido além dos 48,4%, enquanto os pagamentos de despesa orçamental rondaram os 1.533,1 milhões de euros, correspondendo a uma execução de 46,4%, transitando assim para o exercício seguinte um saldo na ordem dos 89,2 milhões de euros.

Mapa de Origens e Aplicações de Fundos

			(milhões de euros)		
Origens de Fundos	Valor	%	Aplicações de Fundos	Valor	%
Receita Corrente			Despesa Corrente		
Impostos Diretos	256,6	15,8	Despesas com o pessoal	303,7	18,7
Impostos Indiretos	395,3	24,4	Transferências correntes	400,3	24,7
Transferências Correntes	201,9	12,4	Aquisição de Bens e Serviços	170,9	10,5
Outras	40,6	2,5	Juros e Outros Encargos	43,3	2,7
Total da Receita Corrente	894,4	55,1	Outras	34,0	2,1
Rep. não abatidas nos pagamentos	1,4	0,1	Total da Despesa Corrente	952,3	58,7
Receita de Capital			Despesa de Capital		
Transferências de Capital	66,6	4,1	Aquisição de Bens de Capital	217,9	13,4
Outras	0,5	0,0	Transferências de Capital	30,9	1,9
R. capital s/ passivos financeiros	67,1	4,1	Ativos financeiros	253,4	15,6
Passivos Financeiros	635,1	39,1	D. capital s/ passivos financeiros	502,2	31,0
Total da Receita de Capital	702,1	43,3	Passivos Financeiros	78,5	4,8
Saldo da gerência anterior	24,3	1,5	Total da Despesa de Capital	580,8	35,8
			Saldo p/ a gerência seguinte	89,2	5,5
Total	1.622,2	100,0	Total	1.622,2	100,0

O saldo efetivo da Conta da RAM foi negativo em 491,7 milhões de euros, visto que a despesa efetiva atingiu 1.454,6 milhões de euros, enquanto a receita efetiva ficou-se pelos 962,9 milhões de euros, evidenciando, respetivamente, um aumento de 422,6 milhões de euros (41%) e uma redução de 64,7 milhões de euros (-6,3%) face ao ano anterior.

A receita fiscal, com 652 milhões de euros, representou apenas 40,2% das origens de fundos, tendo a mesma evidenciado uma quebra de 2,2% face ao ano anterior (-14,7 milhões de euros), originada, em parte, pela redução na cobrança dos impostos diretos, em 0,7%, e sobretudo pela diminuição da receita dos impostos indiretos, em 3,2%.

Continua a verificar-se uma sobreavaliação da receita comunitária, na medida em que o seu grau de execução em 2012 foi de apenas 47,7%, o que, apesar da melhoria registada face a 2011, representa ainda um desvio de 18,9 milhões de euros face à previsão orçamental.

Na ótica da despesa, o agrupamento com maior expressão na Conta foi o das *transferências correntes* com 400,3 milhões de euros (24,7% das aplicações de fundos), seguindo-se as *despesas com o pessoal*, que atingiram 303,7 milhões de euros (18,7% das aplicações de fundos). Evidenciam-se ainda os *ativos financeiros*, que assumem um volume excepcional no ano em apreço, atingindo 253,4 milhões de euros (15,6% das aplicações de fundos).

Neste âmbito, observa-se que a execução financeira do PIDDAR atingiu 753,1 milhões de euros, a que correspondeu uma taxa de execução de apenas 41%, tendo aquela despesa sido suportada em 84% por financiamento regional.



A situação de dependência dos SFA face às transferências do orçamento regional diminuiu, em 2012, para 51,8% da globalidade das receitas daquele subsector institucional, em grande medida devido à incorporação neste subsector das Entidades Públicas Reclassificadas.

A dívida pública direta da RAM apresentou um aumento de 52,9% (cerca de 534,2 milhões de euros) face ao ano anterior, totalizando 1.544,2 milhões de euros no final de 2012.

Por seu turno, a dívida administrativa (passivos) atingia 2,5 mil milhões de euros, no final de 2012, tendo registado uma diminuição líquida de 88,3 milhões de euros (cerca de 3,4%), face ao valor global da dívida administrativa do ano anterior.

O montante das responsabilidades da Região resultantes da prestação de garantias financeiras totalizava 1.245,4 milhões de euros, no final de 2012, tendo diminuído 15,2% face ao ano anterior.

O pagamento de juros e outros encargos correntes, relativos a todas as formas de dívida, atingiu 43,3 milhões de euros, evidenciando um aumento de 19% (6,9 milhões de euros) face ao ano anterior, impulsionado pelo significativo incremento dos juros da dívida direta.

Da análise à Conta destaca-se ainda que, no final de 2012, a carteira de ativos que integravam o património financeiro da RAM atingia 601,7 milhões de euros, tendo o valor agregado dos resultados líquidos das empresas participadas sido negativo em 62,1 milhões de euros, dos quais 56,9 milhões de euros são imputáveis à Região, em função da participação detida no capital daquelas entidades.

4.2. Controlo Interno

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

Na linha dos anos precedentes, o relatório da conta da Região inclui um ponto (n.º 16) sobre os resultados do funcionamento do sistema e dos procedimentos do controlo interno das operações de execução do orçamento da Região, apesar de a LEORAM (Lei n.º 28/92, de 1 de setembro) não contemplar uma norma que regule esta obrigação informativa, tal como sucede com a Conta Geral do Estado (art.º 63.º da LEO)²⁰.

A inclusão daquele ponto acolhe a recomendação do Tribunal de Contas formulada neste domínio em anteriores pareceres, num contexto em que a organização e o funcionamento do sistema de controlo interno instituído na Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF) se desenvolve no essencial através de três entidades com funções específicas nas respetivas áreas de atuação: a Inspeção Regional de Finanças (IRF)²¹, a Direção Regional de Orçamento e Contabilidade (DROC) e o Instituto de Desenvolvimento Regional (IDR)²².

Os estatutos orgânicos das entidades mencionadas não registaram alterações legislativas com impacto no exercício em análise à exceção da reorganização operada na SRPF pelo DRR n.º 4/2012/M, de 9 de abril, com a finalidade de a adaptar às alterações decorrentes da orgânica do XI Governo Regional da

¹⁹ Através do ofício n.º SAI03408/13, de 20/11/2013.

²⁰ Que, no seu art.º 63.º, dispõe do seguinte modo: “*O Governo envia à Assembleia da República, acompanhando o relatório da Conta Geral do Estado, uma informação sobre os resultados do funcionamento do sistema e dos procedimentos do controlo interno das operações de execução do orçamento a que se refere o n.º 5 do artigo 58.º, especificando o respetivo impacte financeiro*”.

²¹ O DLR n.º 5/2012/M, de 30 de março, no art.º 35.º, incumbiu-a de acompanhar e fiscalizar os subsídios e outros apoios, como consta do ponto 1.2.

²² A alteração feita ao DLR n.º 18/2007/M, de 12 de novembro, que criou o IDR, pelo DLR n.º 38/2012/M, de 13 de dezembro, com vista a adaptá-lo aos DL n.ºs 5/2012, de 17 de janeiro e 123/2012, de 20 de junho (que procederam à alteração da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro), entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação (14 de dezembro de 2012), pelo que só terá repercussões no exercício do ano seguinte.

Madeira²³, “bem como de racionalizar os recursos da administração regional ao nível dos serviços existentes, reduzindo a despesa pública e modernizando a administração pública” (cfr. o preâmbulo do diploma citado), com reflexos na orgânica da DROC, como melhor se verá no ponto 1.1. para onde se remete.

Acresce ainda que esta reestruturação foi acompanhada de um inelutável reforço dos poderes financeiros e orçamentais do Secretário Regional do Plano e Finanças, por força da entrada em vigor do DLR n.º 5/2012/M, de 30 de março (ORAM 2012), especificamente, ao nível da emissão de garantias e do controlo da despesa pública, designadamente com a assunção de compromissos plurianuais, de despesas com os recursos humanos e de concessão de subsídios e outras formas de apoio²⁴, em sintonia, aliás, com o previsto na medida 50 do PAEF-RAM, quanto à obrigação de o GRM reforçar, por via legislativa e regulamentar, as competências da Secretaria Regional com a tutela das finanças, em matéria de monitorização e controlo da execução do orçamento regional e da situação financeira das empresas regionais, das garantias prestadas e das PPP.

Com a assinatura do PAEF-RAM, o GRM comprometeu-se também a introduzir o POCP e a implementar sistemas integrados de gestão financeira, orçamental e de recursos humanos, com informação da APR e das empresas públicas reclassificadas, que permitam, entre outros, o controlo da execução orçamental de todo o perímetro da administração pública, dos compromissos e dos pagamentos, e o reporte, nos prazos definidos, da informação que a Região está obrigada a prestar às entidades nacionais (MF, DGO e INE)²⁵.

Neste conspecto, interessa assinalar que, em fevereiro de 2012, se deu início aos trabalhos de implementação da aplicação informática GERFIP, que culminou com a sua entrada em funcionamento, a 1 de janeiro de 2013²⁶, abrangendo todos os serviços simples da administração pública regional e dois serviços com autonomia administrativa²⁷.

Concomitantemente, e enquadrado nos sistemas orçamentais centrais, foi implementado o sistema de informação de gestão orçamental na RAM (SIGORAM), que permitiu a elaboração da proposta do ORAM 2013, através da utilização do sistema de orçamento do Estado (SOE), e ainda disponibilizado o sistema central de encargos plurianuais (SCEP) para a gestão dos encargos da RAM (com migração da informação residente no sistema próprio); o SIPIDDAC para gestão de projetos de investimento; e a aplicação para registo da execução e das alterações orçamentais por parte dos SFA. Está ainda previsto o acesso ao módulo referente aos pagamentos em atraso²⁸.

Não obstante ainda existam “*muitos aspetos em melhoria*”, tal como refere a SRPF²⁹, há que admitir que o desenvolvimento do sistema de informação contabilística e de gestão orçamental dos serviços da APR assente na solução GERFIP, consubstancia de per si uma melhoria significativa, comparativamente com os anos anteriores, na medida em que as funcionalidades adstritas à referida aplicação permitem a disponibilização de informação financeira integrada sobre a situação financeira do sector

²³ Aprovada pelo DRR n.º 8/2011/M, de 14 de novembro, mercê do qual foram transferidas para a esfera de atuação da SRPF um conjunto significativo de atribuições que se encontravam cometidas à (então) SRES.

²⁴ Cfr. a este propósito os art.ºs 14.º, 25.º, 28.º, 30.º, 42.º do DLR n.º 5/2012/M, de 30 de março.

²⁵ Cfr. o ponto 45 do PAEF-RAM, em que se definiram as seguintes ações: introdução do POCP e de um sistema de gestão financeira e orçamental, através da aplicação GERFIP, com o apoio dos serviços do MF; introdução do sistema integrado de apoio às atividades de gestão de recursos humanos (administração de pessoal, processamento de salários, recrutamento e gestão estratégica de pessoal, através da aplicação GERHUP, com o apoio do MF; eliminação de todos os sistemas de informação que se mostrem dispensáveis ou redundantes – alíneas a), b) e c) do ponto assinalado.

²⁶ Primeiro, com a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GERAP), e depois, com a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPA), que a sucedeu.

²⁷ Os relatórios do MF, referentes ao 4.º trimestre de 2012 e ao 1.º de 2013, revelam que não está prevista a sua implementação nos serviços que já aplicam o POCP, sendo que a consolidação orçamental e patrimonial de todos os organismos da RAM (com e sem GERFIP) se enquadra no sistema RIGORE Central.

²⁸ Cfr. o relatório do MF, referente ao 4.º trimestre de 2012.

²⁹ Cfr. o ofício n.º 2658/13/SRF, de 17/5/2013 da SRPF, remetido ao Tribunal, em sede de trabalhos preparatórios do relatório e parecer sobre a conta da RAM.



público regional, incluindo os SFA, e as EPR's, para apoio aos vários níveis de decisão administrativa³⁰ e ao controlo externo (jurisdicional) da atividade orçamental da Administração Regional³¹.

Salientar que, no respeitante à aplicação informática GERHUP, a SRPF informou o Tribunal do seu adiamento, “*devido ao seu estado incipiente de desenvolvimento a nível nacional, estando a decorrer o projeto piloto em 4 entidades do Ministério das Finanças, (...) a sua utilização por novas entidades fora do Ministério, nomeadamente a RAM apenas poderá ser considerada após a conclusão do piloto no MF, que se prevê ocorrer no 2º semestre de 2013*”³².

Também no exercício de 2012, na sequência da entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, a DROC, em conjunto com a DRT e a DRI, desenvolveu uma aplicação de gestão dos compromissos e dos fundos disponíveis e efetuou desenvolvimentos no programa de registo dos encargos plurianuais da DRI, cujos procedimentos, no ano em análise, constam da circular n.º 4/ORÇ/2012, de 18 de maio, a qual necessita de ser aperfeiçoada pois “*a Região ao adotar o sistema nacional (...) regrediu no controlo centralizado dos fundos disponíveis*”³³, na senda do disposto no DRR n.º 16/2012/M, de 4 de julho (cfr. o art.º 3.º, n.º 6).

Releva ainda o fortalecimento do controlo interno dos diversos departamentos do Governo Regional, muito em particular através da criação das unidades de gestão, em cada uma das Secretarias Regionais³⁴, com competências, quer no tratamento integral de todas as matérias orçamentais, financeiras e patrimoniais dos serviços, serviços e fundos autónomos e empresas que integram o universo das administrações públicas em contas nacionais, quer em matéria de reporte orçamental e financeiro prestado à SRPF, como flui, aliás, do disposto no art.º 7.º do DRR n.º 16/2012/M, de 4 de julho³⁵, constituindo os seus responsáveis os interlocutores entre os respetivos serviços e aquele departamento do GRM.

4.2.1. Direção Regional de Orçamento e Contabilidade

No que respeita ao ano de 2012, o relatório da conta sublinha o papel desempenhado pela DROC, especificamente, ao nível da coordenação e da superintendência na elaboração do orçamento regional, e do acompanhamento e controlo da execução orçamental, tendo por base o enquadramento jurídico fornecido pelo DRR n.º 19/2003/M, de 27 de agosto, entretanto revogado pelo DRR n.º 8/2013/M, de 15 de maio.

De outro lado, e à semelhança dos anos anteriores, alude aos procedimentos adotados pela DROC, através da Direção de Serviços de Contabilidade³⁶, quer ao nível do controlo de entradas e de devoluções dos processos de despesa, e dos processos de penhoras fiscais e judiciais instaurados a fornecedor, quer na verificação do cumprimento do regime excecional de liberação das cauções prestadas para garantir a execução de contratos de empreitada de obras públicas, e ainda quanto aos procedimentos de controlo das entradas e saídas dos mapas das horas e ajudas de custo, e de atualização da legislação

³⁰ A solução GERFIP disponibiliza várias funcionalidades que permitem o registo contabilístico dos processos orçamentais, administrativos e financeiros, de acordo com as regras definidas no POCP, abrangendo transversalmente as áreas orçamental, financeira (contabilidade geral, contas a receber e a pagar, tesouraria, contratos, imobilizado e contabilidade analítica), e logística (gestão de aquisições de bens e serviços, gestão de existências em armazém, vendas e distribuição).

³¹ A propósito da aplicação na RAM do POCP, ver o preceituado nos art.ºs 11.º, n.º 1, da LEO, e 72.º da nova LFRA - LO n.º 2/2013, de 2 de setembro.

³² Cfr. os ofícios n.ºs 2658/13/SRF, de 17/5/2013 e 683, de 3/7/2013.

³³ Cfr. o ofício n.º 2658/13/SRF, de 17/5/2013.

³⁴ De acordo com a informação prestada pela SRPF, e na sequência do Despacho n.º 6/2012, de 27 de fevereiro, do SRPF, foram criadas as UG no âmbito de cada Secretaria Regional, cuja composição foi comunicada à SRPF, através dos ofícios n.ºs 4282, de 7/3/2012, da SRARN (que acompanhou o despacho n.º 20/2012, de 7 de março, do respetivo Secretário Regional), 5447, de 3/7/2012, da SRAS; 1612, de 25/5/2012, da SRERH; 1365, de 29/5/2012, da SRCTT; 788, de 25/5/2012, da VPGR; e mail da PGRM, de 29/5/2012.

³⁵ Pelo DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro, que aprovou o ORAM para 2013, as competências das unidades de gestão foram reforçadas (art.º 48.º).

³⁶ Composta pelo Departamento de Controlo da Despesa (DCD) que integra a Seção de Verificação (SVD), a Seção de Autorização para Pagamento (SAP), a Seção de Empreitadas (SE) e a Seção de Controlo e Registo (SCR) e pelo Departamento de Controlo de Vencimentos (DCV), do qual fazem parte as Seções de Vencimentos (SV), de Ajudas de Custo e Horas Extraordinárias (SACHE) e de Controlo de Recibos (SCR).

sobre os vencimentos, da suspensão do pagamento de subsídios de férias e Natal ou quaisquer prestações correspondentes aos 13.º e/ou 14.º meses, e da redução no pagamento do trabalho extraordinário, prevista no artigo 32.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

Referir também as virtualidades apontadas na conta da Região ao invocado DRR n.º 8/2013/M, de 15 de maio, por via do qual foi “*definida e clarificada a intervenção da Direção Regional de Orçamento e Contabilidade ao nível da fiscalização aos serviços, delimitando a sua atuação neste domínio à propositura de ações de fiscalização orçamental a desenvolver pelas entidades com competências específicas e exclusivas para o efeito, com vista ao efetivo controlo da regularidade das despesas e receitas orçamentais*” (cfr. o preâmbulo do mencionado diploma)³⁷.

Sem embargo de se considerarem as razões adiantadas pela SRPF, a abordagem ao novo estatuto orgânico da DROC inculca, também, a ideia de que ele terá servido para colocar na alçada das UG uma parte significativa da competência em matéria de fiscalização orçamental que lhe pertencia, reafirmando assim a importância daquelas entidades, constituídas com o propósito de “*reorganizar e disciplinar a ligação entre as diversas entidades, ligadas ao reporte orçamental, financeiro e patrimonial e a Secretaria Regional do Plano e Finanças*”³⁸.

E para ilustrar, veja-se o caso do art.º 3.º, n.º 1, al. g), do Anexo ao citado DRR, que determina que o acompanhamento, controlo e análise da execução orçamental pela DROC será feito em colaboração com as respetivas unidades de gestão. Ou, ainda, o caso do n.º 2 do referido preceito legal que dispõe o seguinte: “*A ação da DROC exerce -se, no âmbito do setor público administrativo regional, sobre todos os serviços e organismos da administração regional direta e indireta, independentemente do seu grau de autonomia ou estatuto especial, e ainda, no que se refere à recolha de informação de natureza financeira, sobre as restantes entidades do setor*”. No domínio do DRR n.º 19/2003/M, a atuação da DROC abrangia a recolha e o tratamento da informação.

O que vale também por dizer que a solução legislativa encontrada supera, em alguma medida, o juízo de censura feita pelo TC, em anos anteriores, sobre o deficiente exercício pela DROC das suas competências, nomeadamente, em matéria de fiscalização orçamental cometidas quer pelo n.º 1 do art.º 21.º, n.º 1, da LEORAM quer pelo art.º 2.º, n.ºs 1 e 3, do DRR n.º 19/2003/M, de 18 de agosto, e em que foram apuradas falhas no acompanhamento da execução orçamental dos SFA e na elaboração e tratamento da informação sobre EANP reportada ao TC, à DGO e ao INE.

Ficou no entanto por saber em que termos se processou a articulação entre a DROC e as UG no ano de 2012, pois que, neste particular, a conta da Região nada refere, quando é certo que a nova orgânica da DROC só entrou em vigor a 16 de março de 2013 (cfr. o art.º 3.º do DRR n.º 8/2013/M).

No contraditório, invocou-se que “*não obstante a nova orgânica só vigorar a partir de 16 de março de 2013 é necessário sublinhar que a constituição dos grupos de trabalho no âmbito de cada secretaria regional decorreu no decurso de 2012, constituindo estes a base para todos os reportes em matéria orçamental e financeira, vindo as suas competências posteriormente a ser plasmadas através do Decreto Legislativo Regional n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro*”.

4.2.2. Inspeção Regional de Finanças

A atividade desenvolvida pela IRF³⁹, no ano em causa, reconduziu-se à conclusão de nove ações⁴⁰, das onze inscritas no correlativo plano, que incidiram nas áreas da administração pública regional direta e indireta, dos apoios da União Europeia no âmbito do PRODERAM e cofinanciados pelo FEADER, e

³⁷ Interessa a este propósito reter que a revisão do estatuto orgânico da DROC, estabelecido no DRR n.º 19/2003/M, foi determinada pela aprovação da estrutura organizativa da SRPF pelo DRR n.º 4/2012/M, de que resultou, entre outras, a transferência para a DRAF das atribuições e competências de natureza fiscal, que (até então) eram exercidas pela DROC, como denota o (último) dos DRR citado.

³⁸ Como revela, aliás, a conta da Região, no ponto 1. Introdução.

³⁹ Tendo por base os dados referenciados no relatório da conta da Região e os do respetivo relatório de atividades de 2012.

⁴⁰ O relatório da IRF dá conta, ainda, do início de outras 4 ações nas áreas da educação, do desporto e do equipamento social que, no final do ano, se encontravam em curso.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

do setor público empresarial da RAM, com o objetivo principal de verificar o grau de cumprimento do art.º 14.º do DLR n.º 14/2010/M, de 5 de agosto, que impôs a redução excecional de cinco por cento das remunerações dos gestores públicos⁴¹.

No âmbito da “*Ação de controlo ao cumprimento do art.º 14.º do DLR n.º 14/2010/M, de 5 de agosto*”, foi detetada a existência de pagamentos indevidos no montante de € 13.179,60, parte dele reposto durante a auditoria, tendo subsistido algumas irregularidades suscetíveis de originar responsabilidade financeira, sancionatória ou reintegratória, pelo que a IRF no respetivo relatório (Relatório n.º 3/2012), datado de 3 de julho de 2012, propôs a sua remessa ao Tribunal de Contas, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 15.º do DLR n.º 18/2005/M, de 24 de novembro, e da al. b) do n.º 2 do art.º 12.º da LOPTC. O que, aliás, mereceu a concordância do Secretário Regional do Plano e Finanças, por despacho de 06/08/2012, do seguinte teor: “*Concordo. Proceda-se em conformidade*”, culminando com o seu envio à SRMTC a 11 de dezembro de 2012⁴².

Mais uma vez, e à semelhança do ano anterior, a IRF informou o Tribunal do resultado das suas ações decorrido (neste caso) um hiato temporal de quatro meses entre a data do despacho do Secretário Regional do Plano e Finanças (que ordenou a sua remessa) e o envio do mesmo à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas⁴³. Mantém-se assim o reparo formulado pelo Tribunal no ano transato.

No contraditório, arguiu-se que “*A Inspeção Regional de Finanças atenta à questão levantada pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, e considerando os recursos humanos disponíveis tomará as providências necessárias para enviar à SRMTC, o mais depressa possível, os relatórios de auditoria sempre que contenha matéria de interesse para a ação do Tribunal*”.

Quanto ao descritivo das restantes ações executadas pela IRF no ano de 2012, designadamente ao sistema de controlo implementado pelo DRAE, em que concluiu que “*era bom*” nas despesas com o pessoal, mas apresentava “*várias deficiências cujo impacto é reduzido por se tratar de áreas com pouca expressão [da receita, do imobilizado e das disponibilidades]* e aos projetos cofinanciados pelo FEADER e enquadrados no PRODERAM, onde, segundo o relatório de atividades da IRF e a conta da RAM, “*foram cumpridas as normas da legislação regional, nacional e comunitária*”, há a salientar que o mesmo não constitui um quadro suficientemente indiciador de um particular interesse daquelas matérias para a ação do Tribunal, à luz do disposto no preceito da LOPTC, atrás citado.

Neste ponto, sustentou-se que “*Os relatórios de atividades da IRF têm por objeto descrever as principais atividades realizadas ao longo do ano – incluindo as ações no âmbito do PRODERAM, realizadas ao abrigo do protocolo celebrado com a IGAMAOT- com interesse específico para a RAM, os quais podem conter matéria de interesse para a ação do Tribunal*”.

Referir também que, no tocante à competência atribuída à IRF, por força do disposto no art.º 35.º do DLR 5/2012/M, de 30 de março, que obriga as entidades públicas a comunicar-lhe a relação dos subsídios atribuídos⁴⁴, aquele serviço, através do ofício n.º 5562/13/SRF, de 16/8/2013, fez prova do cumprimento dos n.ºs 2 e 4, por parte das respetivas entidades processadoras, tendo, ainda, informado que a referida obrigação “*tem sido acompanhada pela IRF*”.

Quanto ao cumprimento da obrigação de prestação de contas, prevista no n.º 3 do citado dispositivo legal, adiantou que o mesmo será “*verificado (...) em sede de auditoria, em conformidade com o plano de atividades para o corrente ano*”⁴⁵.

⁴¹ Que abranjeu 17 entidades onde a RAM detém mais de 50% do capital, e o IDE, cujos membros do conselho de administração estão sujeitos ao estatuto do gestor público, sendo equiparados, para efeitos de remuneração e demais regalias, aos gestores das empresas públicas do grupo C.

⁴² Através do ofício n.º 387 da IRF, registado na SRMTC, com o n.º 3461, de 11/12/2012.

⁴³ No ano precedente, o atraso verificado entre a data do despacho do Secretário Regional do Plano e Finanças (30/12/2010), e a remessa do relatório à SRMTC (21 de junho de 2011), foi de 6 meses.

⁴⁴ Sendo que essa comunicação deverá indicar, nomeadamente, a entidade processadora, o nome do beneficiário, o montante atribuído, a data da decisão, a finalidade do apoio e o número atribuído pela Secretaria Regional do Plano e Finanças (cfr. art.º 35.º, n.º4).

⁴⁵ Cfr. o ofício n.º 5562/13/SRF, de 18 de agosto de 2013.

Salientar, no entanto, que a conta da Região e o relatório de atividades da IRF não especificam as ações desenvolvidas no quadro da medida 10 do PAEF-RAM⁴⁶, em que se sustenta a Resolução do CGR n.º 215/2012, de 5 de abril, a qual determinou que “a Inspeção Regional de Finanças (IRF) prestará à Inspeção -Geral de Finanças (IGF) toda a colaboração por esta tida como necessária para o exercício das suas competências” (n.º 1) e ainda que “ (...) a IGF acordará com a IRF os termos em que essa colaboração será prestada” (n.º 4). Sabe-se apenas que não existe qualquer documento que corpore os termos do acordo de colaboração entre a IGF e a IRF⁴⁷.

Em sede contraditório, defendeu-se que “ A IGF (...) ainda não tomou a iniciativa de acordar com a IRF em que termos se fará a colaboração referida na resolução n.º 215/2012, de 5 de abril”.

4.2.3. Instituto de Desenvolvimento Regional

Em relação à atividade de controlo a cargo do IDR, na qualidade de AG dos programas operacionais da RAM que integram o QREN⁴⁸, a conta da Região assinala o seguinte:

- Realizaram-se 5 verificações no local de operações singulares⁴⁹ enquadradas no Programa Operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da RAM (Intervir +), e 26 em projetos cofinanciados pelo FSE, e abrangidos pelo Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da RAM (RUMOS), nas tipologias de investimento que não se encontram delegadas nos organismos intermédios⁵⁰.
- No POVT, não foi efetuada qualquer verificação no local.
- No PCT-MAC 2008-2013, o IDR, na qualidade de Interlocutor Regional da Madeira no mencionado Programa, executou 44 verificação físicas “*in situ*”, que envolveram visitas a 13 diferentes parceiros regionais e uma despesa total verificada de cerca de 465 mil euros.

4.2.4. Conclusões

Como principal conclusão no âmbito do controlo interno em 2012, aponta-se uma melhoria, em resultado da implementação do sistema de informação contabilística e de gestão orçamental dos serviços da APR, o que garante a obtenção de informação financeira integrada sobre a situação do sector público regional, incluindo os SFA e as EPR's, indispensável ao acompanhamento e controlo da execução do orçamento regional (cfr. o ponto 4.2.).

⁴⁶ No âmbito do controlo e acompanhamento da situação financeira e orçamental da Região, por parte da República Portuguesa, e em particular do Ministério das Finanças, o GRM:

- a) Assume o compromisso de uma estreita colaboração com a IGF, no que respeita, em especial ao controlo e acompanhamento da situação orçamental e à certificação de pagamentos, assegurando o acesso oportuno a toda a informação que a IGF considere indispensável, durante a vigência do programa.
- b) Compromete-se, ainda, a adotar, em articulação com os serviços do Ministério das Finanças, as medidas de natureza jurídica ou outras que, de forma clara e inequívoca, prevejam expressamente no ordenamento jurídico regional a competência de fiscalização da IGF [T1-2012].
- c) Compromete-se a aprovar e/ou desenvolver as medidas legislativas que se revelem necessárias à boa execução do Programa.

⁴⁷ Conforme informação prestada pela SRPF no seu ofício n.º 683, de 3/7/2013.

⁴⁸ Enquadrado no Regulamento (CE) n.º 1083/2006, do Conselho de 11 de julho.

⁴⁹ Cfr. os Regulamentos (CE) n.ºs 1083/2006, do Conselho de 11 de julho [art.º 60.º, al. a)] e 1828/2006, da Comissão, de 8 de dezembro [art.º 13.º, n.º 2, al. b)] .

⁵⁰ O IDR exerce ainda a supervisão dos denominados organismos intermédios relativamente às funções delegadas, mediante a celebração de contratos escritos com o Instituto de Desenvolvimento Empresarial (quanto ao programa INTERVIR+) e também com a Direção Regional de Qualificação Profissional (no que se refere ao eixo I) e o Instituto de Emprego da Madeira (no que concerne ao eixo II), estes dois últimos no quadro do programa RUMOS.



4.2.5. Acatamento de recomendações de anos anteriores

Recomendações formuladas em anteriores Pareceres que foram acolhidas em 2012 pela Secretaria Regional do Plano e Finanças:

- a) A remessa ao Tribunal de Contas de todos os relatórios das ações desenvolvidas pela IRF contendo matéria de interesse para a atividade do Tribunal, em conformidade com o disposto na al. b) do n.º 2 do art.º 12.º da LOPTC.
- b) A utilização de sistemas de controlo interno das operações de execução do orçamento regional que asseguram, designadamente, o acompanhamento da atividade orçamental das entidades que integram o perímetro contabilístico da Administração Regional da Madeira, o controlo de compromissos e do endividamento, o escrutínio das decisões com impactos financeiros plurianuais, e a qualidade da informação orçamental.



5. DECISÃO

Face ao que antecede, o Coletivo constituído nos termos do art.º 42.º, n.º 1, da LOPTC, delibera aprovar o Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 2012, com as conclusões e recomendações formuladas, determinando a sua remessa à Assembleia Legislativa da Madeira, para efeitos de apreciação e aprovação daquela Conta, em observância do disposto no art.º 24.º, n.º 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro, e no art.º 38.º, al. a) e b), do Estatuto Político-Administrativo da RAM.

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

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

Sala de Sessões da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 18 dias do mês de dezembro do ano de dois mil e treze.

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas

(Guilherme d'Oliveira Martins)

O Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, Relator

(João Francisco Aveiro Pereira)

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

(Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira)

Fui Presente

O Procurador-Geral Adjunto

(Nuno A. Gonçalves)