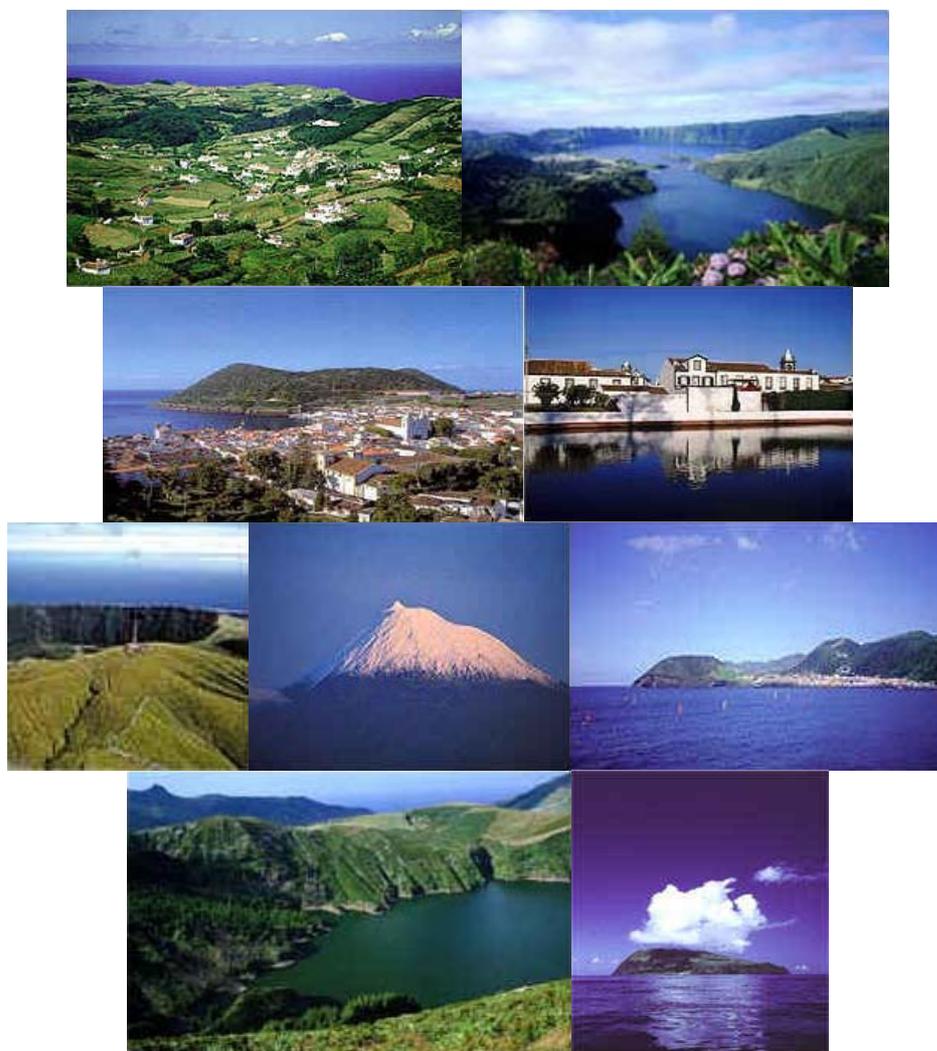




TRIBUNAL DE CONTAS

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES



PARECER N.º 1/2002

CONTA DA

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

ANO ECONÓMICO DE 2000

VOLUME I



PARECER n.º 1/2002

CONTA DA

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

ANO ECONÓMICO DE 2000

VOLUME I



ÍNDICE GERAL

	Página
Lista de Abreviaturas	3
A — Apresentação	4
B — Observações e Conclusões	5
C — Recomendações	7
D — Legalidade e Correção Financeira	9
E — Âmbito	11
• Orçamento	11
• Receita	12
• Despesa	13
• Contas de Ordem	19
• Dívida	20
• Património	22
• Fluxos Financeiros com a União Europeia	23
• Segurança Social	25
F — Gestão Financeira	27
G — Controlo Interno	28
H — Ilegalidades/Irregularidades típicas em Serviços com Autonomia Administrativa e Administrativa e Financeira	29



Lista de Abreviaturas

ALRA	— Assembleia Legislativa Regional dos Açores
CGFSS	— Centro de Gestão Financeira da Segurança Social
DRSSS	— Direcção Regional da Solidariedade e Segurança Social
EPARAA	— Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores
FEDER	— Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	— Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FSA	— Fundos e Serviços Autónomos
FSE	— Fundo Social Europeu
GSRPFP	— Gabinete do Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento
IAR	— Inspeção Administrativa Regional
IFOP	— Instrumento Financeiro e Operacional das Pescas
INE	— Instituto Nacional de Estatística
IPSS	— Instituição Particular de Solidariedade Social
LFRA	— Lei de Finanças das Regiões Autónomas
OE	— Orçamento do Estado
ORAA	— Orçamento da Região Autónoma dos Açores
PEDRAA	— Programa Específico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores
PIB	— Produto Interno Bruto
PRODESA	— Programa Operacional para o Desenvolvimento Económico e Social dos Açores
RAA	— Região Autónoma dos Açores
REGIS	— Programa Operacional de Desenvolvimento das Regiões Ultraperiféricas
SRPFP	— Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento
SRS	— Serviço Regional de Saúde
SRTCA	— Secção Regional do Tribunal de Contas dos Açores
UE	— União Europeia



A — Apresentação

A Conta da Região Autónoma dos Açores referente ao ano de 2000, aprovada em Conselho de Governo, por Resolução de 19 de Dezembro de 2001, foi apresentada à Assembleia Legislativa Regional dos Açores, para efeitos de apreciação e aprovação, nos termos da alínea x) do artigo 60.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, e remetida a este Tribunal, em 28 de Dezembro de 2001 (ofício n.º 5124, de 28 de Dezembro), para emissão de Parecer. No entanto, o Relatório de Execução do Plano de 2000 só foi conhecido em Fevereiro de 2002.

O Parecer e Relatório sobre a Conta da Região é elaborado nos termos do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aplicável, com as necessárias adaptações, à Região Autónoma dos Açores, por força do seu artigo 42.º

Da apreciação da Conta de 2000 e respectivos anexos, do Relatório de Execução do Plano de Investimentos Regional e da análise das informações solicitadas a diferentes Organismos da Administração Pública, conjugadas com auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas, resultou o anteprojecto de Relatório, de que se deu conhecimento ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento, no âmbito do princípio do contraditório, conforme o disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (ofício n.º 458, de 3 de Maio de 2002).

O Parecer (Volume I), baseado no Relatório sobre a Conta (Volume II) e nas respostas dadas pela Administração Pública Regional (ofício do GSRPFP n.º 2509, de 28 de Maio de 2002), para além de referenciar, resumidamente, o âmbito de apreciação, elenca alguns dos aspectos considerados positivos, como, também, deficiências que importa resolver. Para tanto, apresentam-se recomendações consideradas pertinentes e outras já aprovadas em sede de auditorias realizadas pelo Tribunal e relacionadas com a temática em apreço.

A apreciação da gestão financeira, ainda que em termos globais, e do controlo interno exercido pela Administração Regional, constam igualmente deste documento.

O Parecer sobre a Conta da RAA compreende dois volumes.

O Volume I — Parecer —, vai assinado pelo Colectivo, para o efeito constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos juizes de ambas as Secções Regionais (Açores e Madeira), e pelo representante do Ministério Público (artigo 42.º da Lei n.º 98/97).

O Volume II — Relatório —, compreende a apreciação desenvolvida pelo Tribunal de Contas, as respostas apresentadas, em sede de contraditório, pelo Governo Regional, através do Gabinete Sua Excelência o Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento, assim como os comentários avançados pelo Tribunal de Contas, quando a situação o justifica.

Há, ainda, os documentos relativos à correspondência trocada com diferentes organismos, necessária à obtenção de informações complementares e certificadoras, indispensáveis à análise, assim como ao controlo cruzado da informação constante na Conta.



B — Observações e Conclusões

Da análise efectuada aos diferentes domínios que integram o âmbito do Parecer, retiram-se as seguintes conclusões:

I — Aspectos positivos

1. A proposta do ORAA, apresentada pelo Governo Regional na Assembleia Legislativa Regional, em 25 de Outubro de 1999, cumpriu os prazos estabelecidos na Lei;
2. A Receita Corrente financiou a totalidade das despesas correntes, havendo um excedente de 3,7 milhões de contos libertos para financiar o Plano que, mesmo assim, foi insuficiente;
3. A realização da Receita Corrente apresentou-se positiva (102%);
4. Tanto o Plano como o Orçamento indicam, pela primeira vez, as fontes de financiamento dos investimentos da Administração Pública Regional, de forma discriminada por Departamentos Governamentais, Programas e Projectos, explicitados no Mapa IX do ORAA;
5. O Plano para 2000 apresentou, também pela primeira vez, dois capítulos relacionados com a temática dos Fundos Comunitários, sendo indiciador do esforço que o Governo Regional tem manifestado na transmissão de informação que, há muito, este Tribunal tem vindo a solicitar;
6. O Gabinete do SRPFP procedeu à regularização de parte das rubricas consideradas em situação anómala, decorrentes da existência de saldos em algumas rubricas de Receitas Consignadas, levando à anulação de umas e à eliminação de outras;
7. A aplicação da LFRA permitiu que a Região atingisse níveis de endividamento reduzidos, contribuindo para um *equilíbrio* das contas regionais;
8. A Conta já apresenta alguma informação sobre as transferências financeiras da UE, que não foram objecto de inscrição no Orçamento;
9. Os atrasos ocorridos na aprovação do PRODESA e do respectivo documento técnico não inviabilizaram a aprovação de projectos co-financiados pelo FEDER e pelo FSE;
10. As estruturas regionais da Segurança Social têm atribuído apoios às Instituições Particulares de Solidariedade Social, responsáveis pelo desenvolvimento de várias valências da acção social.

II — Deficiências

1. A Conta encerrou com um défice de 4,9 milhões de contos, não havendo equilíbrio orçamental, nos termos definidos no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro;
2. A execução da Receita de Capital (80%) ficou bastante aquém do previsto, devido, nomeadamente, à sobreavaliação das Transferências do Exterior – UE;



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

3. A excessiva e indevida contabilização de despesas nos agrupamentos económicos residuais, contrariando-se o princípio orçamental da especificação (n.º 1 do artigo 7.º da Lei 79/98, de 24 de Novembro);
4. O critério de imputação de algumas despesas do Plano inviabiliza a quantificação rigorosa do custo de cada acção ou de cada projecto, originando uma subavaliação ou sobrevalorização, relativamente ao seu custo real;
5. Desvio de verbas do Plano para pagamento de despesas de funcionamento corrente;
6. A explicitação do conteúdo dos projectos e das acções são, por vezes, bastante limitadas, verificando-se que 26% dos investimentos (11,7 milhões de contos), não se encontram desagregados espacialmente;
7. As despesas do Plano (46 milhões de contos) decresceram 8%, relativamente a 1999 e as de Funcionamento (85 milhões de contos) cresceram 12% em relação àquele ano;
8. As informações estatísticas disponibilizadas mostram-se insuficientes e desfasadas no tempo, não permitindo uma análise efectiva da situação económica regional;
9. A fundamentação na atribuição dos subsídios nem sempre assenta numa base legal;
10. Dos subsídios atribuídos pela Administração Regional (17 milhões de contos), cerca de 40% foram pagos pelos Fundos e Serviços Autónomos, nem sempre com a observância das respectivas atribuições e competências;
11. Os valores entregues e recebidos pelos diferentes FSA, referenciados no Volume I da Conta, são, por vezes, divergentes dos constantes nas respectivas Contas de Gerência;
12. Os encargos assumidos e não pagos dos Serviços Simples da Administração Regional, apurados pelo Tribunal de Contas (2,4 milhões de contos), são diferentes dos constantes no Volume I da Conta da Região (1,9 milhões de contos);
13. Dos encargos assumidos e não pagos, pelas Unidades de Saúde (14,2 milhões de contos), cerca de 6 milhões, foram-no sem cabimento orçamental, não se cumprindo a Lei do Enquadramento Orçamental da Região (artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro);
14. Tendo a LFRA contribuído para que a Região atingisse níveis de endividamento reduzidos, em 2000 verificou-se um aumento da dívida directa (11,2% em relação a 1999), acompanhada por um considerável crescimento dos encargos assumidos e não pagos (79% relativamente a 1999);
15. Parte significativa dos bens adquiridos em 2000 não se encontrava registada como Património da Região;
16. As transferências da UE, que transitam por Contas de Ordem, não se encontram devidamente identificadas, nem quanto à origem (Fundos Estruturais), nem quanto à aplicação (Intervenções/Programas);
17. Os atrasos ocorridos na aprovação do PRODESA e do respectivo documento técnico, inviabilizaram a aprovação de projectos apoiados pelo FEOGA-O e IFOP;
18. O Relatório de Execução do Plano de 2000 não apresenta qualquer capítulo sobre os Fundos Comunitários, ao contrário do sucedido no Plano.



C — Recomendações

Nos termos dos artigos 41.º, n.º 3, e 42.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas, no Parecer e Relatório sobre a Conta da Região, pode formular recomendações à Assembleia Legislativa Regional ou ao Governo Regional, com vista a suprir as deficiências detectadas.

Cabe à ALRA a fiscalização política da execução orçamental, através da apreciação e aprovação da Conta, na sequência do Parecer da Secção Regional do Tribunal de Contas, podendo, “... *no caso de não aprovação*, determinar, *se a isso houver lugar*, a *efectivação da correspondente responsabilidade*” (artigo 24.º, n.º 3, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro).

As subseqüentes recomendações devem ser endereçadas, em primeira linha, à ALRA, para que, no âmbito dos seus poderes de fiscalização da actividade do Governo Regional, adopte as providências que entender adequadas.

— Acolhimento de Recomendações

A actuação da Administração Regional, duma maneira geral, tem considerado algumas das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, salientando-se, nomeadamente:

1. **Certificação da Despesa** — A despesa contabilizada na Conta da Região coincide com os pagamentos efectuados pelas três Tesourarias Regionais, não se apurando divergências entre as duas fontes;
2. **Receita Consignada** — Regularização de parte das rubricas consideradas em situação anómala, levando à anulação de umas e à eliminação de outras;
3. **Financiamento do Plano** — o Plano e o Orçamento indicam, pela primeira vez, as fontes de financiamento dos investimentos da Administração Pública Regional, discriminando-as por Departamentos Governamentais, Programas e Projectos;
4. **Fundos da União Europeia** — O Plano para 2000 apresentou, pela primeira vez, dois capítulos relacionados com a temática dos Fundos Comunitários e a Conta melhora a informação relativa às transferências financeiras da UE, que não transitam pelo Orçamento.

— Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram

Tendo sido já formuladas em anteriores Pareceres, destacam-se as seguintes recomendações, ainda não acatadas:

1. A orçamentação da receita, nomeadamente a proveniente da União Europeia, deverá ser mais consentânea com a respectiva execução, evitando a constante sobreavaliação;
2. As verbas do Plano não deverão ser utilizadas para o pagamento de despesas de funcionamento;
3. A contabilização em rubricas residuais deverá ser mínima, dando cumprimento ao Princípio Orçamental da Especificação das despesas;
4. O sistema estatístico deverá ser adequado à Região, permitindo fornecer a informação em tempo útil;



5. A atribuição de subsídios deverá basear-se em legislação própria e adequada ao fim em vista, tornando o sistema mais transparente, de forma a potenciar uma melhor aplicação dos dinheiros públicos;
6. Os encargos assumidos e não pagos, constante na Conta, deverão ser discriminados pelos respectivos Organismos da Administração Regional, permitindo saber a sua origem e uma melhor certificação por parte do Tribunal de Contas;
7. O sistema de controlo interno deverá ser intensificado, nomeadamente, no âmbito do acompanhamento dos apoios atribuídos pela Administração Regional;
8. O Património da Região deverá ser estruturado, de modo a identificar a natureza e o valor das variações patrimoniais.

— Recomendações

Quanto aos procedimentos considerados, por este Tribunal, como menos correctos, formulam-se as seguintes recomendações:

1. A elaboração da proposta de orçamento deverá conter toda a informação exigida na Lei n.º 79/98, em particular a justificação do eventual incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental;
2. As despesas do Plano deverão ser afectas a projectos/acções específicas, permitindo conhecer o seu efectivo custo;
3. O efeito da aplicação das transferências e dos subsídios deverá ser avaliado, tanto quanto à legalidade, como ao impacto previsto no desenvolvimento da Região;
4. A limitação dos recursos financeiros deverá dar prioridade aos investimentos em prol do desenvolvimento da Região, obrigando a uma maior racionalização dos gastos com o funcionamento da Administração Regional;
5. A informação constante na Conta da Região (Volume I) deverá ser consentânea com a que se encontra desagregada nos diferentes anexos e documentos com ela relacionados;
6. O Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, — Plano e Relatório de Actividades dos diferentes Serviços Públicos —, deverá ser aplicado à RAA para que melhor se possa apreciar a gestão financeira da Administração Pública Regional.

Aproveita-se a oportunidade para recomendar à ALRA que providencie pela adaptação à Região da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto — Lei do Enquadramento Orçamental —, designadamente em duas matérias atinentes à Conta da Região e às circunstâncias em que o respectivo Parecer do Tribunal de Contas deve ser elaborado.

A primeira, respeita ao artigo 56.º e ao regime de acompanhamento da execução orçamental pela ALRA, ao longo do ano, e à necessidade do Governo Regional lhe prestar todas as informações indispensáveis para tal efeito, à semelhança do que está a ser implementado pela Assembleia da República.

A segunda, concerne ao artigo 69.º daquela Lei e à necessidade da Conta da Região dever ser apresentada até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita.

A implementação destas alterações legislativas, para além de permitir o conhecimento da actuação da Administração Regional, em tempo útil, torna a apreciação e as recomendações do Tribunal de Contas consequentes e oportunas.



D — Legalidade e Correção Financeira

Da análise das Receitas e das Despesas constantes na Conta da Região, resulta o seguinte “ajustamento”, considerando os Saldos Inicial e Final:

1 - Ajustamento da Conta de 2000

Receita		
Saldo Inicial		
<i>Conta da Região</i>	1 627 952 857\$00	
<i>Contas de Ordem</i>	<u>2 207 834 506\$00</u>	3 835 787 363\$00
Receita Contabilizada		
<i>Conta da Região</i>	131 440 191 213\$00	
<i>Contas de Ordem</i>	<u>33 565 776 313\$00</u>	<u>165 005 967 526\$00</u>
		<u>168 841 754 889\$00</u>
Despesa		
Pagamentos efectuados		
<i>Conta da Região</i>	133 015 123 918\$00	
<i>Contas de Ordem</i>	32 815 547 957\$00	165 830 671 875\$00
Saldo Final		
<i>Conta da Região</i>	53 020 152\$00	
<i>Contas de Ordem</i>	2 958 062 862\$00	3 011 083 014\$00
Arredondamento	\$00	<u>168 841 754 889\$00</u>

Encargos Assumidos e não pagos (inclui Saúde).....16 569 324 757\$10¹

A Conta da Região encerrou com um saldo global de **3 011 083 contos**, dos quais, 53 020 contos se referem a Receitas Próprias e 2 958 063 contos a Contas de Ordem.

¹ Valor apurado pelo Tribunal de Contas, com base em informações recolhidas junto dos Serviços da Administração Regional.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

2 — Equilíbrio Orçamental e Financeiro

A Conta de 2000 encerrou com um défice de 4,9 milhões de contos, não havendo equilíbrio orçamental, nos termos definidos no n.º 2 do artigo 4º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro.

Unid: 10³ Escudos

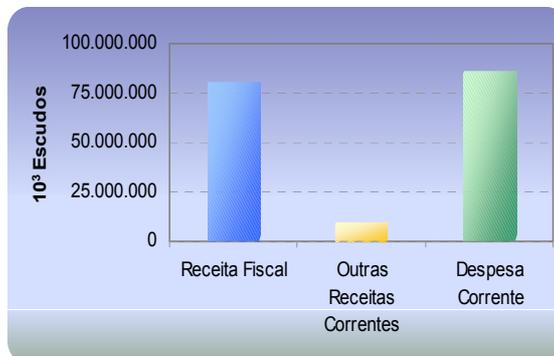
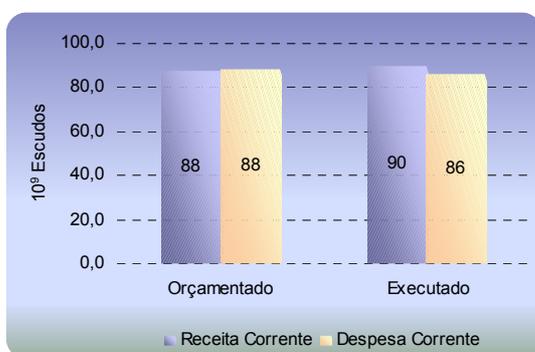
Designação	Orçamentada		Cobrada/Realiz.	
	Valor	%	Valor	%
Receita Total	139.882.193	100	133.068.144	100
Receitas Efectivas (1)	134.882.193	96	128.068.144	96
Receitas Não Efectivas	5.000.000	4	5.000.000	4
Despesa Total	139.882.193	100	133.015.124	100
Despesas Efectivas	139.882.193	100	133.015.124	100
Despesas Não Efectivas (amortização)	0	0	0	0
<i>Equilíbrio - Lei nº 79/98 de 24/11</i>	-5.000.000	-4	-4.946.980	-4

Fonte: Conta da Região de 2000

(1) Inclui Saldo da Gerência anterior

A Receita Corrente financiou a totalidade dos gastos correntes, havendo, inclusive, um excedente de 3,7 milhões de contos libertos para investimento. Por sua vez, a Receita Fiscal financiou 93,4% da despesa corrente.

Receitas/Despesas Correntes





E — Âmbito

A análise dos documentos que compõem a Conta da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2000, o resultado das auditorias já objecto de aprovação, cuja incidência se reporta, total ou parcialmente, àquele ano, assim como informações solicitadas a vários Organismos do Sector Público, serviram de suporte ao presente Parecer. Para melhor se conhecer a situação em análise, e se poder integrar o presente Parecer, apresentam-se, ainda que resumidamente, alguns dos aspectos considerados mais relevantes, cujo desenvolvimento se inclui no Relatório (Volume II) sobre a Conta.

❖ Orçamento²

O ORAA de 2000 foi o primeiro a ser preparado e elaborado na vigência do novo diploma de enquadramento orçamental da Região — Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro.

O ORAA, apesar de ser independente do OE, na sua elaboração, aprovação e execução, encontra-se sujeito às regras ali definidas, nomeadamente no domínio das transferências, que constituem uma das principais fontes de financiamento, para além de alguma regulamentação de natureza fiscal³, endividamento⁴ e despesa⁵.

A proposta do ORAA, apresentada na ALRA em 25 de Outubro de 1999, cumpriu os prazos estabelecidos naquela Lei, ainda que tivessem faltado alguns documentos definidos como anexo, e apontava para uma receita de 180 milhões de contos, sendo 45 milhões em Contas de Ordem (25%).

A discussão da Proposta de Orçamento e Plano decorreu no período legislativo de Novembro, dentro do prazo estabelecido na Lei n.º 79/98, tendo sido aprovadas algumas alterações na despesa, embora mantendo o valor global proposto. Verificou-se um corte de cerca de 1,2 milhões de contos no Plano, para compensar o aumento da componente residual *Outras Despesas Correntes*.

A aplicação daquelas verbas permitia que a receita corrente financiasse, por inteiro, a despesa corrente, restando um valor residual que, somado à receita de capital, financiava as despesas de capital e do Plano.

² Para maior desenvolvimento ver Capítulo I — Processo Orçamental, do Volume II — Relatório.

³ Apesar da possibilidade de adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais (artigo 37.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro), existem, ainda, limitações impostas pelo sistema fiscal nacional.

⁴ O OE fixa, anualmente, de acordo com proposta do Governo Regional, o limite máximo que pode atingir o endividamento líquido da Região, por forma a que a dívida pública regional se mantenha em valores compatíveis com os compromissos internacionais a que o país está vinculado, no âmbito da União Europeia.

⁵ O Governo da República estabelece o nível de serviço público obrigatório a prestar a cada cidadão, na medida em que é o Governo Central que determina os níveis salariais dos funcionários públicos, em todo o país.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

O Decreto de Execução Orçamental, publicado a 14 de Março⁶, estabeleceu as disposições necessárias para a efectivação do ORAA, com aplicação a todos os serviços que integram a Administração Regional Autónoma, incluindo os organismos dotados de autonomia administrativa e financeira. Pela Resolução n.º 91/2000, de 4 de Maio, o Governo Regional cativou algumas dotações, nomeadamente, para “...reforçar as medidas de contenção das despesas públicas, tendo em vista, designadamente, prevenir a existência de montantes elevados de dívida administrativa que, a transitarem de ano económico, viriam a comprometer a execução orçamental do Orçamento da Região para o ano 2001”.

No decurso da execução do ORAA, verificaram-se duas alterações, aprovadas pela ALRA, que modificaram o total da receita/despesa inicialmente previsto, em mais 5,6 milhões de contos, assim definido:

- Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/A, de 18 de Janeiro 179 678 519 contos;
- Decreto Legislativo Regional n.º 27/2000/A, de 10 de Agosto 184 119 741 contos;
- Decreto Legislativo Regional n.º 2/2001/A, de 22 de Janeiro **185 289 741** contos.

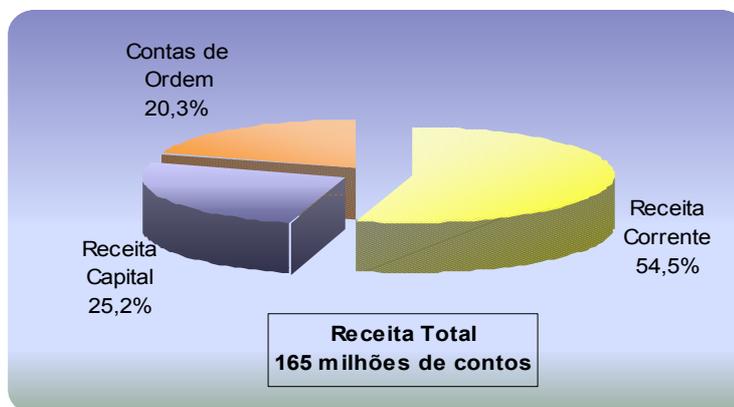
A previsão da receita fiscal aumentou 5,6 milhões de contos, em resultado dos reforços das dotações do IVA. A redução de 64%, em outras receitas de capital, foi compensada pelo reforço nas transferências do OE (6,6%). O reforço da dotação da receita serviu, essencialmente, para financiar a despesa corrente, com destaque para as relativas a pessoal.

Receita⁷

A certificação da receita teve como suporte as Contas dos Tesoureiros Regionais, os mapas modelos 28 e 30 das Direcções de Finanças, as tabelas modelos 28 e 30 da Alfândega e as certidões emitidas pelas diferentes entidades intervenientes no processo de arrecadação e transferência de receitas para a RAA. Algumas das divergências apuradas foram esclarecidas, na sequência dos contactos mantidos com o GSRPFP.

A Receita contabilizada na Conta da Região totalizou **165** milhões de contos, menos 20 milhões de contos relativamente à última alteração orçamental, e 14,7 milhões, se comparada com o orçamento inicial.

Estrutura da Receita Global



⁶ Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2000/A, de 14 de Março.

⁷ Para maior desenvolvimento ver Capítulo II — Receita, do Volume II — Relatório.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

As receitas **sem contas de ordem** totalizaram **131,4 milhões** de contos, menos 8,4 milhões que o orçamentado (94% de execução), tendo como principais origens a Receita Fiscal, as Transferências (Correntes + Capital) e as Receitas Creditícias:

- Receita Fiscal80,5 milhões de contos
- Transferências.....43,4 milhões de contos
 - OE Correntes..... 8,0 milhões de contos
 - OE Capital.....25,8 milhões de contos
 - UE..... 9,6 milhões de contos
- Receita Creditícias..... 5,0 milhões de contos
- Outras..... 2,5 milhões de contos

Das verbas transferidas do OE⁸, 7,5 milhões de contos correspondem ao Fundo de Coesão, tendo-se, assim, dado cumprimento ao estipulado na Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

Em termos de execução, nota-se uma *performance* positiva na realização da receita Corrente (102%), ao invés do ocorrido na de Capital (80%). Neste particular, importa referir a reduzida execução de Outras Receitas de Capital, apenas 20%, e a sobreavaliação das Transferências do Exterior – UE, com uma execução de 55%, comprometendo a execução do capítulo Transferências. A sobreavaliação da receita proveniente de Fundos Comunitários tem sido referência permanente em quase todos os Pareceres, não tendo, aliás, surtido o efeito desejado as sucessivas recomendações deste Tribunal, evitando estimativas orçamentais demasiado optimistas.

❖ Despesa⁹

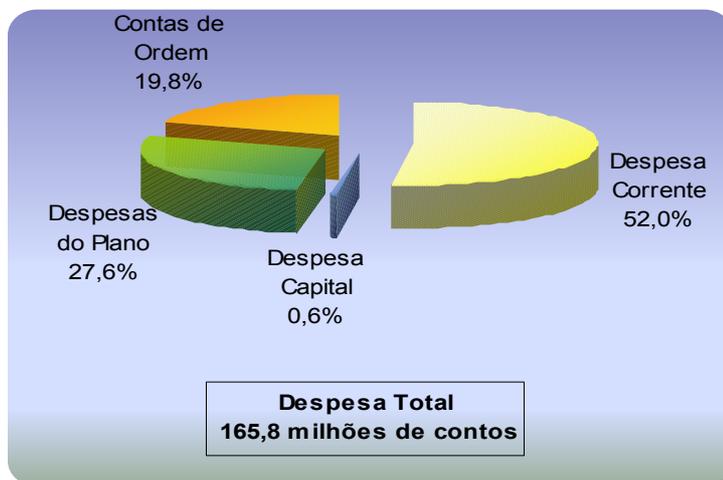
A Despesa totalizou **165,8 milhões** de contos, 90% do orçamentado, e ultrapassou, ligeiramente, a Receita do ano (0,5%).

⁸ As transferências a efectuar para a Região, em cumprimento do principio da solidariedade, estão definidas nos *n.ºs 1 e 2 do artigo 30.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro*, ao abrigo dos *Custos de Insularidade e Desenvolvimento da RAA*, sendo parte inscrita em *Transferências Correntes – OE e Transferências de Capital – OE*. Todavia, as TOE não se esgotam nesta componente, uma vez que os *n.ºs 4 e 5 do artigo 30.º e o artigo 31.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas* definem outras transferências do OE, nomeadamente, as correspondentes ao pagamento de bonificações e por força do Fundo de Coesão, o qual, e por imperativo legal, equivale a 30% dos Custos de Insularidade e Desenvolvimento da RAA.

⁹ Para maior desenvolvimento ver Capítulo III — Despesa, do Volume II — Relatório.



Estrutura da Despesa



As Despesas, **sem contas de ordem**, totalizaram **133 milhões** de contos (95,1% de execução), ficando aquém do orçamentado em 6,9 milhões.

- Despesa Corrente.....86,2 milhões de contos
 - *Pessoal*..... 43,1 milhões de contos
 - *Transferências*..... 36,9 milhões de contos
 - *Encargos cor. da dívida*..... 2,1 milhões de contos
 - *Outras*..... 4,1 milhões de contos
- Despesa de Capital..... 1,0 milhão de contos
- Plano.....45,8 milhões de contos
 - *Transferências*.....21,9 milhões de contos
 - *Subsídios*..... 2,5 milhões de contos
 - *Outras*.....21,4 milhões de contos

As rubricas *Pessoal* e *Transferências* absorveram mais de 75% do total das Despesas.

Considerando que parte significativa das *Transferências Correntes* se destinou ao pagamento de *Pessoal* (18 milhões de contos) do Serviço Regional de Saúde, pode dizer-se que os gastos na rubrica *Pessoal*, da Administração Pública, ultrapassaram os 60 milhões de contos, cerca de 46% do total do ORAA.

A análise das despesas integradas no **Plano de Investimentos**¹⁰ baseou-se na Conta da Região, no Relatório Anual de Execução do Plano e em informações estatísticas sobre a actividade económica e social da Região.

O Plano para 2000 não apresenta, em termos estruturais, grandes alterações, sendo, no entanto, inovador na informação que apresenta. De facto, pela primeira vez, tanto o Plano, como o Orçamento, indicaram as fontes de financiamento dos investimentos da Administração Pública Regional, discriminando-as por Departamentos Governamentais, Programas e Projectos, explicitados no Mapa IX do ORAA.

¹⁰ Para maior desenvolvimento ver Capítulo IV — Investimentos do Plano, do Volume II — Relatório.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

As duas alterações ao ORAA, aprovadas pela ALRA, tiveram implicações ao nível das dotações do Plano. A **dotação revista** final totalizou **50,5 milhões de contos**, mais 878 mil contos que o valor inicial e menos 1,7 milhões de contos que a primeira revisão.

Em termos de **execução**, despenderam-se **45,8** milhões de contos, valor aquém do realizado em 1999, em cerca de 3,2 milhões, a que correspondeu uma taxa de 91%. Estruturalmente, o Plano compreende 5 vectores estratégicos, integrando 34 Programas, 90 Projectos e 500 Acções, das quais, 429 tiveram execução financeira.

Para financiar o Plano, a Região contou com as verbas provenientes do OE, 31,2 milhões de contos (25,8 de Transferências de Capital), da UE, 9,6 milhões de contos, e do empréstimo contraído, no valor de 5 milhões de contos.

Das despesas do Plano, consideradas numa **perspectiva económica** — *Despesas Correntes e Despesas de Capital* —, sobressaem as **Transferências e os Subsídios**, com, aproximadamente, **25 milhões** de contos, mais de metade do total considerado como investimentos da Administração Regional, tendo influenciado, em muito, a taxa de execução financeira.

O elevado volume financeiro, decorrente da transferência de responsabilidades na aplicação de dinheiros públicos, obriga a um redobrado cuidado por parte da Administração Regional. Se, por um lado, se torna importante a regulamentação das formas de atribuição de apoios financeiros, adequadas às necessidades do desenvolvimento económico e social da Região, permitindo a transparência do sistema da sua concessão, não menos importante será o acompanhamento e controlo da sua aplicação ao fim a que se destinam. O conhecimento dos efeitos da aplicação daqueles apoios torna-se indispensável, para aquilatar, tanto da sua justeza, como do impacto no desenvolvimento da Região. Alguns dos aspectos acabados de referir têm sido objecto de análise em auditorias efectuadas por este Tribunal.

As **rubricas residuais**, com 11,7 milhões de contos, absorveram 25% das verbas despendidas. O peso deste tipo de despesas continua a ser bastante elevado, pese embora se notarem algumas melhorias.

A utilização quase sistemática de verbas do Plano para aquisição de bens e serviços de natureza corrente, logo, não relacionados com o Plano de Investimentos, nem sempre se mostra adequada, sendo, antes, uma maneira de reduzir as verdadeiras despesas de funcionamento, em detrimento daquilo que deveriam ser investimentos, distorcendo-se, assim, os objectivos do Plano de investimentos.

A explicitação do conteúdo dos projectos e das acções são, por vezes, bastante limitadas, verificando-se que 26% dos investimentos (11,7 milhões de contos), não se encontram desagregados espacialmente. As Ilhas de S. Miguel, Terceira e Faial absorveram cerca de 60% do total despendido.

O peso das despesas com o funcionamento da Administração Regional, no total dos fundos aplicados pela Região, apresenta-se bastante elevado. Na concretização das despesas do Plano, despenderam-se perto de 46 milhões de contos, menos 8% do que em 1999, e em funcionamento cerca de 85 milhões de contos, mais 12% do que no ano transacto. A limitação dos recursos financeiros disponíveis e o elevado peso dos gastos com o funcionamento da Administração Regional dificultam a tomada de medidas que permitam o aumento do volume do investimento, objecto que é fundamental para o necessário desenvolvimento da Região.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Na tentativa de medir o impacto das despesas da Administração Regional, no tecido económico, baseados nas informações estatísticas disponibilizadas (insuficientes e desfasadas no tempo), nota-se que os Açores têm vindo, gradualmente, a registar algum desenvolvimento, conseguido, essencialmente, através da dinamização de sectores económicos e sociais. No entanto, é fundamental acelerar o ritmo de crescimento, atendendo ao afastamento em que a Região se encontra, tanto dos padrões nacionais, como dos europeus.

A análise dos apoios financeiros, concedidos pelos diferentes departamentos do Governo Regional, incluindo Fundos e Serviços Autónomos, a título reembolsável ou a fundo perdido, resulta da consulta aos Jornais Oficiais, às Contas de Gerência dos FSA e ao Anexo da Conta – **Subsídios**¹¹. Ainda que se não tenha verificado uma correspondência efectiva entre os montantes inscritos em cada um daqueles documentos, o valor encontrado como subsídios atribuídos ronda os **17,1** milhões de contos.

Subsídios Atribuídos (10³ Escudos)

Departamento/ Serviço	Subsídio Reembolsável	%	Subsídio Não Reembolsável	%	Total Atribuído	%
Departamentos do Governo Regional	756.592,4	94,4%	9.435.578,4	58,9%	10.192.170,9	60,6%
Fundos e Serviços Autónomos	44.836,5	5,6%	6.590.677,8	41,1%	6.635.514,3	39,4%
Total	801.429,0	100,0%	16.026.256,2	100,0%	16.827.685,2	100,0%
Depart. do Governo Regional (DREFD) *			1.500,0		1.500,0	
Resultado do Princípio do Contraditório	9.615,9		289.873,8		299.489,7	
Total Corrigido	811.044,9		16.317.630,1		**17.128.675,0	

* Valor não registado nem no Volume I, nem no Anexo – Subsídios.

** Valor apurado com a correcção introduzida pela SRTCA.

Apesar de mais de 60% dos apoios serem da responsabilidade directa dos departamentos do Governo Regional, os FSA são responsáveis pela atribuição de quase 40% (6,6 milhões de contos), valor deveras elevado, quando se deveria entender a função daqueles serviços mais como executantes das políticas governamentais, do que tendo responsabilidades directas na atribuição de subsídios a entidades diversas. Os apoios a título de empréstimo reembolsável rondam os 800 mil contos, privilegiando-se os concedidos a fundo perdido.

Da distribuição sectorial dos apoios financeiros, destacam-se, pela sua importância, os seguintes:

- Comércio, Indústria e Energia 4 760 704 contos;
- Saúde e Segurança Social 1 692 086 contos,
- Habitação e Urbanismo 1 526 069 contos;
- Turismo 1 512 384 contos;
- Sistemas de Incentivos 1 388 830 contos;
- Educação e Desporto 1 385 676 contos.

¹¹ Para maior desenvolvimento ver Capítulo V — Subsídios, do Volume II — Relatório.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

A fundamentação na atribuição dos subsídios nem sempre assenta numa base legal, disciplinadora e garante da eficácia do sistema. Embora se verifiquem algumas melhorias, o certo é que persistem, ainda, situações cujo enquadramento legal é, por vezes, vago ou pouco claro.

Dos relatórios das **auditorias aprovadas** e que tiveram como objecto a apreciação da despesa, independentemente do seu âmbito, destacam-se os seguintes aspectos:

- **Despesas classificadas em agrupamentos económicos residuais (A — 10/01)**

Pretendeu-se observar o critério de contabilização das despesas em agrupamentos económicos residuais, verificar a observância dos princípios e regras consagrados para a realização de despesas e análise dos circuitos e sistemas de controlo interno existentes.

— **Conclusões:**

- Utilização de verbas do Plano no pagamento de despesas de funcionamento corrente;
- Excessiva e indevida contabilização de despesas nos agrupamentos económicos residuais, visto existirem alternativas, contrariando-se o princípio orçamental da especificação (n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro);
- O critério de imputação de algumas despesas inviabiliza a quantificação rigorosa do custo de cada acção e de cada projecto, originando uma subavaliação ou sobrevalorização, relativamente ao seu custo real;
- O sistema de controlo é frequentemente baseado na confiança e desprovido de segregação de funções, não preenchendo os requisitos necessários a um controlo interno eficiente.

— **Recomendações:**

- Evitar a utilização de verbas do Plano para o pagamento de despesas de funcionamento;
- Reduzir a utilização dos agrupamentos económicos residuais na classificação das despesas;
- Implementar um sistema de controlo mais eficaz, onde, exista, designadamente, segregação de funções.

- **Apoios concedidos na Educação incluindo bolsas de estudo (A — 11/01)**

O objectivo desta auditoria consistiu na verificação da legalidade e regularidade financeira dos apoios atribuídos e na avaliação da gestão e do sistema de controlo instituído.

— **Conclusões:**

- Os diplomas que regulamentam a atribuição das bolsas de estudo apresentam algumas lacunas, nomeadamente, quanto aos procedimentos a adoptar em caso de incumprimento do compromisso de honra por parte do bolseiro;
- Os processos de candidatura nem sempre se encontram devidamente instruídos;
- Não existe um processo, por candidato, que reúna toda a documentação que ao mesmo diga respeito. Esta situação dificulta o acompanhamento contínuo do



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

processo, da abertura à conclusão, encontrando-se, pelo contrário, autonomizado em cada uma das três áreas de intervenção.

— Recomendações:

- Cumprir os procedimentos administrativos exigidos nos diplomas legais que regulamentam a concessão das bolsas de estudo;
- Desenvolver um sistema de informação e controlo, entre as várias direcções de serviços, permitindo um acompanhamento efectivo dos processos individuais dos bolseiros;
- Organizar e arquivar os processos individuais dos bolseiros, possibilitando uma consulta célere e eficiente;
- Tomar as providências judiciais ou outras, em tempo útil, para que ocorra o reembolso dos benefícios atribuídos, sempre que haja incumprimento das obrigações, por parte dos bolseiros.

• Investimentos do Plano Regional na Educação (A — 16/01)

O objectivo que presidiu à realização da auditoria, consistiu na verificação e avaliação dos sistemas de planeamento, de execução, de acompanhamento e de controlo, dos Programas, Projectos e Acções relativos à área da Educação do Plano de Investimentos da Região.

— Conclusões:

- Parte significativa dos investimentos do Plano na Educação, não foi devidamente acompanhada, tanto em termos do controlo físico, como do financeiro;
- Contabilização em rubricas de classificação económica residual, de uma elevada percentagem dos pagamentos efectuados;
- Elevado montante de despesas, classificadas em “Não Desagregadas”;
- A execução física e a conclusão das Acções previstas, nomeadamente no que concerne às Construções Escolares, foram reduzidas.

— Recomendações:

- Desenvolver um controlo eficaz no âmbito do acompanhamento e da execução física e financeira dos investimentos do Plano;
- Reduzir a utilização dos agrupamentos económicos residuais, na classificação económica das despesas do Plano de Investimentos;
- Identificar devidamente todas as entidades a que se destinaram as verbas despendidas em investimentos do Plano na Educação;
- Imprimir um ritmo mais acelerado à execução física das obras inseridas no Plano, permitindo uma melhor satisfação das necessidades em infra-estruturas educacionais.



❖ **Contas de Ordem**¹²

A receita contabilizada em Contas de Ordem totalizou 33,6 milhões de contos, a que correspondeu uma execução de quase 74%. A despesa quedou-se pelos 32,8 milhões de contos, tendo transitado, aproximadamente, 2,9 milhões de contos, como saldo.

Nos termos do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/84/A, de 16 de Janeiro, em especial do seu artigo 3.º, as receitas próprias dos FSA devem ser entregues nos Cofres da Região, permitindo, assim, o respectivo controlo financeiro.

A análise dos valores entregues e recebidos pelos diferentes FSA, referenciados no Volume I da Conta, e os constantes nas respectivas Contas de Gerência, permitiu detectarem-se várias divergências. Na maioria dos casos, aquelas divergências ficaram a dever-se à omissão da contabilização dos fluxos de receitas próprias com o Tesouro.

A Receita Consignada é constituída por fluxos que funcionam, na prática, como operações de tesouraria, sendo fundos que transitam pelos cofres do Tesouro sem estarem sujeitos às regras e princípios estatuidos na Lei de Enquadramento do Orçamento, visto não se tratarem de operações orçamentais. Ao darem entrada nos cofres da Região, são afectas às respectivas entidades, encontrando-se, por consequência, sujeitas à exigência do duplo cabimento.

A Receita Consignada arrecadada situou-se nos 25,3 milhões de contos, correspondendo 50% a transferências do Estado destinadas às Autarquias Locais. As transferências do Estado e as da UE continuam a ser as rubricas mais significativas, atingindo, no seu conjunto, cerca de 75% do total. A despesa prevista deveria ser, em princípio, coincidente com a receita (dada a natureza do tipo de fluxos). No entanto, ficou-se pelos 25 milhões de contos, originando um aumento no saldo acumulado, pois 262 mil contos não foram transferidos para os respectivos destinatários.

Na sequência da auditoria realizada, no âmbito do Parecer sobre a Conta de 1999¹³, concluiu-se pela necessidade de solucionar algumas situações consideradas anómalas, nomeadamente a existência de saldos negativos e a não movimentação de saldos de diversas rubricas, em alguns casos, com valores bastante significativos, o que indiciava a permanência indevida de valores nos cofres da Região. A existência de rubricas orçamentadas sem que tivessem registado movimento nos últimos anos, contribuiu, também, para a sobrevalorização orçamental.

No decurso de 2000, o GSRPFP procedeu à regularização de parte das rubricas, levando à anulação de umas e à eliminação de outras.

¹² Para maior desenvolvimento ver Capítulo VI — Contas de Ordem, do Volume II — Relatório.

¹³ Movimentação das Receitas Consignadas (A—22/00).



❖ Dívida Pública¹⁴

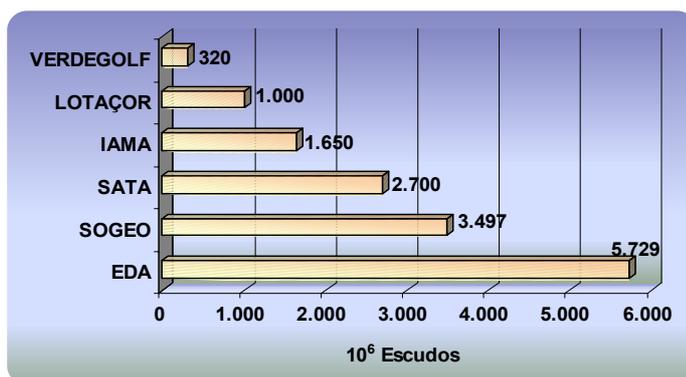
Tanto o EPARAA¹⁵, como a LFRA¹⁶, determinam que a Região pode contrair empréstimos, internos e externos, de médio e longo prazos, exclusivamente destinados a financiar investimentos. A contracção de empréstimos externos carece, contudo, de autorização prévia da Assembleia da República, após audição do Governo da República. O diploma que aprova o ORAA estabelece o valor máximo dos empréstimos a contrair¹⁷, enquanto que o OE fixa o acréscimo líquido de endividamento para a Região¹⁸, não devendo, em todo o caso, o serviço da dívida total exceder 25% das *Receitas Correntes* do ano anterior (exceptuando as transferências do Estado)¹⁹.

Tendo a receita ficado aquém do necessário para os investimentos programados, a RAA recorreu a um empréstimo no mercado interno, no valor de 5 milhões de contos, respeitando-se o limite de crédito previsto no ORAA²⁰, para 2000.

Os encargos decorrentes do serviço da dívida pública totalizaram 2,072 milhões de contos, sendo 2,065 milhões relativos a Juros. Em 2000, não se registaram amortizações da dívida regional, tendo a mesma “caído” nos últimos anos, em consequência directa do programa especial de redução da dívida, e respectivos encargos, previsto na LFRA²¹.

A dívida directa, em 31 de Dezembro de 2000, atingiu os 49,6 milhões de contos, sendo 12,2 milhões (24,6%) de dívida interna e 37,4 milhões (75,4%) de dívida externa, registando um crescimento global de 11,2% (5 milhões de contos), relativamente a 1999.

O único aval concedido pela RAA, em 2000, destinou-se à empresa LOTAÇOR — Serviço Açoriano de Lotas, EP, no valor de um milhão de contos, situando-se nos 14,9 milhões de contos o valor da dívida garantida pela Região (conforme gráfico).



¹⁴ Para maior desenvolvimento ver Capítulo VII — Dívida Pública, do Volume II — Relatório.

¹⁵ N.ºs 3 e 4 do artigo 109.º do EPARAA.

¹⁶ Artigo 23.º da LFRA.

¹⁷ Artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, e artigo 23.º da LFRA.

¹⁸ Artigo 93.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril — Aprova o OE para 2000.

¹⁹ N.º 3 do artigo 26.º da LFRA.

²⁰ Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/A, de 18 de Janeiro.

²¹ Com base no artigo 47.º da LFRA, o Governo da República assumiu 110 milhões de contos da dívida regional, o que originou, necessariamente, uma redução das verbas utilizadas na amortização de empréstimos e dos respectivos juros. Além disso, nos anos de 1996 e 1997, e ainda com base na LFRA, o Governo da República assumiu cerca de 8 milhões de contos de juros da dívida regional.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Os *encargos assumidos e não pagos*, resultam da existência de despesas assumidas pelo Orçamento de determinado ano, incluindo o período complementar, cujo pagamento só se concretiza na vigência de Orçamentos seguintes. A razão de ser desta situação deve-se, normalmente, à falta de autorização de pagamento e/ou de insuficiência da Tesouraria.

O valor dos encargos assumidos e não pagos, apurado pelo Tribunal de Contas²², 2,4 milhões de contos, é diferente do constante no Volume I da Conta da Região, 1,9 milhões de contos. As justificações apresentadas pelos serviços contactados, responsáveis pela existência daqueles montantes, foram, nomeadamente, a falta de receita e a entrega tardia de facturas, por parte dos fornecedores.

A tendência decrescente dos encargos assumidos e não pagos dos serviços simples, verificada entre 1997 e 1999, alterou-se em 2000, ano em que se registou um acréscimo de 79% (cerca de 1 milhão de contos), relativamente a 1999.

A consulta das Contas de Gerência das Unidades de Saúde revela que cerca de 7,6 milhões de contos, integrados no denominado pela Administração Regional como *factoring*²³, se encontravam por pagar. Comparativamente a 1999, aqueles valores cresceram 64%, cerca de mais 2,9 milhões de contos. Os encargos financeiros decorrentes da utilização daquele sistema atingiram os 316 mil contos. No entanto, os **encargos assumidos e não pagos**, pelas Unidades de **Saúde**, atingiram os **14,2 milhões** de contos, mais 3 milhões que em 1999. Cerca de 53% daquele valor, respeitava a dívidas no âmbito do referido *factoring*.

Das despesas efectuadas e não pagas, pelo SRS, cerca de 6 milhões de contos não tinham cabimento orçamental. Este facto viola uma regra constante na Lei do Enquadramento Orçamental²⁴, ainda que os serviços tenham justificado que foram “*absolutamente indispensáveis*”. Sendo um argumento a reter num sector como o da saúde, encontra-se fora da esfera de competências deste Tribunal, em sede de Parecer sobre a Conta da Região, apreciar tal juízo, competindo-lhe, no caso em apreço, relatar a violação de um princípio orçamental, para além de a justificação “*absolutamente indispensáveis*” não ser objectiva, evidenciando-se, pelo contrário, a insuficiência de dotação orçamental.

Os responsáveis pelas Unidades de Saúde foram praticamente unânimes na justificação do não pagamento de certos encargos assumidos, alegando, em síntese, a insuficiência de tesouraria, originada pela “*não cobrança de receita emitida, proveniente da facturação aos Subsistemas de Saúde*” e por “*insuficiência de receita própria e do Estado*”.

As duas situações (encargos por pagar por insuficiência orçamental e realização de despesas à margem do Orçamento da Região), que envolveram montante elevado (12% do total pago),

²² Informações recebidas, directamente, dos diferentes departamentos da Administração Regional.

²³ Este sistema de pagamentos pretendia pôr cobro às dificuldades financeiras das Unidades de Saúde, assim como assegurar aos fornecedores maior certeza e regularidade no pagamento dos créditos, que detêm sobre os Centros de Saúde e Hospitais.

²⁴ O artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, reza o seguinte:

“1 — As dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas, tendo em conta as alterações orçamentais que forem efectuadas ao abrigo do artigo 20.º

2 — Nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento da Região Autónoma dos Açores, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as excepções previstas por lei.

3 — Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.

4 — Nenhum encargo pode ser assumido sem que a correspondente despesa obedeça aos requisitos dos números anteriores.”



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

são susceptíveis de constituir infracções financeiras, previstas e punidas nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A dívida dos **FSA**, ao sector bancário, totalizava 2,8 milhões de contos, tendo os encargos assumidos e não pagos atingido os 4,5 milhões de contos.

A aplicação da LFRA permitiu que a Região atingisse níveis de endividamento reduzidos, contribuindo para um *equilíbrio* das contas dos últimos anos. Em 2000, há um aumento da dívida directa, acompanhada por um considerável crescimento dos encargos assumidos e não pagos.

Dívida dos Organismos Públicos

Unid: Escudos

	31-12-1999		31-12-2000		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1 - Administração Regional						
1.1 - Dívida Directa	44.638.727	62,12	49.638.727	61,20	5.000.000	11,20
1.1.1 - Dívida Interna	7.190.000	10,01	12.190.000	15,03	5.000.000	69,54
1.1.2 - Dívida Externa	37.448.727	52,11	37.448.727	46,17	0	0,00
1.2 - Dívida Indirecta	14.928.636	20,77	14.896.478	18,37	-32.158	-0,22
1.3 - Encargos Assumidos e Não Pagos	12.294.339	17,11	16.569.325	20,43	4.274.986	34,77
1.3.1 - Secretarias Regionais	1.343.718	1,87	2.409.327	2,97	1.065.609	79,30
1.3.2 - Serviço Regional de Saúde	10.950.621	15,24	14.159.998	17,46	3.209.377	29,31
Total	71.861.702	100,00	81.104.530	100,00	9.242.828	12,86
2 - Fundos e Serviços Autónomos						
2.1 - Dívida Bancária	3.240.000	88,406	2.784.000	38,148	-456.000	-14,00
2.2 - Encargos Assumidos e Não Pagos	424.921	11,594	4.513.939	61,852	4.089.018	962,30
Total	3.664.921	100,00	7.297.939	100,00	3.633.018	99,13

❖ Património²⁵

A legislação base aplicável à inventariação dos bens patrimoniais continua, subsidiariamente, a ser a de âmbito nacional, pelo facto de não existir na Região uma legislação própria sobre a matéria. A informação relativa aos bens imóveis, móveis e semoventes é manifestamente insuficiente, quanto à valorização e identificação da natureza das variações patrimoniais.

Parte significativa dos bens adquiridos, em 2000, não se encontrava registada no Património da Região. Da leitura do anexo II da Conta (bens passíveis de inventariação analisados por classificação económica), podem considerar-se, como aumentos do património, cerca de 8 milhões de contos, enquanto que, na relação apresentada na Conta, apenas consta, como valor de património adquirido, o montante de 951 mil contos.

²⁵ Para maior desenvolvimento ver Capítulo VIII — Património, do Volume II — Relatório.



Tribunal de Contas Secção Regional dos Açores

O conhecimento da natureza, composição e utilização dos bens patrimoniais permite o seu melhor aproveitamento, numa perspectiva racional de eficiência e eficácia. Assim, torna-se indispensável e urgente conhecer o Património da Região, em toda a sua plenitude.

A carteira de acções, quotas e outras partes de capital detidas, directamente, pela RAA rondava os 20,8 milhões de contos, mais 2,3 milhões que o registado em 1999. Estas participações sociais compreendiam títulos representativos de dez empresas e um instituto.

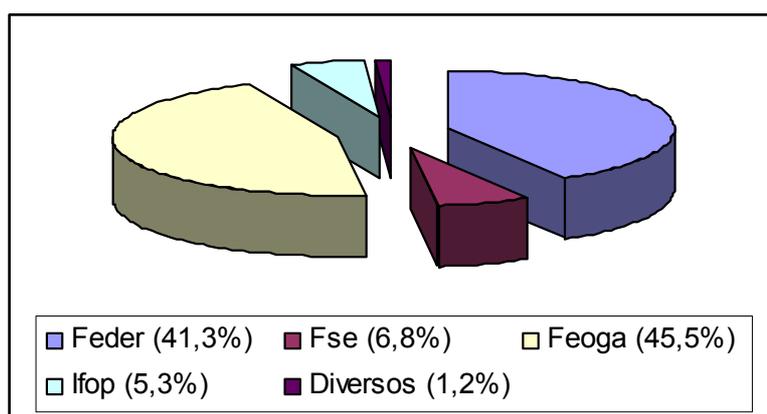
Em 2000, não foram alienadas participações financeiras da Região, nem recebidas verbas referentes à distribuição de resultados e dividendos das empresas directamente participadas. Relativamente a alienações feitas em anos anteriores, o ORAA contabilizou perto de 200 mil contos dos correspondentes pagamentos.

❖ Fluxos Financeiros com a União Europeia²⁶

Baseados em informações constantes na Conta da Região e outras recolhidas junto de organismos directamente relacionados com a gestão de Fundos da União Europeia, apurou-se um valor na ordem dos **36,7 milhões de contos**, como **transferências da UE** para a RAA, aproximadamente, **10% do PIB** (últimos dados preliminares do INE e referentes ao ano de 1999), ligeiramente superiores aos de 1999 (36,2 milhões de contos). Aquele valor encontra-se bastante próximo do somatório do referenciado na Conta da Região, cerca de 36,2 milhões de contos (passagem pela Conta — 16,5 milhões; sem passagem pela Conta — 19,7 milhões de contos).

A distribuição por Fundo é conforme consta no gráfico seguinte.

Estrutura dos fluxos da UE



Em termos de execução das transferências da UE para o ORAA, ressalta o elevado grau de sobreavaliação, dando origem a uma taxa de, apenas, 56,4%.

²⁶ Para maior desenvolvimento ver Capítulo X — Fluxos Financeiros com a União Europeia, do Volume II — Relatório.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Dos 16,5 milhões de contos, que transitaram pelo ORAA, 9,6 milhões tiveram como destino o financiamento dos investimentos do Plano Regional, tendo os restantes 6,9 milhões passado por Contas de Ordem.

As diferentes intervenções, que estiveram na origem dos apoios da UE transitados pelo ORAA, constam do quadro seguinte:

Transferências da UE, por Intervenção (10³ escudos)

Intervenção Comunitária	Contabilizado na Conta	% Total
PEDRAA II	6.491.048	39,4
PRODESA	4.359.044	26,5
REGIS II	2.723.038	16,5
KONVER	222.422	1,3
Outros	2.681.499	16,3
TOTAL	16.477.051	100

Tanto o PEDRAA II, como o PRODESA, dois Programas destinados, exclusivamente, aos Açores e geridos nesta Região, originaram quase dois terços dos fundos escriturados na Conta (10,85 milhões de contos), seguindo-se o REGIS II, com 16,5% (2,88 milhões de contos). Cerca de 2,7 milhões de contos, encontram-se dispersos por diferentes intervenções, correspondendo, em parte, a intervenções de âmbito nacional.

A execução global do FEDER (51,9%) é bastante díspar, quando se comparam os agregados *Transferências* (45,9%) e *Contas de Ordem* (63,4%), notando-se um elevado empolamento no financiamento do Plano. De facto, dos mais de 17 milhões de contos, previstos para financiar o Plano Regional (33,9%) e com origem naquele Fundo, deram entrada, apenas, 7,9 milhões, menos de metade do previsto.

A informação contida na Conta, nomeadamente no que toca às transferências que transitam por Contas de Ordem, não se encontra devidamente identificada, não mencionando, nem os Fundos, nem as Intervenções que se lhes encontram associadas.

O controlo e acompanhamento dos projectos aprovados, a nível do PEDRAA II, mostram-se pouco consistentes, ainda que existam algumas variações positivas na componente do FSE.

Face ao atraso na aprovação do PRODESA e do respectivo documento técnico, nas medidas apoiadas pelo FEOGA-O e IFOP não se registaram compromissos, uma vez que a legislação específica só começou a ser publicada no ano de 2001. Para as medidas co-financiadas pelo FEDER e pelo FSE, foram reunidas, duma maneira geral, as condições necessárias para o arranque da respectiva execução.

O Plano para 2000 apresentou, pela primeira vez, dois capítulos relacionados com a temática dos Fundos Comunitários, sendo indiciador do esforço que o Governo Regional tem manifestado na transmissão de informação que, há muito, este Tribunal tem vindo a reclamar. Sendo de apoiar aquele aspecto positivo, já o mesmo se não pode dizer quando se analisa o Relatório de Execução do Plano de 2000 que, pura e simplesmente, omite qualquer capítulo



sobre os Fundos Comunitários, pese embora, o facto de, pontualmente, se mencionar um ou outro caso de projectos apoiados pela UE.

❖ **Segurança Social**²⁷

O Orçamento Revisto para a Segurança Social, com incidência nos Açores, apontava para cerca de 44,8 milhões de contos, sendo quase 20 milhões da responsabilidade do Centro Nacional de Pensões, havendo um grau de cobertura próximo dos 57%.

A Conta apresentada pelo CGFSS inclui, apenas, as receitas e despesas processadas e executadas nos serviços da Segurança Social sedeados na Região, não incluindo informações relativas às prestações processadas e pagas pelo Centro Nacional de Pensões e reportadas aos Açores.

As **receitas** arrecadadas atingiram os **24,4** milhões de contos, excedendo o orçamentado em cerca de 1,6 milhões, tendo como principal origem as contribuições (99%). Dos quase 24,9 milhões de contos previstos **despender** na Segurança Social, executaram-se, efectivamente, **24,6 milhões**, assim distribuídos:

• Despesa Corrente	22 722,9 mil contos
• Prestações Sociais	11 712,2 mil contos
— <i>Infância e Juventude</i>	2 926,9 mil contos
— <i>População Activa</i>	3 514,4 mil contos
— <i>Família e Comunidade</i>	865,0 mil contos
— <i>Invalidez e Reabilitação</i>	1 436,2 mil contos
— <i>Terceira Idade</i>	2 969,7 mil contos
• Acção Social	5 339,5 mil contos
— <i>Infância e Juventude</i>	2 257,4 mil contos
— <i>Família e Comunidade</i>	1 500,3 mil contos
— <i>Invalidez e Reabilitação</i>	231,8 mil contos
— <i>Terceira Idade</i>	1 350,0 mil contos
• Rendimento Mínimo Garantido	3 110,4 mil contos
• Administração	2 517,1 mil contos
• Outros	43,7 mil contos
• Despesa de Capital	743,0 mil contos
• Transferências Correntes	1 125,0 mil contos

Da parte do **ORAA**, Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (Direcção Regional de Solidariedade e Segurança Social), há a considerar o dispêndio de **1 277 519 contos**, repartidos por investimentos do Plano (754 933 contos) e despesas de funcionamento (522 586 contos).

²⁷ Para maior desenvolvimento ver Capítulo XI — Segurança Social, do Volume II — Relatório.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Importa, ainda, referir a auditoria realizada neste âmbito, destacando as principais conclusões e recomendações formuladas na sequência da mesma.

• **Terceira Idade — Subsídios a Instituições (A — 8/01)**

A auditoria teve como principal objectivo a verificação do cumprimento das normas aplicáveis à atribuição dos apoios financeiros a IPSS, por parte da DRSSS e do CGFSS.

— **Conclusões:**

- Os apoios concedidos foram devidamente autorizados pelo órgão competente;
- Através dos Programas 23 e 33, do Plano de Investimentos, foram transferidas verbas para várias instituições, destinadas a apoiar a realização de obras, sem que as mesmas se tivessem iniciado e/ou sem que possuíssem uma execução financeira correspondente. Esta situação permitiu acumular verbas, em alguns casos significativas, provenientes do excesso de transferências do Plano, relativamente ao despendido na execução das empreitadas;
- Na Região, existem cento e treze IPSSS, que desenvolvem actividades da Terceira Idade, sendo as valências *Lares* e *Apoio Domiciliário* as mais dotadas;
- O acordo de cooperação – funcionamento é a modalidade mais utilizada na determinação dos apoios;
- Do resultado da amostra analisada, verificou-se que não foram respeitados alguns princípios previstos no Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de Abril.

— **Recomendações:**

- Que se requisitem, apenas, as verbas indispensáveis, a transferir para as Instituições, de acordo com uma rigorosa previsão dos apoios a pagar em cada período, reduzindo os saldos de verbas orçamentais na sua posse;
- Que se cumpra, rigorosamente, o estabelecido no Regulamento dos Acordos da Cooperação entre a Segurança Social e as Instituições Particulares de Solidariedade Social e outras Instituições de Apoio Social.



F — Gestão Financeira

Após análise à execução orçamental, constante na Conta da Região e outros documentos e/ou informações com ela relacionados, apresentam-se algumas considerações, sobre a gestão financeira da administração pública regional.

Ainda que a Conta dê a conhecer a utilização das dotações financeiras, pelos diferentes departamentos governamentais, pouco ou nada referencia sobre o grau de eficácia e eficiência na utilização daqueles recursos.

A falta de indicadores, devidamente quantificados, torna difícil, por parte do Tribunal de Contas, concretizar alguns dos objectivos preconizados na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, nomeadamente, no que concerne a pronunciar-se sobre a gestão financeira da Administração Regional.

A análise do impacto das despesas da Administração Regional, no tecido económico, mostra-se, igualmente, bastante difícil. Se, por um lado, a Conta apresenta uma apreciação positiva da economia regional “... *Na sequência do verificado nos anos anteriores, a evolução da economia açoriana em 2000, continuou a revelar um bom comportamento, caracterizado por uma actividade real positiva, associada a um enquadramento geral favorável e ao dinamismo da procura interna...*”, por outro, quando se pretende verificar a relação causa/efeito da despesa pública, no processo de desenvolvimento, a informação é insuficiente. Os próprios valores das Contas Regionais são reportados a 1998, havendo, contudo, uma estimativa preliminar, em termos globais do PIB, para 1999. Acresce, ainda, a falta de relatórios de actividade, devidamente quantificados, dos diferentes organismos da Administração Regional.

No sentido de suprir algumas das deficiências apontadas, o Tribunal de Contas tem recorrido ao resultado das auditorias que, de certo modo, permitem conhecer, mais em pormenor, a gestão dos serviços públicos regionais.

Da análise efectuada, apontam-se alguns aspectos que exigem correcção, ao nível dos princípios da economia, eficiência e eficácia:

- O Património da Região não se encontra suficientemente avaliado, inviabilizando que a sua gestão se processe de modo eficaz e eficiente;
- A análise das despesas do Plano, numa perspectiva económica, evidencia que mais de 55% do total são consideradas como Transferências e Subsídios;
- Os subsídios atribuídos ao sector privado nem sempre tiveram em atenção o objectivo a atingir e a viabilidade da sua concretização, assim como o seu efectivo enquadramento legislativo;
- O efeito da aplicação dos apoios financeiros concedidos ao sector privado, nomeadamente o impacto no desenvolvimento da Região, não se encontra apurado;
- A utilização sistemática de verbas do Plano para aquisição de bens e serviços de natureza corrente, para além de constituir uma forma de reduzir as verdadeiras despesas de funcionamento, em detrimento daquilo que deveria ser investimento, distorce, ainda, os objectivos do Plano de investimentos;
- As despesas com o funcionamento da Administração Regional, cerca de 85 milhões de contos, cresceram 12% relativamente a 1999, enquanto que as do Plano, perto de 46 milhões, decresceram 8%;



- Os encargos assumidos e não pagos, pelas Unidades de Saúde, atingiram os 14,2 milhões de contos, mais 3 milhões que em 1999. Cerca de 53% daquele valor respeitava a dívidas de *factoring*. Parte significativa daqueles encargos, cerca de 6 milhões de contos, realizou-se sem cabimento orçamental;
- É frequente a sobreavaliação das Transferências do Exterior – UE (execução de 55%), comprometendo a realização da receita de Capital.

G — Controlo Interno

O Governo Regional dispõe de um departamento — Inspeção Administrativa Regional (IAR) —, que exerce a acção inspectiva, nos seus diferentes serviços e na administração local autárquica.

A Inspeção Regional, segundo os relatórios recebidos neste Tribunal, tem tido como principal actuação os órgãos autárquicos. O resultado das inspecções efectuadas pela Administração Regional tem sido apreciado por este Tribunal, nomeadamente conforme o definido no artigo 12.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

Das auditorias realizadas em sede de fiscalização concomitante e sucessiva, e demais acções de controlo, pelo Tribunal de Contas, verifica-se que, apesar de melhorias pontuais, por parte da Administração Regional, torna-se necessário aperfeiçoar o exercício de controlo e acompanhamento da actividade desenvolvida, e bem assim, garantir a fiabilidade dos respectivos sistemas de controlo interno.

Destacam-se alguns aspectos considerados mais relevantes, em termos do controlo interno:

- O controlo interno, de uma maneira geral, é bastante deficiente ;
- O sistema de controlo é frequentemente baseado na confiança e desprovido de segregação de funções, não preenchendo os requisitos necessários a um controlo interno eficiente;
- O controlo e acompanhamento dos projectos aprovados, a nível do PEDRAA II, mostram-se pouco consistentes, ainda que existam algumas variações positivas na componente do FSE.

Daí que se constatem, entre outros, os seguinte aspectos:

- Transferências financeiras para apoiar a realização de obras, sem que as mesmas se tenham iniciado e/ou sem que possuam uma execução financeira correspondente, permitindo acumular verbas por parte das entidades beneficiadas, em desfavor da Administração Pública;
- As informações contidas no Volume I da Conta (Relatório) nem sempre conferem com as desenvolvidas no Anexo—Subsídios;
- A aplicação dos apoios financeiros, concedidos pela Administração Regional ao sector privado, nem sempre é objecto de controlo e acompanhamento;
- As insuficiências de tesouraria originadas pela “*não cobrança de receita emitida, proveniente da facturação aos Subsistemas de Saúde*” e por “*insuficiência de receita própria e do Estado*”, nem sempre são objecto de actuação eficaz, por parte da Administração Regional.



H — Ilegalidades/Irregularidades típicas em Serviços com Autonomia Administrativa e Administrativa e Financeira

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos por este Tribunal, no âmbito da fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, decorrente da análise de processos remetidos para visto ou em sede de auditorias, no ano de 2000, apontam-se algumas das irregularidades mais frequentes:

— Fiscalização prévia a processos de Pessoal e Material:

- Falta de indicação, no documento sujeito para visto, da data de início de execução dos trabalhos objecto do contrato;
- Inobservância do prazo de remessa do acto ou contrato para fiscalização prévia;
- Deficiente prestação da informação de cabimento (classificação económica inadequada, falta de cativação de encargos assumidos);
- Falta de fundamentação do acto autorizador da realização de trabalhos a mais em empreitada de obras públicas;
- Realização de trabalhos a mais, sem que se verificassem os pressupostos exigidos no Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas (artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, e artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março);

— Fiscalização concomitante a processos de Pessoal e Material:

— Processos de pessoal:

- Despesas emergentes de actos de nomeação e de contratos de trabalho a termo certo sem cobertura orçamental;
- Contrato de trabalho a termo certo onde não é feita a indicação em concreto do motivo que esteve na base da celebração do contrato e, além disso, tal motivo não resultava do processo contratual;
- Contratos de trabalho a termo certo celebrados sucessivamente, com o mesmo trabalhador e com o mesmo objecto, sem que entre os mesmos tenha decorrido o prazo de seis meses, em violação do disposto no n.º 6 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, e contratos de trabalho a termo certo celebrados sucessivamente, com o mesmo trabalhador, sem que entre os mesmos tenha decorrido o prazo de seis meses, embora com objecto diferente. Nestes casos, houve uma rotação de categorias, o que pode indiciar uma alteração da categoria, com o objectivo de iludir as disposições proibitivas da sucessão de contratos.

— Processos de material:

- Pagamento de adiantamentos a fornecedores, sem que tenha sido obtida a autorização prévia do Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento, em violação do disposto no artigo 15.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 2-A/99/A, de 16 de Março;
- Recurso ao ajuste directo, com fundamento em «motivos de urgência imperiosa», e não ao procedimento por negociação, que era o adequado em função do valor estimado dos contratos, verificando-se, porém, que entre a data em que foi manifestada a necessidade de aquisição e esta mediou cerca de um ano, pelo que, na verdade, não se mostra preenchido o requisito “urgência imperiosa”, i. e., a impossibilidade de cumprir os prazos previstos para o procedimento que seria adequado, violando-se, assim, o regime legal aplicável.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

— **Fiscalização concomitante e sucessiva:**

— **Educação:**

- Inobservância do cumprimento das Instruções do Tribunal de Contas, aplicáveis à elaboração e instrução das contas de gerência;
- Encargos assumidos superiores aos duodécimos vencidos;
- Não elaboração de planos, relatórios de actividades e do balanço social;
- Não realização de contagens físicas periódicas do material e equipamento específico, existente nas salas de aulas;
- Falta de rigor na elaboração das estatísticas;
- Elevado absentismo dos professores;
- Inobservância do mecanismo de "Contas de Ordem";
- Inexistência de manuais de procedimentos contabilísticos e de controlo interno;
- Inexistência de uma adequada segregação de funções;

— **Saúde:**

Sistema Financeiro e Contabilístico

- Inobservância de determinados princípios contabilísticos consignados no POC dos Serviços de Saúde, nomeadamente no que se refere aos princípios da prudência, da materialidade e da especialização dos exercícios;
- Dificuldade na utilização da conta 27 – *Acréscimos e Diferimentos*, quer ao nível da sua contabilização, quer ao nível da utilização da aplicação informática;
- Não utilização das diversas contas de provisões;
- Não utilização da conta 228 – *Facturas em Recepção e Conferência*, nas situações de atraso considerável na conferência de facturas e respectiva contabilização;
- Inexistência de procedimentos adequados no registo contabilístico das amortizações;
- Não utilização da conta 51 - *Capital*, de acordo com o disposto no POC dos Serviços de Saúde;
- Existência de graves problemas de liquidez e solvabilidade;
- Dificuldades na obtenção de informação contabilística e financeira atempada, atinente à tomada de decisão, por parte do órgão de gestão.

Estrutura Organizativa

- Não elaboração do Relatório de Actividades e do Balanço Social, de acordo com o estipulado no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, e no Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro, respectivamente;
- Não tratamento, nas reuniões do Conselho de Administração, de assuntos considerados relevantes, nomeadamente no domínio do controlo orçamental e da gestão financeira.

Sistema de Controlo Interno

- Atrasos nos registos de movimentação de existências em armazém;
- Inexistência de inventário actualizado, referente aos bens móveis e imóveis;
- Inexistência de normas sobre a realização de contagens físicas de existências e sobre a constituição das equipas de contagem.

Disciplina Financeira — Receita

- As dívidas de terceiros registam montantes elevados e crescimentos significativos relativamente a anos anteriores;



- Existência de “falhas” de facturação, respeitantes aos cuidados de saúde prestados a utentes beneficiários de subsistemas e dificuldades na cobrança das importâncias devidas.

Disciplina Financeira — Despesa

- Não cumprimento de requisitos constantes da Resolução n.º 1/93 do Tribunal de Contas;
- Inexistência de informação de cabimento de verba;
- Assunção, autorização e pagamento de despesas realizadas por dirigente sem competência legalmente atribuída para o efeito;
- Permanente situação de desorçamentação / sub-financiamento, que tem originado elevados montantes de encargos assumidos e não pagos na gerência, bem como a assunção de encargos sem cobertura orçamental.

— Fundos e Serviços Autónomos:

- O sistema implantado, contabilidade unigráfica, apenas reflecte os recebimentos e pagamentos, não permitindo uma análise da situação patrimonial;
- Receitas e encargos não escriturados na gerência em que ocorreram os recebimentos / pagamentos;
- Contabilização em receitas correntes de verbas consignadas a outros organismos;
- A demonstração da reconciliação bancária está dificultada, porque o extracto bancário (proveniente do sistema Safira) não apresenta os movimentos desagregados, de acordo com a ordem de pagamentos efectuados pela tesouraria;
- Inexistência de inventário devidamente actualizado e informatizado;
- De um modo geral, os FSA não elaboraram, anualmente, o seu relatório de gestão, conforme determina o Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, no seu artigo 1.º;
- Apesar dos FSA estarem sujeitos ao regime e disciplina financeira prevista no Decreto Regulamentar Regional n.º 1/84/A, de 16 de Janeiro, alguns serviços não procedem à reposição do saldo da gerência anterior, nem à entrega da totalidade das receitas próprias nos cofres da Região. Esta situação traduz prática de infracção financeira, de natureza sancionatória, nos termos das alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Sala das Sessões da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em Ponta Delgada,
ao décimo segundo dia de Junho de dois mil e dois.

O Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas

(Alfredo José de Sousa)

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

(José Faustino de Sousa)

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

(Manuel Cruz Pestana de Gouveia)

O Representante do Ministério Público

Fui presente

(Manuel Roberto Mota Botelho)