TRIBUNAL DE CONTAS
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

PARECER N.º 1/2005

CONTA DA

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

ANO ECONÓMICO DE 2003

VOLUME I

TRIBUNAL DE CONTAS
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

PARECER N.º 1/2005

CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

ANO ECONÓMICO DE 2003

VOLUME I

Junho 2005

Ficha Técnica

Volume I (tendo por base as informações vertidas no Volume II — Relatório)

- Carlos Bedo — Auditor-Coordenador

Volume II

- Coordenação geral: Carlos Bedo

UAT II — Processo Orçamental; Receita; Despesa; Subsídios; Dívida Pública e Encerramento da Conta:

- António Afonso — Auditor-Chefe
- Luísa Lemos — Técnico Verificador Superior de 1.ª Classe
- Paula Vieira — Técnico Verificador Superior de 1.ª Classe
- Luís Borges — Técnico Verificador Superior de 2.ª Classe
- Ana Borges — Técnico Verificador Superior de 2.ª Classe

UAT III — Investimentos do Plano; Património/Fluxos Financeiros ORAA/SPER; Fluxos Financeiros com a União Europeia e Segurança Social:

- Jaime Gamboa — Auditor-Chefe
- Conceição Serpa — Auditor
- Aida Sousa — Auditor
- Ricardo Soares — Técnico Verificador Superior Principal
- Ana Cristina — Técnico Verificador Superior de 2.ª Classe
- Sónia Joaquim — Técnico Verificador Superior de 2.ª Classe

Apoio informático — Paulo Mota — Técnico Superior de 1.ª Classe

Pontualmente, contou-se, também, com a colaboração da UAT I

ÍNDICE GERAL

Página

Apresentação **5**
I — Conclusões **9**
II — Recomendações **13**
III — Legalidade e Correcção Financeira **16**
IV — Domínios de Controlo **18**
- Processo Orçamental 18
- Receita 19
- Despesa 22
- Subsídios 24
- Investimentos do Plano 26
- Dívida Pública 29
- Património 33
- Fluxos Financeiros com a União Europeia 35
- Segurança Social 37

V — Gestão Financeira **38**
VI — Controlo Interno **41**
VII — Parecer **42**

Lista de Abreviaturas

ALRAA	— Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores
APSM	— Administração dos Portos das ilhas de S. Miguel e S. Maria, S.A
APTG	— Administração dos Portos da Terceira e Graciosa, SA
APTO	— Administração dos Portos do Triangulo e Grupo Ocidental, SA
ARENA	— Agência Regional de Energia da Região Autónoma dos Açores, Ass.
BCA	— Banco Comercial dos Açores
Cfr.	— Confira
CRAA	— Conta da Região Autónoma dos Açores
CS	— Centro de Saúde
DREPA	— Direcção Regional de Estudos e Planeamento dos Açores
DROT	— Direcção Regional do Orçamento e Tesouro
EDA	— Empresa de Electricidade dos Açores, S.A.
EPARAA	— Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores
FEDER	— Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSA	— Fundos e Serviços Autónomos
FSE	— Fundo Social Europeu
IAMA	— Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas
IAR	— Inspecção Administrativa Regional
ITP	— Instituto de Turismo de Portugal
LEO	— Lei de Enquadramento Orçamental
LFRA	— Lei de Finanças das Regiões Autónomas
LOPTC	— Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LOTAÇOR	— Serviço Açoriano de Lotas, E.P.
OE	— Orçamento do Estado
ORAA	— Orçamento da Região Autónoma dos Açores
PA	— Portos dos Açores, SGPS
PDRu	— Plano de Desenvolvimento Rural
POSEIMA	— Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e Insularidade da Madeira e dos Açores
POSI	— Programa Operacional Sociedade da Informação
PMP	— Plano de Médio Prazo
PRODESA	— Programa Operacional para o Desenvolvimento Económico e Social dos Açores
RAA	— Região Autónoma dos Açores
SAUDAÇOR	— Sociedade de Gestão dos Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA.
SATA	— Serviço Açoriano de Transportes Aéreos, E.P.
SIDER	— Sistema de Incentivos para o Desenvolvimento Regional dos Açores
SIRAA	— Sistema de Incentivos da Região Autónoma dos Açores
SIRPA	— Sistema Regional de Planeamento dos Açores
SNS	— Serviço Nacional de Saúde
SPER	— Sector Público Empresarial Regional
SPRHI	— Sociedade de Promoção e Reabilitação de Habitação e Infra-Estruturas, SA
SRAgP	— Secretaria Regional da Agricultura e Pescas
SRAS	— Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
SRATC	— Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
SREC	— Secretaria Regional da Educação e Cultura
SRS	— Serviço Regional de Saúde
TC	— Tribunal de Contas
TOE	— Transferências do Orçamento do Estado
UE	— União Europeia

Apresentação

A Conta da Região Autónoma dos Açores (CRAA), referente ao ano de 2003, aprovada em Conselho de Governo, por Resolução de 26 de Novembro de 2004, foi apresentada à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRAA), para efeitos de apreciação e aprovação, ao abrigo 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 2004 (ofício n.º 5110), para emissão de Parecer.

O Parecer sobre a CRAA 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 2003 e respectivos anexos, do Relatório de Execução do Plano de Investimentos e das informações solicitadas a diferentes organismos da Administração Pública, conjugadas com auditorias e outros documentos, aprovados pelo Tribunal de Contas, com incidência naquele ano, resultou o anteprojecto de Relatório, enviado à Vice-Presidência do Governo Regional, 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 433, de 29 de Abril de 2005).

A resposta, em sede de contraditório, recebida em 25 de Maio de 2005 (ofício n.º 2083, da Vice-Presidência), foi tida na devida conta e integrada no processo do presente Parecer e transcrita ao longo do Relatório, a propósito das matérias sobre as quais o Governo Regional se pronunciou, seguida dos comentários julgados pertinentes.

O Parecer (Volume I), baseado no Relatório sobre a CRAA (Volume II) e nas respostas dadas pela Administração Pública Regional, para além de referenciar, resumidamente, os domínios de controlo, aponta alguns dos aspectos considerados positivos, assim como deficiências que importa corrigir. As recomendações tidas como oportunas são, também, realçadas, a par da apreciação da gestão financeira, em termos globais, e do controlo interno exercido pela Administração Regional.

O Parecer sobre a CRAA compreende dois volumes.

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

O Parecer, para além de apontar as principais conclusões e recomendações, resultantes da análise aos diferentes domínios de controlo, opina sobre a legalidade e correcção financeira da Conta, em termos do ajustamento e do equilíbrio orçamental e financeiro, assim como tece algumas considerações sobre a gestão financeira e o controlo interno, no período em análise.

O **Volume II — Relatório —**, compreende a apreciação desenvolvida pelo Tribunal de Contas, as respostas apresentadas, em sede de contraditório, pelo Governo Regional, bem como os comentários considerados pertinentes.

O Relatório integra **10 Capítulos**, dando-se cumprimento ao definido no artigo 42.º da LOPTC, que aplica à Região o disposto no seu artigo 41.º, com as devidas adaptações.

O Tribunal de Contas aprecia, no Relatório, a actividade financeira da Região Autónoma dos Açores, no ano de 2003, nomeadamente, nos domínios das receitas, das despesas, do recurso ao crédito e do património.

As matérias objecto de análise encontram-se, assim, agregadas:

- **Capítulo I — Processo Orçamental —** Os valores orçamentados, reflectem as medidas impostas pelo Orçamento de Estado, a transposição anual do Plano a Médio Prazo 2001-2004, e as Despesas de funcionamento da estrutura administrativa da Região Autónoma dos Açores.

  A análise efectuada no Capítulo incide sobre os procedimentos e os actos necessários à elaboração, organização, aprovação, execução e alterações/revisões do Orçamento Regional para o ano de 2003.

- **Capítulo II — Receita —** Procede-se à verificação dos valores da Receita, por via da circularização das entidades que arrecadam e/ou transferem verbas para a RAA.

  Descrevem-se, também, as conclusões e as recomendações da auditoria realizada à cobrança de Imposto sobre o Tabaco.

  Aprecia-se, ainda, a execução financeira da Receita, analisando-se a estrutura, tanto a nível global, como na desagregação por Classificação Económica, numa perspectiva anual e dinâmica, considerando, para o efeito, o quadriénio 2000-2003.

- **Capítulo III — Despesa —** Para além de identificar as áreas de actuação governamental, procede-se à verificação da Despesa contabilizada na CRAA e abordam-se as acções de controlo, realizadas pelo Tribunal de Contas, com incidência na Despesa de 2003.

  Aprecia-se, ainda, a estrutura da Despesa, analisando-se a execução financeira, nas ópticas económica, orgânica e funcional e respectiva evolução (2000 – 2003).

- **Capítulo IV — Subsídios —** Analisam-se os apoios financeiros atribuídos, através dos Orçamentos da RAA e dos FSA, apurando-se o respectivo valor.

  Considerou-se, ainda, relevante observar os montantes pagos por organismo, bem como aferir o peso relativo dos subsídios, em cada um dos agrupamentos, por onde foram concedidos, assim como por sectores de actividade.

  Por último, faz-se referência ao enquadramento legal dos subsídios atribuídos.

- **Capítulo V — Investimentos do Plano —** A execução encontra-se vertida nos Relatórios Anuais de Execução e nas Contas da Região, documentos que se complementam pelo tipo de informação que apresentam.

  O Plano Anual é apreciado sob diversas ópticas, com incidência no plano financeiro e na organização programática sectorial, bem como sobre a avaliação do impacto dos Investimentos no desenvolvimento económico e social da Região.

Abordam-se, também, as fontes de financiamento do Plano, a desagregação espacial dos Investimentos (nível de Ilha), a par da análise evolutiva nos três primeiros anos do PMP 2001-2004.

São tecidas considerações sobre o sector do Ambiente (sector seleccionado para controlo), nomeadamente quanto ao resultado de auditorias efectuadas.

- **Capítulo VI — Dívida —** Procede-se à análise das responsabilidades, directas ou indirectas, da Região, decorrentes da assunção de passivos, do recurso ao crédito público e da concessão de avales.

  A análise ao endividamento do Sector Público Administrativo tem por base as informações contidas nos Volumes I e II da CRAA, as Contas de Gerência dos FSA e dos organismos integrados no Serviço Regional de Saúde (SRS), para além das informações solicitadas a diversas entidades.

  Os limites ao endividamento legalmente definidos foram respeitados, quer quanto à contratação de novos empréstimos (inexistentes em 2003), quer sobre o aumento líquido do endividamento, assim como à concessão de avales.

- **Capítulo VII — Património —** Desenvolve-se a análise ao Património, tendo como suporte, para além da CRAA, insuficiente em informação, as respostas dadas por diversos Serviços da Administração Regional e pelas empresas sujeitas a controlo (SPER).

  Para além da situação do Património Físico, em 31 de Dezembro de 2003, é também apreciado o Património Financeiro. Neste particular, apresentam-se as participações em empresas detidas pela Região, consideradas nas situações de superior a 50% de capital detido e inferiores àquele valor.

  O resultado dos processos de privatização/alienação de partes sociais de empresas, ocorridos em 2003, são, igualmente, analisados, assim como o movimento de Fluxos Financeiros entre o ORAA e o SPER.

- **Capítulo VIII — Fluxos Financeiros com a União Europeia —** A informação é tratada numa dupla perspectiva. A primeira incide sobre os fluxos financeiros inscritos no ORAA – componente de Receitas próprias (Transferências) e Operações Extra-Orçamentais (*Receitas Consignadas*). Numa segunda parte, faz-se uma síntese global sobre os fluxos financeiros canalizados para os Açores, em 2003.

  A CRAA continua sem expressar, de forma sistematizada e com desenvolvimento, a aplicação da totalidade dos fluxos financeiros provenientes da UE.

- **Capítulo IX — Segurança Social —** O sistema de Segurança Social, embora descentralizado, não se encontra regionalizado na sua vertente financeira, pelo que os descontos efectuados na Região não constituem Receitas próprias, mas sim do Estado.

  No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, referente ao ano de 2003 — Volume I —, em especial na parte relacionada com a Conta Consolidada da Segurança Social, refere-se: "*De assinalar que o Tribunal deliberou não se pronunciar, neste Parecer,*

sobre a Conta da Segurança Social, por a correspondente execução orçamental ser considerada como ainda não definitiva."

Relativamente às Contas de Gerência dos três Institutos da Segurança Social, na RAA, importa salientar a tardia apresentação, não se dispondo, ainda, da *conta consolidada*.

Pelo exposto, apresenta-se, exclusivamente, o grau de realização do Plano de Investimentos da Região (Programas 22 e 33, projecto 33.2) e das Despesas de funcionamento do ORAA, com a Segurança Social, conforme o expresso na CRAA.

- **Capítulo X — Encerramento da Conta —** Aprecia-se a actividade financeira desenvolvida pela Administração Regional, através da comparação entre as Receitas e as Despesas, o que possibilita uma visão genérica sobre as origens e aplicações de fundos.

  Com o recurso a indicadores, estabelecem-se relações de grandeza, e aprecia-se o princípio do equilíbrio estabelecido no Decreto de Enquadramento Orçamental.

  Por fim, apresenta-se a evolução trimestral da Receita e Despesa, através das contas provisórias, assim como o ajustamento à Conta.

Os documentos relativos à correspondência trocada com diferentes organismos, necessários à obtenção de informações complementares e certificadoras, indispensáveis à análise, bem como ao controlo cruzado da informação constante na CRAA, incluindo as observações efectuadas pelo Governo Regional, no âmbito do princípio do contraditório, constam do Processo do presente Parecer.

I — Conclusões

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

♦ *Observações positivas*

1. A proposta do ORAA foi apresentada na ALRAA dentro dos prazos previstos na LEO (Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro), assim como o Relatório de Execução do Plano Anual *(cfr. Capítulo I.1 e V.2);*
2. Foi respeitado o definido nos artigos 10.º e 11.º da LEO, quanto ao conteúdo do ORAA *(cfr. Capítulo I.1);*
3. O Governo Regional cumpriu com o estabelecido no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, ao publicar as alterações orçamentais — Mapas I a VIII *(cfr. Capítulo I.3);*
4. Os agrupamentos *Outras Despesas Correntes e Outras Despesas de Capital* correspondem a 3% das despesas do Plano, o que constitui uma melhoria na sua utilização, relativamente a anos anteriores *(cfr. Capítulo V.2.3);*
5. A RAA não contraiu qualquer empréstimo bancário *(cfr. Capítulo VI.2.1);*
6. Os encargos decorrentes do Serviço da Dívida totalizaram 7,6 milhões de euros, referentes na totalidade a juros, cumprindo-se, assim, o definido no n.º 3 do artigo 26.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro *(cfr. Capítulo VI.2.1);*
7. A comissão de aval, prevista no artigo 16.º do Decreto Legislativo Regional n.º 23/87/A, de 3 de Dezembro, foi fixada, em 0,1% *(cfr. Capítulo VI.2.3);*
8. A informação disponibilizada sobre o Património da Região melhorou, designadamente no que respeita ao conhecimento da posse/afectação dos bens inventariados pelos diferentes serviços – *Departamentos Governamentais* e os *Fundos e Serviços Autónomos (cfr. Capítulo VII.1);*
9. A utilização do produto das receitas das reprivatizações (BCA) foi canalizada para aplicações de capital nas empresas do sector produtivo regional, no valor de 8,538 milhões de euros *(cfr. Capítulo VII.4.2.1);*
10. Foi cumprido o princípio da legalidade no que concerne à arrecadação das Receitas provenientes dos Fundos Comunitários, assim como ao pagamento das respectivas Despesas movimentadas por Operações Extra-Orçamentais *(cfr. Capítulo VIII.1);*
11. As Transferências de Capital do OE suportaram 69% das Despesas do Plano, sendo os restantes assegurados pelas Transferências da UE e pelo *superavit* de funcionamento *(cfr. Capítulos V.2 e X.1);*
12. As Despesas de Funcionamento e os encargos correntes da dívida foram sustentados em 90% pelos recursos próprios (95% constituídos pela Receita Fiscal) e em 10% pelas Transferências Correntes do OE *(cfr. Capítulo X.1).*

♦ Observações negativas

1. O Mapa X – Despesas correspondentes a programas —, especificadas segundo as classificações orgânica, funcional e económica, embora facultativo, não foi apresentado *(cfr. Capítulo I.1);*
2. São omissas as referências aos critérios de atribuição dos subsídios e ao orçamento consolidado do sector público administrativo[1] *(cfr. Capítulo I.1);*
3. No processo de verificação da Receita, constatou-se que foram directamente depositados em bancos, valores não reflectidos nas Contas dos Tesoureiros *(cfr. Capítulo II.1);*
4. Não se encontra definido qualquer critério sobre a afectação das TOE em Correntes e Capital *(cfr. Capítulo II.2.1.3.1);*
5. A CRAA nada refere sobre a baixa execução das *Transferências de Capital* (4,2%), nomeadamente pela não concretização do previsto em Orçamento, para a SATA e para a EDA, no valor de € 2 750 000 (€ 1 375 000 cada) *(cfr. Capítulo III.3.2);*
6. A classificação de despesas em determinados agrupamentos económicos (apoios financeiros, Transferências no Plano e na Segurança Social) nem sempre obedece ao estabelecido no regime jurídico do código de Classificação Económica das Receitas e das Despesas Públicas (decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro) *(cfr. Capítulos IV.2; V.2.3 e IX.1.2);*
7. Cerca de 26 milhões de euros (23% do total), de apoios financeiros atribuídos não tiveram enquadramento legal ajustado às correspondentes finalidades *(cfr. Capítulo IV.6);*
8. A atribuição destes apoios, fora da esfera do legalmente estabelecido, além de discricionária, é potencialmente violadora dos princípios constitucionais da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade *(cfr. Capítulo IV.6);*
9. O Relatório de Execução do Plano não faz qualquer referência à não realização de 49 das 379 Acções que integravam o Plano *(cfr. Capítulo V.2 e V.2.1);*
10. Mais de metade das verbas do Plano (108 milhões de euros), foram classificadas em Transferências, Subsídios e Activos Financeiros, não correspondendo a investimentos efectuados directamente pela Administração Regional *(cfr. Capítulo V.2.3);*
11. Tanto o Relatório de Execução do Plano, como a CRAA, nada dizem sobre a aplicação das verbas transferidas e os efeitos no desenvolvimento económico e social da Região *(cfr. Capítulo V.2.3);*
12. Foram imputadas ao Plano Regional despesas com Pessoal (1%) e algumas das referentes à *Aquisição de Bens e Serviços Correntes* (7%), cuja natureza se revela de funcionamento *(cfr. Capítulo V.2.3);*
13. Cerca de 33% das verbas do Plano (69,5 milhões de euros), não se encontram afectas a qualquer ilha *(cfr. Capítulo V.2.4);*
14. Os *Encargos Assumidos e Não Pagos,* pela Administração Directa, totalizaram 52,8 milhões de euros (menos 14,8% que em 2002), dos quais 12,4 milhões não tinham cabimentação orçamental, situação que é passível de gerar responsabilidade financeira nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Daquele valor, 27,9 milhões respeitavam a dívida a fornecedores e 24,9 milhões reportavam-se a responsabilidades para com o SPER, não mencionados na CRAA *(cfr. Capítulo VI.2.2; VI.2.2.1 e VI.2.2.2);*

[1] A proposta de ORAA para 2004 já contempla o Orçamento consolidado do sector público administrativo.

15. Dos 152 milhões de euros, apurados como dívida da Saúde (mais 39,5% que em 2002), cerca de 115 milhões foram assumidos sem cabimento orçamental (mais 55%), situação que é passível de gerar responsabilidade financeira nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto *(cfr. Capítulo VI.3.1.1);*
16. As responsabilidades da RAA, na concessão de avales, a 31 de Dezembro de 2003, ascendiam a 131 milhões de euros, aumentando 31,1%. Esta situação pode indiciar práticas de desorçamentação e, ao aumentar o endividamento indirecto, contorna a "proibição" do acréscimo da dívida directa *(cfr. Capítulo VI.4.1);*
17. Nas rubricas de Classificação Económica *07.01.02 – Habitações e 07.01.04 – Construções Diversas,* estão a ser classificas aquisições de bens não susceptíveis de inventariação; *(cfr. Capítulo VII.2.2);*
18. Continua por registar e contabilizar parte significativa do Património, uma vez que se constata não ter sido registada grande parte dos bens adquiridos em 2003, que, por estimativa, ascenderiam a 59 milhões de euros *(cfr. Capítulo VII.2.3);*
19. A criação de novas empresas (seis em 2003), cuja participação no capital social (directa e indirecta) é detida pela RAA em 100%, desenvolvendo actividades antes exercidas pela Administração Directa, potencia uma objectiva desresponsabilização da Administração Regional, bem como práticas de desorçamentação *(cfr. Capítulo VII.3.1);*
20. O endividamento do SPER cresceu 54 milhões de euros (24%), atingindo, no final de 2003, o montante de 283 milhões de euros. As empresas que mais contribuíram para o agravamento do passivo financeiro foram a SPRHI com 35 milhões de euros e a EDA com 20,5 milhões de euros *(cfr. Capítulo VII.3.2.3);*
21. Não foi possível verificar a aplicação das Transferências da UE destinadas ao financiamento do Plano, uma vez que o Relatório de Execução, apesar de conter um Capítulo "O 3.º QCA", não identifica a execução dos fundos comunitários por programa/projecto *(cfr. Capítulo VIII.1.1);*
22. A Administração Regional não conhece, em termos concretos, o volume financeiro transferido da UE para a Região, nomeadamente aquele que não passa pelos cofres da Região, indo directamente para os beneficiários finais *(cfr. Capítulo VIII.2);*
23. O Mapa que apresenta a Despesa desagregada por *Agrupamento Económico* não a desenvolve ao nível de *Rubrica*, dificultando uma análise mais objectiva da despesa pública *(cfr. Capítulo X.1);*
24. Subsiste um insuficiente controlo e acompanhamento da actividade desenvolvida pelos serviços da Administração Regional, a par da necessidade de um melhor conhecimento da aplicação dos múltiplos e variados apoios concedidos ao sector privado *(cfr. Capítulos III; IV e V).*

♦ *Outras observações*

1. A Receita total, considerando as Contas de Ordem, rondou os 999,1 milhões de euros (menos 3,9% que em 2002), com uma taxa de execução de 90,4% (cfr. Capítulo II.2);
2. A Receita, sem Contas de Ordem, fixou-se nos 707 milhões de euros (menos 2,8% que em 2002) e teve uma execução de 93,1% *(cfr. Capítulo II.2);*
3. As Receitas Próprias totalizaram quase 447 milhões de euros (mais 4,4% que em 2002), o equivalente a 63,2% da Receita, sem Contas de Ordem *(cfr. Capítulo II.2.1);*

4. O montante transferido como *Fundo de Coesão*, continua a corresponder, conforme previsto para 2001, aos 35% das Transferências ao abrigo dos *Custos de Insularidade e Desenvolvimento da RAA (cfr. Capítulo II.2.1.3.1);*
5. Tendo por base o pressuposto de que o disposto no seu artigo 31.º, n.º 3 da LFRA, continua em vigor, mantendo-se a percentagem definida para 2001, a Região teria a receber cerca de 56 milhões de euros de valores em divida, acumulados ao longo do período de 1999 a 2003 *(cfr. Capítulo II.2.1.3.1);*
6. A Despesa total, considerando as Contas de Ordem, atingiu os 993,2 milhões de euros (menos 5,6% que em 2002) e teve uma execução de 89,9% (*cfr. Capítulo III.2);*
7. A Despesa paga, sem Contas de Ordem, no valor de 707,9 milhões de euros (menos 2,9% que em 2002), teve uma execução de 93,1%, e excedeu, em 21,8 mil euros, o somatório das Receitas Corrente e de Capital. O recurso ao saldo de anos findos possibilitou, no entanto, o equilíbrio das contas Públicas Regionais *(cfr. Capítulo III.2);*
8. As Despesas com Pessoal da Administração Pública (incluindo o SRS) rondaram os 362,5 milhões de euros (mais 0,7% que em 2002), cerca de 75% das Despesas Correntes *(cfr. Capítulo III.1 e III.7);*
9. A desagregação departamental da Despesa evidencia que a SREC absorve a parte mais significativa (232,4 milhões de euros), correspondentes a 32,8% do total, seguindo-se a SRAS com 182,2 milhões de euros (25,7%) *(cfr. Capítulo III.4);*
10. Os subsídios atribuídos totalizam 115,4 milhões de euros, sendo 426 mil a fundo perdido (0,4%). Daquele montante, 59,5 milhões (52%) foram concedidos por Secretarias Regionais (Administração Directa) e 55,9 milhões (48%) por Fundos e Serviços Autónomos (Administração Indirecta) *(cfr. Capítulo IV.1);*
11. A execução do Plano, com 212,3 milhões de euros (menos 2,1% que em 2002), ficou aquém do previsto, atingindo uma taxa de 92,6% *(cfr. Capítulo V.2);*
12. A Dívida efectiva da Administração Directa, em 31 de Dezembro de 2003, situava-se nos 327,8 milhões de euros, dos quais, 84% decorrem dos empréstimos contraídos junto da banca e ainda não amortizados, sendo 148 milhões (54%), em moeda nacional e 127 milhões (46%) em moeda estrangeira *(cfr. Capítulo VI.1);*
13. O somatório das participações da RAA rondava os 89,4 milhões de euros, valor inferior ao de 2002, em 7,2 milhões de euros, em resultado das movimentações da carteira de participações sociais *(cfr. Capítulo VII.3.1.4);*
14. A RAA transferiu para o SPER, a título de indemnizações compensatórias, protocolos de colaboração, subsídios e aumentos de Capital Social, o valor de 17,8 milhões de euros. Por outro lado os fluxos financeiros transferidos do SPER para o ORAA, evidenciados na CRAA, totalizam 9,9 milhões de euros *(cfr. Capítulo VII.4.3).*

II — Recomendações

De acordo com os 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 CRAA, pode formular recomendações à Assembleia Legislativa da Região Autónoma ou ao Governo Regional, com vista a suprir as deficiências detectadas.

Cabe à ALRAA a fiscalização política da execução orçamental, através da apreciação e aprovação da Conta, na sequência do Parecer da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, podendo "*… no caso de não aprovação,* determinar, *se a isso houver lugar, a efectivação da correspondente responsabilidade"* (artigo 32.º alíneas a) e b) do EPARAA e artigo 24.º, n.º 3, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro).

As subsequentes recomendações são endereçadas, em primeira linha, à ALRAA, 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, ainda que, por vezes, parcialmente, algumas das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas. Salientam-se, nomeadamente:

1. Princípio Orçamental do Equilíbrio — As Receitas Efectivas foram superiores às Despesas Efectivas, incluindo os juros da dívida pública, observando-se, assim, o definido no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro *(cfr. Capítulos I.1 e X.4);*
2. Transferências de Capital do OE — As Transferências de Capital do OE foram integralmente aplicadas no Plano de Investimentos *(cfr. Capítulo V.2);*
3. Relatório de Execução do Plano — a) O Relatório *de execução e avaliação material e financeira* (Anual do Plano de Investimentos) foi apresentado em tempo útil (conforme o estabelecido no SIRPA — n.º 2 do artigo 15.º) *(cfr. Capítulo V.2);*

   b) A natureza residual dos agrupamentos *Outras Despesas Correntes e Outras Despesas de Capital* regista uma melhoria na sua utilização, relativamente a anos anteriores *(cfr. Capítulo V.2.3);*
4. Dívida — Foi efectuada a desagregação dos encargos assumidos e não pagos pelos organismos da Administração Regional, de modo a permitir conhecer a sua origem *(cfr. Capítulo VI.2.2.1);*
5. Avales — Foi fixada a comissão de aval *(cfr. Capítulo VI.2.3);*
6. Património — O Património da Região apresenta-se estruturado, permitindo determinar a natureza e o valor das variações patrimoniais *(cfr. Capítulo VII.2).*

♦ 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 desagregação das TOE, em receitas corrente e de capital, tendo por base um critério objectivo e previamente definido *(cfr. Capítulo II.2.1.3.1);*
2. A aprovação de legislação que regulamente a totalidade da atribuição de subsídios, tornando os sistemas mais transparentes, de forma a potenciar uma melhor aplicação dos dinheiros públicos *(cfr. Capítulo IV.6);*
3. A identificação dos investimentos considerados prioritários, em cada uma das ilhas e em cada um dos sectores de actividade, permitindo uma melhor apreciação dos resultados da execução do Plano *(cfr. Capítulo V.2.4);*
4. O Relatório Anual de Execução do Plano deverá apresentar, de forma mais completa, a execução material e financeira das Acções, assim como as razões da sua não execução, quando tal se verifique *(cfr. Capítulo V.2.1);*
5. A Execução do Plano deverá referenciar as fontes de financiamento, à semelhança do que já sucede com a Proposta *(cfr. Capítulo V.2);*
6. A afectação do pagamento de despesas de funcionamento com verbas do Plano *(cfr. Capítulo V.2.3);*
7. A identificação dos fluxos financeiros destinados às Empresas Públicas, participadas ou outras *(cfr. Capítulo VII.4.3);*
8. As rubricas de Contas de Ordem não deverão possuir, em momento algum, saldos negativos *(cfr. Capítulo X.3);*
9. A intensificação do sistema de controlo interno, nomeadamente, no âmbito do acompanhamento dos apoios atribuídos pela Administração Regional *(cfr. Capítulos III; IV e V)*;

Reitera-se, de novo, à ALRAA a sugestão apresentada no Parecer anterior, no sentido de adaptar à Região da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto — Lei do Enquadramento Orçamental —, designadamente quanto à apresentação da Conta da Região até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita (actual artigo 73.º).

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

♦ Novas Recomendações

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

1. Regulamentar o regime de orçamentação por Programas *(cfr. Capítulo I.1);*
2. Proceder à reformulação do actual sistema de "Tesourarias", uniformizando-o e apresentando os documentos que permitam a confirmação dos valores registados na Receita *(cfr. Capítulo II.1);*
3. No cálculo das Transferências do OE, competirá aos poderes políticos o cabal esclarecimento das dúvidas legais suscitadas *(cfr. Capítulo II.2.1.3.1);*
4. Cumprir os compromissos assumidos pela Administração Regional, em particular os decorrentes da atribuição de indemnizações compensatórias ao SPER *(cfr. Capítulo III.3.2);*
5. Os apoios financeiros e as Despesas do Plano deverão respeitar o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos códigos de Classificação Económica das Receitas e das Despesas Públicas *(cfr. Capítulos IV.2; V.2.3 e IX.1.2);*
6. A assunção de encargos assumidos e não pagos, sem cabimento orçamental, que se vem repetindo ao longo dos últimos anos, não deverá ocorrer, em caso algum *(cfr. Capítulo VI.2.2; VI.2.2.1;VI.2.2.2 e VI.3.1.1);*
7. Regulamentar a fixação dos requisitos objectivos para o cálculo do limite máximo do endividamento indirecto, designadamente a concessão de avales *(cfr. Capítulo VI.4.1);*
8. A Administração Regional deverá classificar/identificar, devidamente, o que é efectivamente Património da Região, distinguindo-o daquilo que se destina a terceiros *(cfr. Capítulo VII.2.3);*
9. A criação de novas empresas, de capital totalmente público, não deverá conduzir a politicas objectivas de desorçamentação *(cfr. Capítulo VII.3.1);*
10. Identificar a afectação dos Fundos Comunitários por programa/projecto *(cfr. Capítulo VIII.1.1);*
11. Os Fundos Estruturais, que transitam por Operações Extra Orçamentais – Receita Consignada – deverão ser desagregados consoante a Intervenção Específica ou Programa Operacional em que se enquadram *(cfr. Capítulo VIII.1.2);*
12. O Relatório da Conta deverá expressar, de forma objectiva e quantificada, o volume financeiro que, tendo origem no Orçamento Comunitário, se destina a apoiar a actividade económica regional, nas suas várias frentes *(cfr. Capítulo VIII.2);*
13. O Mapa que apresenta a despesa total por *agrupamento económico* deveria ser desagregado, também, por *rubrica* de Classificação Económica, permitindo um melhor conhecimento da sua aplicação *(cfr. Capítulo X.1).*

III — Legalidade e Correcção Financeira

Da análise das Receitas e das Despesas constantes na CRAA, resulta o seguinte "**ajustamento**", considerando os Saldos Inicial e Final:

Ajustamento da Conta de 2003

Em euros

Receita		
Saldo Inicial		
Conta da Região	174.936,20	
Contas de Ordem	15.471.742,62	15.646.678,82
Receita Contabilizada		
Conta da Região	707.833.759,78	
Contas de Ordem	291.289.346,26	999.123.106,04
		1.014.769.784,86
Despesa		
Pagamentos Efectuados		
Conta da Região	707.855.578,97	
Contas de Ordem	285.310.552,74	993.166.131,71
Saldo Final		
Conta da Região	153.117,01	
Contas de Ordem	21.450.534,87	
Transita do FRASE para a CRAA	*1,27*	21.603.653,15
		1.014.769.784,86

Encargos Assumidos e não Pagos	***52 791 962,31***

Em resultado da extinção do Fundo Escolar da Área Escolar da Ribeira Grande e do FRASE, os saldos de, respectivamente, € 0,24 e € 1,03, transitaram para a Conta da Região.

A Conta encerrou com um saldo global de € 21 603 653,15, dos quais 0,7% se referem a Receitas Próprias da RAA e 99,3% a Contas de Ordem.

O Governo Regional ainda não apresentou a Conta sob forma consolidada, integrando os Fundos e Serviços Autónomos.

2 — Equilíbrio Orçamental e Financeiro

A Conta de 2003 encerrou com um saldo positivo de € 153 117,01, entre a Receita e a Despesa efectivas, observando-se, assim, o previsto no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro – *"As receitas efectivas têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas, incluindo os juros da dívida pública …"*.

Unid.: Euro

Designação	Orçamento		Execução	
	Valor	%	Valor	%
Receita Total	760.529.935,00	100%	708.008.695,98	100%
Receita Efectiva (a)	760.529.935,00	100%	708.008.695,98	100%
Receita não Efectiva		0%	0,00	0%
Despesa Total	760.529.935,00	100%	707.855.578,97	100%
Despesa Efectiva	760.529.935,00	100%	707.855.578,97	100%
Despesa não Efectiva		0%	0,00	0%
Equílibrio (b)	0,00	0%	153.117,01	0,02%

Fonte : Conta da Região de 2003
(a) Inclui Saldo da Gerência Anterior
(b) Lei n.º 79/98, de 24/11

A Despesa paga, sem Contas de Ordem, no valor de € 707 855 579, teve uma execução de 93,1% e excedeu, em € 21 819,20, o somatório das Receitas Corrente e de Capital (€ 707 833 760).

O recurso ao saldo de anos findos possibilitou o equilíbrio das Contas Públicas Regionais.

No entanto, considerando no lado da Despesa, os *Encargos Assumidos e não Pagos*, a situação seria diferente:

Unid: *Euro*

Receita			
Saldo do ano anterior		174.936,20	
Receita contabilizada		707.833.759,78	**708.008.695,98**
Despesa			
Pagamentos efectuados		707.855.578,97	
Encargos assumidos e não pagos			
A fornecedores	*27.938.090,14*		
Ao Sector Público Empresarial	*24.853.872,17*	52.791.962,31	**760.647.541,28**
Saldo para o ano seguinte			**-52.638.845,30**

Nota: O valor dos *Encargos Assumidos e não Pagos*, ao SPER, foi calculado pelo TC, tendo por base a informação constante dos Relatórios de Gestão das diferentes Empresas.
Não se consideram os *Encargos Assumidos e não Pagos*, correspondentes aos FSA, incluindo o SRS (167 milhões de euros).
Na óptica da Receita, também não se considera a eventual Transferência do OE, decorrente da correcção da aplicação da LFRA (cerca de 56 milhões de euros).

IV — Domínios de Controlo

Na sequência da análise aos documentos que suportam a CRAA e dos processos aprovados pelo Tribunal, cuja incidência se reporte, total ou parcialmente ao ano de 2003, evidenciam-se os aspectos considerados mais relevantes, remetendo-se o seu desenvolvimento para o Relatório (Volume II).

♦ Processo Orçamental[2]

O ORAA, apesar de ser independente do OE, na sua elaboração, aprovação e execução, encontra-se sujeito a regras ali definidas, nomeadamente no domínio das transferências — uma das principais fontes de financiamento —, do endividamento[3], da despesa[4] e de alguma regulamentação de natureza fiscal[5].

Das matérias cujo conteúdo se encontra consagrado no OE, com reflexos imediatos no ORAA, destaca-se o artigo 67.º (Necessidades de financiamento das Regiões Autónomas): "*As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não poderão contrair empréstimos, incluindo todas as formas de dívida, que impliquem um aumento do seu endividamento*."

A Proposta de ORAA foi apresentada na ALRAA dentro dos prazos previstos pela Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro (LEO).

As medidas regulamentares para pôr em execução o ORAA, foram aprovadas pelo Conselho de Governo, em 31 de Janeiro de 2003, tendo a publicação do respectivo diploma — Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2003/A —, ocorrido a 14 de Março do mesmo ano.

Foi respeitado o definido nos artigos 10.º e 11.º da LEO, quanto ao conteúdo do ORAA. No entanto, e à semelhança de anos anteriores, não foi apresentado o Mapa X – Despesas correspondentes a programas —, especificadas segundo as classificações orgânica, funcional e económica. Ainda que, nos termos do n.º 2 do artigo 12.º da LEO, se refira que " … *podem ser apresentados por programas* …", releva-se a importância daquele Mapa, uma vez que os programas *"… deverão conter a definição dos objectivos fundamentais a prosseguir e a quantificação dos meios necessários para o efeito.*"

São, igualmente, omissas as referências aos critérios de atribuição de subsídios regionais e aos relatórios sobre o orçamento consolidado do sector público administrativo[6]. Os restantes princípios e regras orçamentais, consagrados na LEO, foram respeitados.

Com a publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 35/2003/A, de 16 de Agosto, introduziram-se alterações ao ORAA inicialmente aprovado (Decreto Legislativo Regional n.º 41/2002/A, de 23 de Dezembro). Assim, o ORAA foi reforçado em € 17 965 774,00 e o artigo

[2] Para maior desenvolvimento ver Capítulo I — Processo Orçamental, do Volume II — Relatório.
[3] O OE fixa, anualmente, de acordo com proposta do Governo Regional, o limite máximo que pode atingir o endividamento líquido da Região, para 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.
[4] O Governo da República estabelece o nível de serviço público obrigatório a prestar a cada cidadão e determina os níveis salariais dos funcionários públicos, em todo o País.
[5] 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.
[6] A proposta de ORAA para 2004 já contempla o Orçamento consolidado do sector público administrativo.

4º ficou com a seguinte redacção: "*É fixado em € 95 000 000,00 o limite para a concessão de avales e outras garantias da Região Autónoma dos Açores*"[7].

Por conseguinte, as alterações entretanto aprovadas passaram o total do ORAA de € 1 086 856 250 para € 1 104 822 024 (reforço de quase 1,7%).

Ao publicar as alterações orçamentais — Mapas I a VIII —, o Governo Regional cumpriu com o estabelecido no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril.

A ALRAA ainda não promoveu a adaptação da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 91/2001[8], de 20 de Agosto), designadamente quanto à apresentação da Conta da Região até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita (actual artigo 73.º).

♦ Receita[9]

No processo de verificação da Receita, constatou-se que foram directamente depositados em bancos, valores não reflectidos nas Contas dos Tesoureiros Regionais.

Este procedimento não se pode considerar como o mais correcto, pois toda a Receita arrecadada ou transferida para o ORAA deverá ser registada na Tesouraria[10]. Por outro lado, a CRAA deverá incluir os documentos que permitam a confirmação dos valores registados na Receita.

Em sede de contraditório, o Governo Regional afirma: "…*a receita que entra directamente nos cofres da Região sem passar pelas Tesourarias é transferida directamente pela Direcção Geral do Tesouro e outras entidades que utilizam o sistema de transferência electrónica, pelo que não é razoável fazer passar, à posteriori, esta receita pelas tesourarias.*
O fluxo de entrada de dinheiro nas tesourarias tem vindo a decrescer, tendência esta que se manterá no futuro."

Perante as circunstâncias apresentadas, o Governo Regional deverá proceder à reformulação do actual sistema de "Tesourarias", uniformizando-o e apresentando os documentos que permitam a confirmação dos valores registados na Receita.

As divergências apuradas no processo de verificação da Receita, tendo por base as diferentes fontes de informação, foram explicadas e aceites, em reunião havida com os responsáveis pela DROT.

A Receita total rondou os 999,1 milhões de euros, com uma taxa de execução de 90,4%, ficando aquém do previsto em 105,7 milhões de euros.

7 O valor inicial era de € 60 000 000,00.
8 Republicada e renumerada, conforme Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (terceira alteração).
9 Para maior desenvolvimento, ver Capítulo II — Receita, do Volume II — Relatório.
10 Alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 41/80/A, de 8 de Setembro.

Execução Orçamental da Receita

Unid: Euro

DESIGNAÇÃO RECEITA	Receita Orçamentada		Receita Cobrada		Desvio Absoluto	Taxa de Execução
	Valor	%	Valor	%		
Receita Corrente	528.135.942	47,8	504.842.707	50,5	-23.293.235	95,6
Receita de Capital	232.393.993	21,0	202.991.053	20,3	-29.402.940	87,3
SUB - TOTAL	**760.529.935**	**68,8**	**707.833.760**	**70,8**	**-52.696.175**	**93,1**
Contas de Ordem	344.292.089	31,2	291.289.346	29,2	-53.002.743	84,6
TOTAL	**1.104.822.024**	**100,0**	**999.123.106**	**100,0**	**-105.698.918**	**90,4**

Fonte: Conta da Região de 2003

A Receita, sem Contas de Ordem, soma 707,8 milhões de euros, menos 52,7 milhões do que o valor orçamentado, originando uma taxa de execução de 93,1%.

Este valor da Receita é composto por 60% de Receita Fiscal, 37% de Transferências, e 3% de Outras Receitas. Não se registaram quaisquer valores em Passivos Financeiros.

- Receita Fiscal — 425,397 milhões de euros
- Transferências — 260,854 milhões de euros
  - *— OE Correntes — 72,500 milhões de euros*
  - *— OE Capital — 146,870 milhões de euros*
  - *— UE — 41,484 milhões de euros*
- Receitas Creditícias — 0,000 milhões de euros
- Outras — 21,582 milhões de euros

As Receitas próprias da Região totalizaram quase 447 milhões de euros, o equivalente a 63,2% da Receita, sem Contas de Ordem. Aquele valor resulta da dedução das Transferências (Correntes e de Capital) e dos Passivos Financeiros ao total da Receita, sem Contas de Ordem, não tendo, em 2003, sido contraído qualquer empréstimo.

As Transferências do OE[11] atingiram 219,4 milhões de euros, dos quais 72,5 milhões (33%) contabilizados em Transferências Correntes e 147 milhões (67%) em Transferências de Capital, não se encontrando definido qualquer critério sobre a afectação das TOE em Correntes e Capital.

Das verbas transferidas, 147 milhões de euros correspondem ao cumprimento do princípio da solidariedade (*Custos de Insularidade e Desenvolvimento da RAA)*; 17,5 milhões integram-se no âmbito do processo de Reconstrução dos danos causados pelo Sismo de 1998 no Pico e Faial, e 3,5 milhões destinaram-se à Bonificação de Crédito à Habitação.

No âmbito do *Fundo de Coesão* e por força do artigo 31.º da LFRA, foram transferidos 51,4 milhões de euros.

[11] As transferências a efectuar para a Região, em cumprimento do princípio 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 LFRA* 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, para 2001, a 35% dos Custos de Insularidade e Desenvolvimento da RAA.

O n.º 3 do artigo 31.º da LFRA define o valor a transferir para as Regiões Autónomas ao abrigo do *Fundo de Coesão*, entre 1999 e 2001.

Contrariamente ao previsto no artigo 46.º, a LFRA não foi revista "*… até ao ano 2001*."

Assim, a verba a transferir em 2003, ao abrigo do *Fundo de Coesão* não se encontra definida na LFRA. Todavia, pelos valores apresentados, o montante transferido, como *Fundo de Coesão*, continua a corresponder, conforme o previsto para 2001, aos 35% das Transferências ao abrigo dos *Custos de Insularidade e Desenvolvimento da RAA*. Neste pressuposto, conclui-se pelo cumprimento do estipulado na LFRA.

No entanto, da análise do Relatório sobre a Conta da Região — Volume I, apresentada pelo Governo Regional, ressalta, das páginas 14 a 16, o seguinte:

(…) "No contexto das transferências do Orçamento do Estado importa salientar o facto do Governo Regional dos Açores defender que o Governo da República não está a cumprir com o estabelecido na LFRA, quer ao nível das verbas previstas nos seus artigos 30º e 31º quer no caso das verbas destinadas ao pagamento das bonificações de juros do crédito à habitação concedido nesta Região.

(…) para a determinação da taxa de crescimento da despesa pública corrente no orçamento do ano respectivo, o Governo da República utiliza o valor de um quadro constante do relatório que acompanha a proposta de OE, o qual, não inclui todos os montantes orçamentados, tendo, por conseguinte, um valor inferior ao do Mapa IV, que contempla todas as dotações que são efectivamente aprovadas.

O Governo da República não tem, (…), procedido a qualquer correcção do valor a transferir para a Região, sempre que submete à aprovação da Assembleia da República alterações ao orçamento inicial, que impliquem uma modificação na taxa de crescimento da despesa pública do Estado.

(…) cujo montante a corrigir ultrapassa, no final de 2003, o valor de 50 milhões de euros, (…)."

Do exposto e perante a insuficiente informação vertida na CRAA, nomeadamente o cálculo subjacente à determinação dos valores apresentados/contestados pelo Governo Regional, o Tribunal de Contas, a fim de compreender as conclusões apresentadas, consultou as informações disponibilizadas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 1998 a 2003 (Orçamentos Revistos), o valor das Transferências efectuadas para a Região e o consagrado nos referidos artigos 30.º e 31.º da LFRA, tendo elaborado um quadro, que se apresenta desenvolvido no Relatório sobre a CRAA (Capítulo II — Receita).

Tendo por base aqueles pressupostos, designadamente que o disposto no artigo 31.º, n.º 3 da LFRA, continua em vigor, mantendo-se a percentagem definida para 2001, importa salientar o seguinte:

- A RAA tem um saldo credor perante o Estado de aproximadamente 56,3 milhões de euros, decorrente da aplicação do cálculo da actualização anual do valor a transferir, baseado na Despesa Corrente prevista no Orçamento Revisto;
- Os valores *em dívida* têm vindo a crescer desde 1999, atingindo o seu máximo em 2002;
- Decorridos cinco anos em que não há coincidência de valores, esta situação é, pela primeira vez, apresentada, pelo Governo Regional, na CRAA de 2003.

A LFRA consagra, no seu artigo 30.º "… *num montante igual à transferência prevista no orçamento do ano anterior multiplicada pela taxa de crescimento da despesa pública corrente no orçamento do ano respectivo*" (sublinhado nosso).

Este facto, poderá, no entanto, levar a diferentes interpretações sobre que valores da Despesa Corrente deverão ser tidos em conta, se os Revistos (após os Orçamentos Rectificativos), se os aprovados no Orçamento Inicial.

Por tudo isto, competirá aos poderes políticos competentes o cabal esclarecimento da situação legal descrita.

No âmbito da verificação da Receita, aprovou-se uma auditoria à *Cobrança do Imposto sobre o Tabaco*, que incidiu sobre a liquidação e cobrança daquele Imposto, tendo-se verificado, igualmente, os procedimentos seguidos pela Alfândega no domínio das suas competências e os sistemas de controlo existentes nos postos alfandegários situados nas fábricas produtoras de tabaco.

Dentre outras conclusões, foi possível aferir que a Região arrecadou, 17,9 milhões de euros, no ano de 2003, referentes ao imposto sobre o tabaco, sendo o montante liquidado de 20,6 milhões de euros e que o valor arrecadado corresponde à Receita liquidada entre Dezembro de 2002 e Novembro de 2003. Os testes substantivos à certificação da conta corrente das estampilhas revelou existir conformidade daqueles registos com as existências reais na Fábrica de Tabaco Micaelense, não sucedendo o mesmo na Fábrica de Tabaco Estrela.

♦ Despesa[12]

Os pagamentos efectuados pelas Tesourarias Regionais correspondem à Despesa escriturada na CRAA não se tendo apurado qualquer divergência.

A Despesa paga aproximou-se dos 993,2 milhões de euros, considerando as Contas de Ordem, correspondendo a uma taxa de execução de 89,9% perante o previsto.

Execução Orçamental da Despesa

Unid.: *Euro*

DESIGNAÇÃO DESPESA	Orçamento		Pagamentos		Desvio	Taxa de Execução
	Valor	%	Valor	%		
Despesa Corrente	526.416.134	47,6	493.819.303	49,7	-32.596.831	93,8
Despesa Capital	4.813.008	0,4	1.734.332	0,2	-3.078.676	36,0
Despesas do Plano	229.300.793	20,8	212.301.944	21,4	-16.998.849	92,6
SUB - TOTAL	**760.529.935**	**68,8**	**707.855.579**	**71,3**	**-52.674.356**	**93,1**
Contas de Ordem	344.292.089	31,2	285.310.553	28,7	-58.981.536	82,9
TOTAL	**1.104.822.024**	**100,0**	**993.166.132**	**100,0**	**-111.655.892**	**89,9**

Fonte: CRAA de 2003

A Despesa paga, sem Contas de Ordem, no valor de 707,9 milhões de euros, teve uma execução de 93,1%, e excedeu, em € 21 819,20, o somatório das Receitas Corrente e de

[12] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo III — Despesa, do Volume II — Relatório.

Capital (€ 707 833 760). O recurso ao saldo de anos findos possibilitou, no final, o equilíbrio das contas Públicas Regionais.

- Despesa Corrente 493,819 milhões de euros
  - — *Pessoal* *249,336 milhões de euros*
  - — *Transferências* *212,138 milhões de euros*
  - — *Encargos cor. da dívida* *7,592 milhões de euros*
  - — *Outras* *24,753 milhões de euros*
- Despesa de Capital 1,734 milhões de euros
  - — *Passivos Financeiros* *0,000 milhões de euros*
  - — *Aquisição de bens* *1,369 milhões de euros*
  - — *Outras* *0,365 milhões de euros*
- Plano 212,302 milhões de euros
  - — *Transferências* *85,578 milhões de euros*
  - — *Subsídios* *13,386 milhões de euros*
  - — *Outras* *113,338 milhões de euros*

A Despesa Corrente (494 milhões de euros) permanece como o agregado que detém o maior peso na estrutura global (69,8%). A Despesa de Capital (1,7 milhões de euros) fica-se pelos 0,2%, enquanto o Plano de Investimentos absorveu 30% (212,3 milhões de euros).

Os gastos correntes são maioritariamente constituídos por *Pessoal* (50% - 249 milhões de euros) e *Transferências Correntes* (43% - 212 milhões de euros). Como parte significativa das *Transferências Correntes* se destinaram a pagar Pessoal do Serviço Regional de Saúde, pode apontar-se para os 362,5 milhões de euros as Despesas com Pessoal da Administração Pública, em 2003, cerca de 75% das Despesas Correntes, e mais 0,7% que em 2002.

A CRAA nada refere sobre a baixa execução das *Transferências de Capital* — 4,2% —, nomeadamente pela não concretização do previsto no Orçamento, para as empresas SATA e EDA, no valor de € 2 750 000 (€ 1 375 000 cada uma).

A desagregação departamental da Despesa evidencia que a SREC absorve a parte mais significativa — 232 milhões de euros —, correspondente a 33% do total, seguindo-se a SRAS com 182 milhões (26%).

As *Funções Sociais* agregam a maior parte dos gastos da Administração Regional (49%), ao considerarem as verbas da Educação e Saúde, vectores que envolvem grandes percentagens de meios materiais e, sobretudo, humanos. Desta forma, a SREC e a SRAS são responsáveis por 78% dos pagamentos nestas funções, isto é, 43% e 35%, respectivamente.

Grande parte da Despesa Corrente (71%) é afecta às *Funções Sociais*, em resultado do peso das Despesas com Pessoal e Transferências Correntes.

No âmbito da verificação da Despesa, por parte do Tribunal, ressalta-se:

- Fiscalização Prévia:
  - Inobservância do prazo de remessa ou de reenvio do acto ou contrato para Fiscalização Prévia (ilegalidade mais frequentemente verificada);
  - Falta de indicação, nos adicionais aos contratos de empreitada, da data de início de execução dos trabalhos objecto do contrato;

- Divergência entre os elementos do anúncio do concurso, por um lado, e o programa do concurso e o caderno de encargos, por outro;
- Deficiente prestação da informação de cabimento ou insuficiente dotação de verba;

- Fiscalização Concomitante:
  - Aquisições de serviços cuja adjudicação violou a regra da escolha do procedimento pré-contratual em função do valor dos contratos;
  - A despesa emergente de adicionais não tinha cabimento[13];
- Fiscalização Sucessiva:
  - Foram imputadas ao Plano Regional despesas que não se destinaram à execução das acções nele previstas;
  - O inventário dos bens afectos nem sempre se encontrava actualizado, não englobando a totalidade dos bens;
  - As despesas de representação auditadas tiveram por finalidade compensar os detentores de cargos políticos e de cargos dirigentes do acréscimo de despesas e responsabilidades inerentes aos cargos;
  - As despesas de representação dos serviços foram ocasionadas por necessidades acidentais de representação dos organismos, conforme o legalmente previsto;
  - Nalguns Serviços efectuaram-se processamentos de abonos para falhas, com base num valor fixo mensal, quando o artigo 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 7/89/A, de 20 de Junho, determina que o abono é calculado em função dos dias de serviço prestado, situações que se encontram em fase de regularização;
  - A generalidade dos documentos que servem de base ao pagamento de despesas de representação dos serviços, referem-se a despesas de restauração;
  - Parte das facturas não identifica o âmbito da acção desenvolvida, não permitindo aferir sobre a legalidade das despesas.

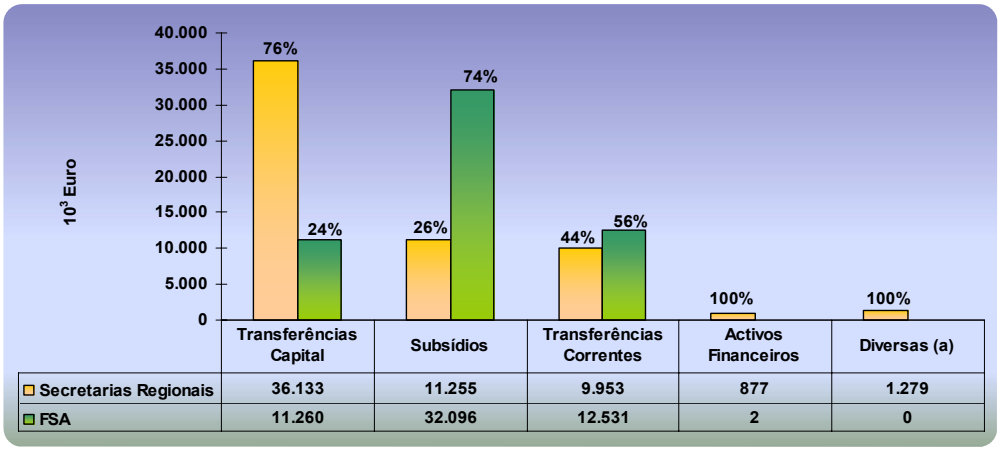
♦ Subsídios[14]

Os subsídios atribuídos totalizam 115,4 milhões de euros, sendo 426 mil a fundo perdido (0,4%). Daquele montante, 59,5 milhões (52%) foram concedidos por Secretarias Regionais (Administração Directa) e 55,9 milhões (48%) por Fundos e Serviços Autónomos (Administração Indirecta).

13 Na sequência dos trabalhos de campo da auditoria, o Serviço desistiu do pedido de visto dos adicionais em causa, pelo que a questão que imediatamente levou à realização da auditoria ficou ultrapassada.

14 Para maior desenvolvimento, ver Capítulo IV — Subsídios, do Volume II — Relatório.

Subsídios por Agrupamento Económico e Entidade



	Transferências Capital	Subsídios	Transferências Correntes	Activos Financeiros	Diversas (a)
Secretarias Regionais	36.133	11.255	9.953	877	1.279
FSA	11.260	32.096	12.531	2	0

(a) Inclui as verbas dos agrupamentos:
02 – *Aquisição de Bens e Serviços Correntes* (159 mil euros);
06 – Outras *Despesas Correntes* (761 mil euros);
07 – *Aquisição de Bens de Capital* (359 mil euros).

Nos agrupamentos económicos *Aquisição de Bens e Serviços Correntes*, *Outras Despesas Correntes* e *Aquisição de Bens de Capital*, foram contabilizados, indevidamente, apoios financeiros, uma vez que aquelas rubricas se destinam a outros fins, conforme decorre da Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

Os apoios concedidos foram maioritariamente contabilizados, na CRAA, em Transferências e Subsídios, tendo os apoios reembolsáveis sido classificados, na totalidade, em Activos Financeiros.

A SRE, com os organismos por si tutelados, é responsável por quase metade (45%) dos subsídios atribuídos — cerca de 52 milhões de euros.

Os subsídios a fundo perdido destinaram-se, maioritariamente, à uniformização dos preços de venda dos combustíveis nas diferentes ilhas do arquipélago (20% do total), à colaboração com entidades de apoio social (16%), aos Sistemas de Incentivos ao Desenvolvimento Regional – SIRAA e SIDER (13%) e ao Sector Agrícola (10%). Estas quatro finalidades absorveram, praticamente, 60% dos apoios, no montante de 67,6 milhões de euros.

Dos 115 milhões de euros de apoios financeiros atribuídos, a maioria (77%) teve fundamento legal ajustado às correspondentes finalidades.

Contudo, a CRAA não menciona o enquadramento legal de 10,6 milhões (9% do total), havendo, ainda, cerca de 16 milhões de euros (14% do global) concedidos sem o fundamento legal apropriado aos objectivos dos apoios. Nestas situações recorre-se, sistematicamente, ao EPARAA e aos diplomas que aprovam a estrutura e as orgânicas do Governo, para fundamentar os apoios. Esta forma de concessão de apoios é pouco transparente e discriminatória.

A atribuição de apoios fora da esfera do legalmente estabelecido, além de discricionária é potencialmente violadora dos princípios constitucionais da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade.

♦ Investimentos do Plano[15]

A execução do Plano de 2003, com € 212 301 944, ficou aquém do previsto (€ 229 300 793), atingindo uma taxa de 92,6%.

As fontes de financiamento do Plano tiveram como suporte as Transferências da UE (19,5%), as Transferências de Capital do OE (69,2%) e, ainda, a utilização de verbas provenientes do *superavit* de Funcionamento (11,3%).

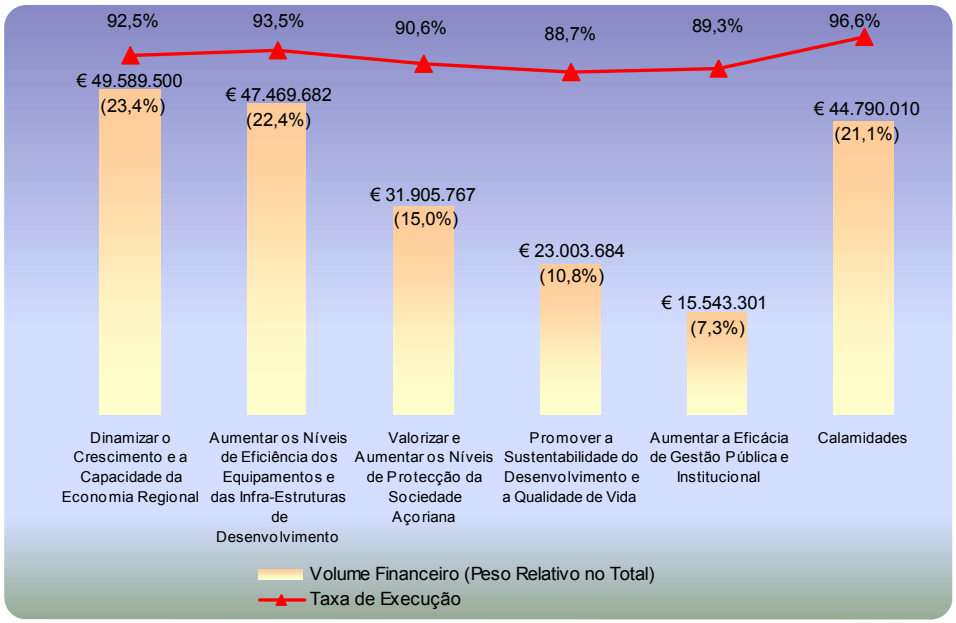
Estrutura das Fontes de Financiamento do Plano de 2003

Unid.: euro

Fontes de Financiamento		Previstas			Efectivas	
		Dot. Inicial	Dot. Revista	%		
Transferência de Capital - Estado	(1)	147.370.452	147.370.452	64,3	146.870.452	69,2%
Transferências do Resto do Mundo - UE	(2)	61.469.568	69.969.568	30,5	41.483.777	19,5%
FEDER		*n.d.*	*n.d.*		*41.409.352*	*19,5%*
FSE		*n.d.*	*n.d.*		*74.425*	*0,0%*
Superavit de Funcionamento	(3)	2.498.399	11.960.773	5,2%	23.947.715	11,3%
Total (1+2+3)		**211.338.419**	**229.300.793**	**100,0**	**212.301.944**	**100,0%**

No Plano identificam-se 5 objectivos que integram vários sectores de actividade e vários programas, tendo-se dado prioridade financeira à concretização dos objectivos *Dinamizar o Crescimento e a Capacidade da Economia Regional* e *Aumentar os Níveis de Eficiência dos Equipamentos e das Infra-Estruturas de Desenvolvimento*, com um peso de 45,8% do total.

Volume Financeiro e Taxa de Execução do Plano de 2003 — Por Objectivos



A distribuição, em termos de execução, dos 106 Projectos e das 379 Acções que integram o Plano, aponta para um maior número de projectos e acções com um volume financeiro baixo

[15] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo V — Investimentos do Plano, do Volume II — Relatório.

e, bem assim, para um reduzido número de projectos e acções com um elevado volume financeiro.

O Relatório Anual de Execução do Plano não apresenta qualquer justificação sobre a não realização das 49 Acções previstas. Relativamente a esta situação é intenção do Governo Regional alterá-la, conforme decorre da resposta em contraditório "*Quanto à questão das justificações da não execução de acções, foram dadas orientações aos diversos departamentos para o fazerem doravante, quando remetem o seu contributo para os relatórios de execução dos planos.*"

Numa perspectiva de Classificação Económica, as Despesas de Capital atingiram os 75%, ficando os restantes 25% classificados como Correntes. Contudo, mais de metade das verbas do Plano — 108 milhões de euros —, foram classificadas em Transferências, Subsídios e Activos Financeiros, não correspondendo a investimentos efectuados directamente pela Administração Regional. Tanto o Relatório de Execução do Plano, como a CRAA, nada dizem sobre a aplicação das verbas transferidas e os efeitos no desenvolvimento económico e social da Região.

Classificação Económica das Despesas do Plano de 2003

***Unid**: euro*

Classificação Económica		Total	
		Valor	%
Despesas Correntes		**53.336.155**	**25%**
01.00.00	Despesas com o Pessoal	2.144.945	1%
02.00.00	Aquisição de Bens e Serviços	15.305.895	7%
03.00.00	Encargos Correntes da Dívida	6.907	0%
04.00.00	Transferências Correntes	15.784.620	7%
05.00.00	Subsídios	13.386.282	6%
06.00.00	Outras Despesas Correntes	6.707.507	3%
Despesas de Capital		**158.965.789**	**75%**
07.00.00	Aquisição de Bens de Capital	79.518.527	37%
08.00.00	Transferências de Capital	69.793.667	33%
09.00.00	Activos Financeiros	9.040.330	4%
11.00.00	Outras Despesas Capital	613.264,63	0%
Total		**212.301.944**	**100%**

Cerca de 45% das despesas do Plano destinaram-se à *Aquisição de Bens de Capital* e de *Bens e Serviços Correntes*, enquanto 1% foram para o pagamento de Pessoal. A contabilização de algumas destas despesas, no Plano, tem sido criticada pela SRATC, por se considerarem afectas ao funcionamento normal de um departamento governamental.

Os agrupamentos Outras Despesas Correntes e Outras Despesas de Capital correspondem a 3% das despesas do Plano. Considerando a natureza residual destas despesas regista-se uma melhoria na sua utilização, relativamente a anos anteriores.

Cerca de 33% das verbas aplicadas (69,5 milhões de euros), não se encontram afectas a qualquer ilha. Podendo aceitar-se, como justificação, alguma dificuldade na desagregação do programado, a situação inverte-se quando o investimento tem, efectivamente, um destino próprio devidamente localizado.

O Plano e o Relatório de Execução não evidenciam os investimentos considerados prioritários para o desenvolvimento de cada ilha.

As dotações revistas dos Planos Anuais registaram, a preços de 2003, uma tendência decrescente, nos últimos três anos, enquanto a execução manteve níveis financeiros mais uniformes. A diminuição das dotações revistas, permitiu uma acentuada melhoria das taxas de execução anual (75% em 2001, 88% em 2002 e 93% em 2003).

No Sector do Ambiente, seleccionado para controlo no âmbito do Plano de Acção, foram investidos 7,8 milhões de euros, cerca de 3,7% do Plano de Investimentos.

Na sequência das auditorias realizadas, sobre esta matéria, pode concluir-se:

- O Relatório Anual de Execução do Plano é omisso quanto à estrutura de financiamento das Acções do Ambiente;
- O peso relativo do Sector do Ambiente no Plano, assim como os montantes investidos, têm apresentado oscilações variadas, no período de 1999 a 2003, ainda que as linhas de tendência linear sejam crescentes;
- Os Relatórios Anuais de Execução dos Planos são omissos sobre a concretização dos objectivos fixados para o Sector, a avaliação de resultados, o apuramento de desvios e a determinação de causas e efeitos;
- O conteúdo material das Acções é sumário e pouco explícito;
- As normas sobre matérias de índole administrativa e financeira, nem sempre foram cumpridas, traduzindo-se em irregularidades:
    - Inclusão de despesas nas acções do Plano que detêm natureza de funcionamento;
    - Ausência, nas folhas de processamento, dos elementos necessários à verificação dos procedimentos utilizados na realização de despesas;
    - Escolha do procedimento pré-contratual, sem considerar a unidade da despesa;
    - Celebração de contratos e protocolos escritos sem o conteúdo mínimo legalmente exigido;
    - Omissão da informação de cabimento de verba aquando da autorização para a realização de despesas;
    - Escrituração de despesas em rubricas de Classificação Económica inadequadas;
    - Falta de enquadramento legal para atribuição de apoios às Juntas de Freguesia e um deficiente acompanhamento e controlo das verbas atribuídas;
- O controlo interno apresenta deficiências, nomeadamente quanto à segregação de funções e ao circuito de realização da despesa. A informação financeira produzida ao nível da quantificação das Acções, não espelha, de forma fidedigna, o valor do investimento realizado.

♦ Dívida Pública[16]

A Dívida efectiva da Administração Directa, a 31 de Dezembro de 2003, situava-se nos 327,8 milhões de euros, dos quais, 84% decorrem dos empréstimos contraídos junto da banca e ainda não amortizados, sendo 148 milhões (54%), em moeda nacional e 127 milhões (46%) em moeda estrangeira.

Os *Encargos Assumidos e Não Pagos* totalizavam 52,8 milhões de euros, correspondentes a 16,1% das obrigações da Administração Directa.

As responsabilidades da RAA, na concessão de avales, a 31 de Dezembro de 2003, ascendiam a 131 milhões de euros, aumentando 31,1%.

A Administração Indirecta era responsável por 167 milhões de euros, estando quase 152 milhões (91%) a cargo do SRS.

Os encargos do SRS repartem-se por Fornecedores, Serviço Nacional de Saúde e *factoring*.

Dívida por Serviços

***Unid**: Euro*

Tipo de Dívida	RAA	SRS	FSA
Dívida Directa	***275.030.937,76***	***-***	***2.972.835,46***
Bancária	275.030.937,76	-	2.972.835,46
Enc. Assumidos e Não Pagos	***52.791.962,31***	***151.906.361,06***	***11.922.310,56***
Fornecedores	27.938.090,14	57.543.730,39	5.414.380,65
Factoring	-	81.513.188,03	6.507.929,91
Serv. Nacional Saúde	-	12.849.442,64	-
Sector Público Emp.	24.853.872,17	-	-
Total	***327.822.900,07***	***151.906.361,06***	***14.895.146,02***
Dívida Indirecta	***130.910.974,92***	***-***	***-***
Avales	130.910.974,92	-	-

Fonte: Conta da Região 2003 e Parecer sobre a Conta da Região 2002

Administração Directa

A Região Autónoma dos Açores respeitou, em 2003, a "proibição" de contracção de empréstimos que implicassem um aumento líquido do endividamento, conforme a legislação em vigor, ao não contrair qualquer empréstimo bancário.

Os encargos decorrentes do Serviço da Dívida totalizaram 7,6 milhões de euros, sendo, na sua totalidade, referentes a juros. Não se verificou qualquer amortização.

O Serviço da Dívida não excedeu os 25% das Receitas Correntes do ano anterior, sem as TOE (106 milhões de euros), cumprindo-se, assim, o definido no n.º 3 do artigo 26.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro.

[16] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo VI — Dívida Pública, do Volume II — Relatório.

Os *Encargos Assumidos e Não Pagos*, dos Serviços Simples, apurados pelo Tribunal de Contas perfizeram 52,8 milhões de euros, ao passo que os contabilizados na CRAA totalizavam 27,6 milhões. Daquele valor, 27,9 milhões de euros respeitavam a dívida a **fornecedores** e 24,9 milhões referiam-se a responsabilidades para com o SPER.
A CRAA não faz qualquer referência a estas últimas responsabilidades.

O Governo Regional, em sede de contraditório afirmou:

"A divergência de 30,2 milhões de euros apurada resulta do seguinte:

— 0,3 milhões de euros corresponde a uma divergência de informação prestada pela Secretaria Regional da Educação e Cultura;
— 29,9 milhões de euros correspondem a montantes apurados pelo Tribunal de Contas junto de algumas empresas publicas regionais, não nos parecendo razoável a inclusão dos valores respeitantes ao PRODESA, por não se considerarem os mesmos encargos suportados pela região."

Não se apresentando uma justificação objectiva para o não pagamento daqueles valores, mantém-se o relatado, excepto quanto aos cerca de 5 milhões de euros relativos a pagamentos por conta do PRODESA.

As principais razões subjacentes à existência de *Encargos Assumidos e Não Pagos*, a fornecedores, prendem-se com a insuficiência de tesouraria, responsável por 11,5 milhões de euros (cerca de 41% dos valores em dívida) e a entrada, não atempada ou tardia, dos documentos ou facturas. Acresce que, pontualmente (SREC e SRAgP), verificaram-se situações sem cabimentação orçamental (12,4 milhões de euros).

Esta última situação viola a Lei do Enquadramento Orçamental[17] e, bem assim, o Regime de Administração Financeira do Estado[18], sendo susceptível de constituir infracção financeira, prevista e punida nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Relativamente aos *Encargos Assumidos e Não Pagos*, ao SPER, destacam-se as indemnizações compensatórias pela prestação de serviço público, não recebidas pela SATA[19], relativas ao exercício de 2003[20], no montante de € 4 942 596, e de anos anteriores (€ 15 347 486), num total de € 20.290.082.

O total dos *Encargos Assumidos e Não Pagos*, a fornecedores, continua, ainda, a assumir valores significativos, correspondentes, por exemplo, a 4%, tanto da Despesa, como da Receita Total, sem Contas de Ordem.

[17] O artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, estipula 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."

[18] Artigos 13.º e 22.º, ambos do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

[19] O valor das indemnizações é calculado com base no contrato de prestação de serviço público, celebrado com a RAA, em 24 de Maio de 1996, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 19.º dos estatutos da SATA, aprovados pelo Decreto-Legislativo Regional n.º 2/88/A, de 5 de Fevereiro, e na Resolução n.º 86/96, de 23 de Maio. As indemnizações são reconhecidas no período em que se origina o direito às mesmas.

[20] No ano de 2003, o valor apurado pela SATA Air Açores, referente ao serviço público prestado, é de € 10.196.573. Deste valor € 5.253.977 foi pago no decorrer de 2003.

A RAA concedeu dois avales. Um à SPRHI, SA e outro à EDA, S.A., no valor de, respectivamente, 50 milhões de euros e de 40 milhões, tendo-se respeitado o limite definido pelo artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 41/2002/A, de 23 de Dezembro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 35/2003/A, de 16 de Dezembro.

O Sector Público Empresarial Regional é o principal destinatário dos avales (98%), destacando-se a EDA com mais de metade do valor global (51,5%).

A dívida garantida evoluiu, de forma crescente, no quadriénio 2000-2003, à taxa média anual de 20,8%, tendo aumentado 30% em 2003.

A comissão de aval, prevista no artigo 16.º do Decreto Legislativo Regional n.º 23/87/A, de 3 de Dezembro, foi finalmente fixada, em 0,1% (Portaria n.º 68/2003, de 14 de Agosto).

Administração Indirecta

A dívida do Sector da Saúde, no valor de quase 152 milhões de euros, abrange as responsabilidades para com os fornecedores (57,5 milhões), o SNS (12,8 milhões) e o factoring (81,5 milhões).

Das informações recebidas, directamente dos Serviços de Saúde, decorre que as razões subjacentes à falta de pagamento de *Encargos Assumidos*, se ficaram a dever, nomeadamente a dificuldades de cobrança de receita emitida, à insuficiência de receita própria e do Estado, à indisponibilidade orçamental e, ainda, à falta de cabimento.

Cerca de 115 milhões de euros, daquelas despesas, foram realizadas sem cabimento orçamental, violando a Lei do Enquadramento Orçamental e, bem assim, o Regime de Administração Financeira do Estado. Sobre esta matéria, grande parte dos Serviços justificaram que as citadas despesas "*foram absolutamente*" necessárias ao funcionamento do Serviço[21].

Conclui-se, portanto, de todo o exposto, que a assunção de encargos sem cabimento, é da responsabilidade do CA de cada um dos Serviços, sendo susceptível de gerar, para os seus membros, responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

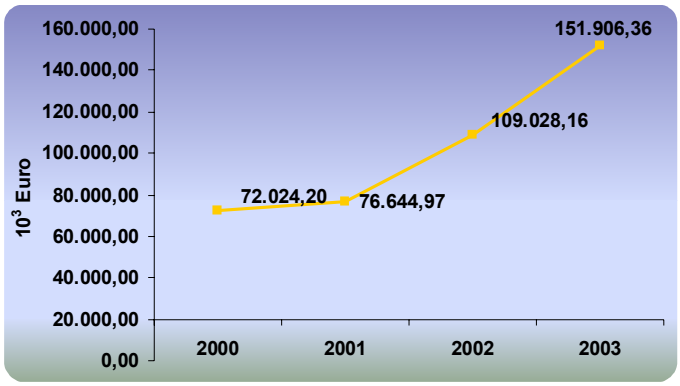
A matéria, assunção de encargos sem cabimento, tem sido objecto de tratamento, tanto nos relatórios de auditoria, como nos de verificação interna de contas, aprovados pelo TC, sendo, sempre e de imediato, dados a conhecer ao digno representante do Ministério Público.

Os Centros de Saúde de Vila Franca do Campo e de São Roque do Pico, assim como o Centro de Oncologia, não assumiram encargos sem cabimento.

Pela importância que o assunto merece, apresenta-se um gráfico elucidativo do comportamento que os *Encargos Assumidos e Não Pagos*, na Saúde, tiveram nos últimos quatro anos (2000 a 2003[22]).

[21] Porque apenas compete a este Tribunal, em sede de Parecer sobre a CRAA, analisar objectivamente os factos, não se apreciam as justificações.
[22] Nos termos do Decreto Legislativo Regional n.º 16-A/2001/A, de 31 de Outubro, procedeu-se a uma regularização extraordinária de dívidas dos Serviços de Saúde, no montante de 60 milhões de euros.

Encargos Assumidos e Não Pagos pelo SRS



O valor do factoring apresentado na CRAA, relativo ao Serviço Regional de Saúde, – € 76 381 120,17 – difere do apurado por este Tribunal (€ 81 513 188,03), tendo por base as Contas de Gerência das Unidades de Saúde. Os valores apresentados na CRAA coincidem com os apurados por este Tribunal, em 3 Entidades.

No contraditório, o Governo Regional afirmou *"Os valores do Factoring das Unidades de Saúde patentes na Conta da RAA, coincidem com os valores remetidos pela Saudaçor a esta Direcção Regional."*.

Como a resposta não esclarece a dúvida suscitada, a situação mantém-se.

A utilização do factoring acarretou encargos financeiros, na ordem dos 3,4 milhões de euros, respeitando na sua maioria – 64% – a juros.

A dívida dos FSA (excluindo a Saúde) totaliza 14,9 milhões de euros, distribuídos por *factoring* (6,5 milhões), fornecedores (5,4 milhões) e bancos (3 milhões).

O IAMA é responsável pela totalidade da dívida ao sector bancário (3 milhões de euros).

Os *Encargos Assumidos e Não Pagos* dos FSA, apurados pelo TC perfizeram € 5 414 380,65, ao passo que os contabilizados na CRAA totalizavam € 5 199 645,33. Os valores indicados pelos FSA são superiores aos mencionados na CRAA, em quase 215 mil euros.

No contraditório, o Governo Regional afirmou *"Do diferencial apurado dos encargos assumidos e não pagos pelos FSA, no montante de 215 mil euros, é-nos possível justificar três das parcelas apresentadas, respectivamente o Fundo Regional da Ciência e Tecnologia, a Escola Profissional de Capelas e o Fundo Regional do Fomento do Desporto, uma vez que os valores apresentados na CRAA coincidem com a informação remetida pelos serviços.*
No que concerne ao restante diferencial, não nos foi prestada qualquer informação adicional pelos respectivos serviços."

Como esta resposta também não é esclarecedora da dúvida suscitada, a situação mantém-se.

Os encargos suportados com o serviço da dívida dos FSA totalizaram 626 mil euros.

♦ Património[23]

Da análise efectuada aos bens inventariáveis conclui-se que, tanto no domínio da informação disponibilizada, como quanto à afectação do património, a situação melhorou, em relação aos anos anteriores.

Não obstante isso, quanto ao registo e contabilização do Património, continuam a persistir dificuldades, pois, de acordo com a informação desagregada na CRAA (Volume II), por Classificação Económica/departamento e serviço governamental, constata-se não ter sido registado, e logo considerado como Património, grande parte dos bens adquiridos em 2003, que, por estimativa, ascenderiam aos 59 milhões de euros.

Em sede de contraditório, o Governo Regional informou:

> *"(…) a DROT/DSP, em conjugação com todos os serviços da administração regional, continuará a desenvolver esforços tendo em vista alcançar a completa inventariação e a total informação sobre a gestão patrimonial da Região."*

Quanto à estimativa calculada pelo TC, relativa ao facto de os presumíveis investimentos deverem ser considerados como Património da Região, o Governo Regional afirmou que "*as verbas destinadas à reconstrução das habitações particulares danificadas pelo sismo de 1998, bem como outras destinadas ao pagamento de obras públicas em curso, a sua conservação ou reparação",* não são "*susceptíveis de inventariação".*

Do exposto pode inferir-se que nas rubricas de Classificação Económica *07.01.02 – Habitações* e 07*.01.04 – Construções Diversas*, estão a ser adquiridos bens não susceptíveis de inventariação.

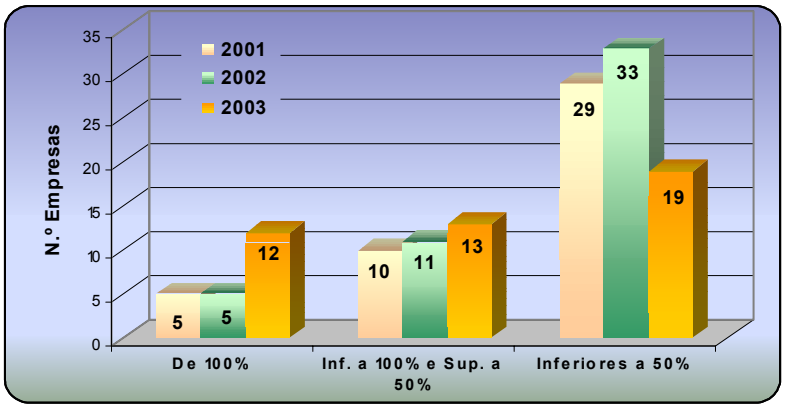
Assim, a Administração Regional poderá estar a imputar, incorrectamente, despesas em rubricas que lhes não corresponderiam. O Classificador das Receitas e Despesas Públicas[24] não prevê a imputação, naquelas rubricas, de despesas daquela natureza/finalidade.

De futuro, a Administração Regional deverá classificar/identificar, devidamente, o que é efectivamente Património da Região, distinguindo-o daquilo que se destina a terceiros.

As empresas SATA Air Açores, LOTAÇOR, PA, SPRHI e SAUDAÇOR, são as únicas empresas cujo capital social é detido, directamente, pela RAA a 100%.

[23] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo VIII — Património, do Volume II — Relatório.
24 Aprovado pelo Decreto -Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

Empresas Participadas, directa e indirectamente pela RAA



O acréscimo verificado no número de empresas cuja participação no capital social (directa e indirecta) é detida pela RAA em 100% resulta, nomeadamente, pela constituição de 6 novas entidades (PA, SGPS; APSM; APTG; APTO; SPRHI; SAUDAÇOR) e a inclusão na análise da associação ARENA – Agência Regional de Energia da RAA[25]. O incremento deste tipo de actuação potencia uma objectiva desresponsabilização da Administração Regional, bem como práticas de desorçamentação.

A redução de 14 empresas, em que a participação da RAA no capital social era inferior a 50%, ficou a dever-se à alienação da participação financeira directa, de 15%, no BCA (detentora de diversas participadas).

A EDA e a SATA Air Açores, pelo seu volume de capital, resultados líquidos e número de trabalhadores, são as empresas que apresentam indicadores mais significativos, destacando-se, pela positiva, os resultados líquidos obtidos no ano de 2003.

No final de 2003, a RAA mantinha uma posição credora, pela não subscrição e registo de capital social já realizado, nas empresas: VERDEGOLF, no valor de 1,445 milhões de euros e na sociedade TEATRO MICAELENSE no valor de 730 mil euros.

O endividamento do SPER cresceu 54 milhões de euros (24%), sendo certo que o crédito concedido àquele sector atingiu, no final de 2003, o montante de 283 milhões de euros.

As empresas que mais contribuíram para o agravamento do passivo financeiro, através da contratação de novos empréstimos à banca, foram a SPRHI com 35 milhões de euros e a EDA com 20,5 milhões de euros.

As responsabilidades por avales, concedidos ao SPER, sofreram um aumento de mais 33 milhões de euros, relativamente a 2002, ou seja o equivalente a um crescimento relativo de 35%, tendo a SPRHI sido a empresa que mais contribuiu para o seu agravamento.

A RAA transferiu para o SPER, a título de indemnizações compensatórias, protocolos de colaboração, subsídios e aumentos de capital social, o valor de 17,8 milhões de euros. Por

[25] Apesar de esta agência ter sido constituída no ano de 2001 e iniciado o seu funcionamento no ano seguinte, só na CRAA de 2003 é que é feita referência à participação da Região. Acresce que os elementos ali colhidos indicam uma subscrição de quota inicial de 100%, informação que é contraditória com a obtida no "Site" da ARENA, pelo facto de existirem outros associados.

outro lado os fluxos financeiros transferidos do SPER para o ORAA, evidenciados na CRAA, totalizam 9,910 milhões de euros.

A utilização do produto das receitas das reprivatizações, mais propriamente no caso concreto da venda de 15% do capital social do BCA, no valor de 8,538 milhões de euros, foi canalizada para aplicações de capital nas empresas do sector produtivo regional, designadamente, para a constituição de novas sociedades e realização de aumentos de capital social.

O somatório das participações da RAA rondava os 89,418 milhões de euros, valor inferior ao de 2002, em 7,148 milhões de euros, em resultado das movimentações da carteira de participações sociais.

♦ Fluxos Financeiros com a União Europeia[26]

O ORAA previa receber da UE cerca de 232,7 milhões de euros, tendo-se contabilizado 157,5 milhões de euros, ou seja, menos 75,2 milhões de euros.

Fundos Comunitários – CRAA 2003

Unid.: *Euro*

Designação	Orçamento	Conta	Tx Exec. (%)
1. ORAA - Transf. Capital			
10.09.01 - Resto do Mundo - União Europeia	69.969.568,00	41.483.776,90	**59**
2. ORAA - Oper. Extra-Orçamentais			
Receita			
17.04.02 - Consignação de Receita	162.750.035,00	116.045.144,47	**71**
Despesa			
50.02 - Consignação de Receita	162.750.035,00	119.170.649,85	**73**
3. Total			
Receita	232.719.603,00	157.528.921,37	**68**
Despesa	162.750.035,00	119.170.649,85	**73**

A taxa de execução das Transferências situou-se em 68%, devido, nomeadamente à sobreorçamentação da rubrica Transferências de Capital (execução de 59%). Das verbas entradas, 26% destinaram-se ao Plano de Investimentos e 74% a Receitas Consignadas.

Foi cumprido o princípio da legalidade no que concerne à arrecadação das Receitas provenientes dos Fundos Comunitários, assim como ao pagamento das respectivas Despesas movimentadas por Operações Extra-Orçamentais.

Não foi possível confirmar, na íntegra, a Receita proveniente da UE, dado existirem divergências entre os valores comunicados pelas entidades nacionais e regionais, e os contabilizados na CRAA. A justificação apresentada pelo Governo Regional não clarifica as divergências apontadas e que se encontram desenvolvidas no Relatório (Volume II).

Não foi possível, também, verificar a aplicação das Transferências da UE destinadas ao financiamento do Plano, uma vez que o Relatório de Execução, apesar de conter um Capítulo "O 3.º QCA", não identifica a execução dos fundos comunitários por programa/projecto, não se sabendo, de facto, quais os projectos efectivamente apoiados e em quanto.

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

Em 2003, os valores "apurados" como Transferências da UE para os Açores, ascenderam 218,9 milhões de euros, mais 38,6% do que os valores contabilizados na CRAA.

Fluxos Financeiros da UE — 2003

Unid.: Euro

Aplicações / Origens	FEDER	FSE	FEOGA	IFOP	Diversos	TOTAL
Programas QCA III	**105.220.914,75**	**27.603.382,00**	**19.823.970,01**	**5.458.862,68**	**0,00**	**158.107.129,44**
PRODESA (CRAA)	87.617.856,20	27.238.955,83	19.823.970,01	5.458.862,68	0,00	140.139.644,72
POSI (extra CRAA)	33.511,49	0,00	0,00	0,00	0,00	33.511,49
PRAI Açores (extra CRAA)	1.200.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.200.000,00
PRODEP III (extra CRAA)	223.135,70	364.426,17	0,00	0,00	0,00	587.561,87
POE	*16.146.411,36*	0,00	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*16.146.411,36*
SIME (CRAA)	14.937.177,74	0,00	0,00	0,00	0,00	14.937.177,74
SIVETUR (CRAA)	30.363,23	0,00	0,00	0,00	0,00	30.363,23
URBCOM (CRAA)	687.539,58	0,00	0,00	0,00	0,00	687.539,58
Outros (CRAA)	53.461,81	0,00	0,00	0,00	0,00	53.461,81
Pousadas Históricas (extra CRAA)	437.869,00	0,00	0,00	0,00	0,00	437.869,00
Programas QCA II	**290.543,36**	**18.341,70**	**-29.531,00**	**0,00**	**0,00**	**279.354,06**
PEDRAA (extra CRAA)	0,00	0,00	-29.531,00	0,00	0,00	-29.531,00
PRODEP II (extra CRAA)	0,00	18.341,70	0,00	0,00	0,00	18.341,70
PROCOM (CRAA)	34.898,39	0,00	0,00	0,00	0,00	34.898,39
PEDIP (CRAA)	21.826,01	0,00	0,00	0,00	0,00	21.826,01
KONVER II (CRAA)	233.818,96	0,00	0,00	0,00	0,00	233.818,96
Outros Programas	**0,00**	**0,00**	**4.644.130,00**	**0,00**	**52.379,20**	**4.696.509,20**
Sócrates e Leonardo da Vinci (extra CRAA)	0,00	0,00	0,00	0,00	52.379,20	52.379,20
Med. Veterinárias - Brucelose (extra CRAA)	0,00	0,00	4.564.974,00	0,00	0,00	4.564.974,00
Med. Veterinárias - Leucose Bovina (extra CRAA)	0,00	0,00	79.156,00	0,00	0,00	79.156,00
Instrumentos de Apoio Específico	**0,00**	**0,00**	**49.414.550,37**	**2.482.229,00**	**1.296.957,04**	**53.193.736,41**
POSEIMA (extra CRAA)	0,00	0,00	32.266.773,38	2.482.229,00	0,00	34.749.002,38
PDRu Açores (extra CRAA)	0,00	0,00	17.147.776,99	0,00	0,00	17.147.776,99
Fundo de Coesão (CRAA)	0,00	0,00	0,00	0,00	1.296.957,04	1.296.957,04
Iniciativas Comunitárias	**499.305,63**	**0,00**	**2.090.202,37**	**0,00**	**0,00**	**2.589.508,00**
INTERREG IIIB Açores-Madeira-Canárias (CRAA)	499.305,63	0,00	0,00	0,00	0,00	499.305,63
LEADER + (extra CRAA)	0,00	0,00	2.090.202,37	0,00	0,00	2.090.202,37
Total	**106.010.763,74**	**27.621.723,70**	**75.943.321,75**	**7.941.091,68**	**1.349.336,24**	**218.866.237,11**
Total CRAA	104.116.247,55	27.238.955,83	19.823.970,01	5.458.862,68	1.296.957,04	**157.934.993,11**
Total Extra CRAA	1.894.516,19	382.767,87	56.119.351,74	2.482.229,00	52.379,20	**60.931.244,00**

Existem fluxos provenientes da UE transferidos directamente para os FSA, sem que na CRAA seja efectuada qualquer referência a esses recebimentos, que representam uma importante fonte de financiamento regional (POSEIMA, PDRu, POSI, entre outros).

A CRAA não apresenta qualquer registo e/ou informação sobre os Fundos Comunitários Transferidos para o PRAI-Açores e Pousadas Históricas, apesar de nas informações da DREPA e do ITP serem referidos esses movimentos.

Dado que existe uma entidade responsável pelas intervenções com apoios comunitários na Região, nomeadamente a DREPA, não se justifica que persista uma elevada percentagem de valores, Transferidos da UE, sem que a CRAA os mencione.

Ressalta da resposta em sede de contraditório *"Ao contrário do referido, a DREPA não é responsável por todas as intervenções comunitárias na Região. Parte dos fluxos financeiros (pagamento das comparticipações comunitárias) gerados pela execução dos projectos e das acções da responsabilidade de promotores regionais, que integram os programas operacionais, as iniciativas comunitárias e o Fundo de Coesão passam por contas específicas abertas na DROT e controladas pela DREPA, enquanto entidade gestora e/ou interlocutor regional dessas intervenções operacionais. Porém, registam-se outras situações, em que as autoridades de pagamento comunitárias e/ou nacionais transferem directamente as comparticipações comunitárias aos beneficiários finais e/ou outras entidades, sem ser dado conhecimento à DREPA, pelo facto desta direcção regional não estar associada à gestão desses programas e/ou iniciativas comunitárias."*

A intenção deste Tribunal, como aliás se tem apontado repetidas vezes em anteriores Pareceres[27], é que o Relatório da CRAA expresse, de forma objectiva e quantificada, o volume financeiro que, tendo origem no Orçamento Comunitário, se destina a apoiar a actividade económica regional, nas suas várias frentes.

Quando se diz que pode ser a DREPA, a entidade a desenvolver ou participar nesta matéria, decorre, tanto das atribuições que por lei se lhe encontram adstritas, como do facto de aquela Direcção Regional se encontrar na mesma estrutura orgânica da DROT.

Na verdade, do articulado do DRR n.º 11/2003/A, de 18 de Fevereiro (Orgânica dos serviços dependentes do Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento[28]), ressalta:

> Artigo 25.º (Natureza) *"A DREPA (…) responsável, (…), pelas intervenções com apoios comunitários na Região e pela realização de estudos de natureza sócio-económica";*
>
> Artigo 26.º (Competências) *"g) Preparar e acompanhar, em colaboração com os restantes departamentos governamentais, os programas operacionais e demais intervenções comunitárias relacionadas com os fundos estruturais da União Europeia em matéria de desenvolvimento regional;*
>
> *h) Elaborar, no quadro da política de desenvolvimento regional, o programa de desenvolvimento regional (PDR) e, neste âmbito, articular as intervenções dos fundos comunitários; …".*

As verbas provenientes dos fundos comunitários contabilizadas na CRAA registaram um decréscimo de 19% (- 36 milhões de euros) face aos valores recebidos em 2002. Tal resultou, sobretudo, da diminuição de transferências provenientes do PRODESA/FEDER.

♦ Segurança Social[29]

Não se apresenta qualquer referência à Conta Consolidada da Segurança Social, uma vez que o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, referente ao ano de 2003, emitido pelo Tribunal de Contas, deliberou "*não se pronunciar, por a correspondente execução orçamental ser considerada como ainda não definitiva."*

O ORAA despendeu, em 2003, com a Segurança Social, quase 7,5 milhões de euros.

Por conta do Plano de Investimentos, Capítulo 40, foram despendidos cerca de 4,645 milhões de euros para o Sistema de Solidariedade Social, representando, praticamente, 2,2% do Plano.

As Despesas de funcionamento da Direcção Regional de Solidariedade e Segurança Social – € 2,832 milhões de euros —, compreendem 1,935 milhões, classificados como Transferências Correntes, para os três Institutos Regionais de Segurança Social.

[27] Relembra-se que, no Parecer sobre a CRAA de 2000, se manifestou como positiva a introdução, ainda que resumida, de informação sobre estas Transferências (Volume I, página 25, da CRAA de 2000).

[28] Presentemente Vice-Presidência do Governo Regional.
[29] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo X — Segurança Social, do Volume II — Relatório.

V — Gestão Financeira

Após a apreciação da CRAA, Relatório de Execução do Plano e outras informações relacionadas, apresentam-se algumas considerações, sobre a gestão financeira da Administração Pública Regional, no ano em análise.

A CRAA informa sobre a utilização das dotações financeiras, pelos diferentes departamentos governamentais, não referenciando o grau de eficácia e eficiência, da sua aplicação.

A falta dos relatórios de actividade dos organismos da Administração Regional[30], ou uma referência consolidada na CRAA, é uma condicionante para se atingir aquele objectivo.

Assim, torna-se difícil, por parte do Tribunal de Contas, concretizar alguns dos objectivos preconizados na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, nomeadamente, pronunciar-se sobre a gestão financeira da Administração Regional.

Tanto o Relatório da Conta, como o Relatório de Execução do Plano, apresentam alguma informação, ainda que genérica, sobre a economia regional, em termos gerais, mas pouco sobre a gestão financeira pública da Administração Regional no ano em questão.

Da leitura do Relatório sobre a Conta, Capítulo sobre a Economia Regional, o Governo Regional salienta:

"…PRODUTO INTERNO BRUTO

Segundo os dados mais recentes referentes às contas regionais, divulgados pelo INE, o produto interno bruto da Região atingiu, em 2002, os 2,4 milhões de euros, a preços de mercado. Este valor representa um crescimento de 8,2% em relação ao ano anterior. Atendendo a que esta evolução foi superior à média nacional registou-se um aumento da sua participação no todo nacional. Constata-se uma convergência real da Região com a média nacional desde 1997/98. O PIB per capita nos Açores representa ainda cerca de 82%, do valor médio nacional."

(…)

"A população desempregada nos Açores em 2003 estimou-se em 2.873 indivíduos, a que correspondeu uma taxa de desemprego de 2,8%. Os Açores foram a região do país que apresentou a taxa de desemprego mais baixa."

(…)

"Ao nível da variação dos preços no consumo, a taxa de inflação na Região tem apresentado valores baixos e enquadrados na tendência geral do país."

(…)

"Dos indicadores simples relativos a diversos sectores de actividade económica, pode-se constatar que no cômputo geral houve uma evolução favorável da conjuntura económica.

Em 2003 observaram-se crescimentos reais da produção económica, com destaque para o aumento significativo da quantidade de pesca descarregada. Foi no ramo automóvel que se registou maior quebra."

(…)

30 Pela Resolução n.º 100/2003, de 31 de Julho, o Governo Regional aprova o ***Regime Geral de Elaboração de Planos e Relatórios de Actividades na Administração Pública Regional Autónoma***, entrando em vigor a 1 de Janeiro de 2004. Sobre este particular salienta-se, como positivo, a disponibilização no site do Governo Regional dos instrumentos de apoio ao cumprimento do estabelecido naquela Resolução — http://www.vpgr.azores.gov.pt/gestaoqualidade/planorelact.

"Podemos considerar que o resultado da execução orçamental atingiu satisfatoriamente os objectivos definidos inicialmente, pois, não obstante a impossibilidade de recurso ao endividamento imposta pelo Governo da República, foi possível assegurar uma contenção efectiva nas despesas de funcionamento da administração pública regional, a par da obtenção de uma das melhores taxas de realização do plano de investimentos (92,5%)."

Entretanto o Relatório de Execução do Plano, relativamente à política de desenvolvimento, escreve:

"Respeitando as Grandes Linhas de Orientação Estratégica e os Grandes Objectivos do Plano de Médio Prazo 2001-2004, as principais prioridades para o ano de 2003 assentavam na manutenção da dinâmica da economia regional e no reforço do clima de confiança dos agentes económicos, na afectação de recursos financeiros e materiais na rede regional de infra-estruturas e equipamentos de base tendo em atenção a adopção de modelos de funcionamento e de prestação de serviços eficientes. Relevava também a valorização da solidariedade e promoção da coesão social e na defesa do interesse Regional nos Planos Nacional e Comunitário."

A par das informações recolhidas, tanto na Conta e documentos afins, como nas auditorias e outras verificações efectuadas pelo Tribunal, apontam-se alguns aspectos que exigem correcção, ao nível dos princípios da economia, eficiência e eficácia:

- Mais de metade das verbas do Plano — 108 milhões de euros —, foram classificadas em Transferências, Subsídios e Activos Financeiros, não correspondendo a investimentos efectuados directamente pela Administração Regional;
- Tanto o Relatório de Execução do Plano, como a CRAA, nada dizem sobre a aplicação das verbas transferidas e os efeitos no desenvolvimento económico e social da Região;
- Foram imputadas no Plano Regional despesas que não se destinavam à execução das acções nele previstas tendo, antes, natureza de funcionamento;
- Os *Encargos Assumidos e Não Pagos,* pela Administração Directa, totalizaram 52,8 milhões de euros, referenciando-se situações sem cabimentação orçamental (12,4 milhões de euros);
- Cerca de 115 milhões de euros, do montante apurado como dívida da Saúde — 152 milhões de euros —, mais 40% que em 2002, foram assumidos sem cabimento orçamental;
- O Património da Região não se encontra suficientemente avaliado, inviabilizando que a sua gestão se processe de modo eficaz e eficiente;
- A Administração não conhece, em termos concretos, o volume financeiro transferido da UE para a Região, nomeadamente aquele que não passa pelos cofres da Região, indo directamente para os beneficiários finais;
- A concessão de avales revela um acentuado acréscimo, que pode indiciar práticas de desorçamentação e, ao aumentar o endividamento indirecto, contorna a "proibição" do acréscimo da dívida directa;
- A criação de novas empresas (seis em 2003), cuja participação no capital social (directa e indirecta) é detida pela RAA em 100%, desenvolvendo actividades antes exercidas pela Administração Directa, potencia uma objectiva desresponsabilização da Administração Regional, bem como práticas de desorçamentação.

Todavia, importa referir que, da análise da CRAA — classificação das Receitas —, ressalta um aspecto que se pode considerar como positivo, em termos de gestão global.

O somatório das Receitas Próprias com as Transferências Correntes financiou a totalidade das Despesas de Funcionamento, restando um *superavit* de aproximadamente 24 milhões de euros, aplicados em investimentos do Plano.

Num ano em que a RAA não recorreu a empréstimos para financiamento dos seus investimentos, as Transferências de Capital do OE suportaram 69% das Despesas do Plano, sendo os restantes assegurados pelas Transferências da UE e pelo *superavit* de funcionamento.

As Despesas de Funcionamento e os encargos correntes da dívida foram sustentados em 90% pelos recursos próprios (95% constituídos pela Receita Fiscal) e em 10% pelas Transferências Correntes do OE.

Origens e Aplicações de Fundos

Origem de Fundos (Euros)					Aplicação de Fundos (Euros)				
Receita para Funcionamento € 519.654.467,08 (73,4%)	Saldo de anos Findos	174.936,20	0,02%	73,40%	Despesas de Funcionamento	487.961.580,85	68,92%	70,01%	
	Receitas Próprias	446.979.530,88	63,13%		Encargos Correntes da Dívida	7.592.054,42	1,07%		
	Transferências Correntes OE	72.500.000,00	10,24%		Saldo para o ano seguinte	153.117,01	0,02%		
	Outras Transferências Correntes	0,00	0,00%						
Receita para Investimento € 188.354.228,90 (26,6%)	Transferências Capital OE	146.870.452,00	20,74%	26,60%	Investimentos do Plano	212.301.943,70	29,99%	29,99%	
	Transferências da Comunidade Europeia	41.483.776,90	5,86%						
	Outras Transferências de Capital	0,00	0,00%		Amortizações	0,00	0,00%		
	Empréstimos M/L Prazos	0,00	0,00%						
Total		708.008.695,98	100,00%	100,00%	Total	708.008.695,98	100,00%	100,00%	

Superavit de Funcionamento € 23.947.714,80

A aplicação do RAFE (Regime de Administração Financeira do Estado, Lei 8/90, de 20 de Fevereiro, e desenvolvida pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, aplicados à RAA pelo Decreto Legislativo Regional n.º 7/97/A, de 24 de Abril) iniciou-se, na Região Autónoma dos Açores, em 1996, com a introdução do SAFIRA (Sistema Administrativo e Financeiro da Região Autónoma dos Açores) — Centralização de Tesouraria —, que se encontra alargado a todos os serviços da Administração Directa e Indirecta.

O Governo Regional assinou um protocolo com o Ministério das Finanças para apoiar e ceder o software necessário ao desenvolvimento da RAFE na Região. Entretanto, com a aprovação do POCP, a situação alterou-se, tendo as estruturas nacionais dado prioridade a esta segunda fase de implementação da Reforma Administrativa.

Paralelamente, na Região prosseguiu a Reforma, com a implementação do POCP em praticamente todos os serviços da Administração Regional que dispõem de autonomia administrativa e financeira. Falta implantar o sistema nos serviços simples da Administração que, numa primeira fase deverão passar a ter autonomia administrativa e, consequentemente, adoptarem o POCP.

Tudo isto requer um suporte técnico e informático, muito especializado e devidamente articulado. Assim, a Região participa num grupo de trabalho, de âmbito nacional, esperando que no próximo ano (2006) se inicie o processo em serviços piloto.

VI — Controlo Interno

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

Da leitura do Relatório de Actividade e Balanço Social da IAR, ano de 2003, ressalta:

" … competências aumentadas e reforçadas … no contexto do Programa Operacional para o Desenvolvimento Económico e Social dos Açores (PRODESA), em conformidade com o Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, alterado pela Lei n.º 20/2000, de 10 de Agosto, da Resolução n.º 121/2000, de 27 de Julho.

Também neste domínio foram atribuídas competências à IAR no quadro do Sistema de Incentivos para o Desenvolvimento Regional dos Açores (SIDER), de acordo com o estabelecido no Decreto Legislativo Regional n.º 26/2000/A, de 10 de Agosto.

Assim, à IAR estão cometidas e concentradas as mais amplas áreas de actuação inspectiva e controlo estratégico …"

Atenta a matéria em apreciação — actuação da IAR junto da Administração Regional —, ressalta:

"*O Plano de Actividades de 2003 apresentou um conjunto de 10 acções, subdesenvolvido em actividades específicas no âmbito das autarquias locais serviços públicos autónomos e fundos comunitários."*
(…)
"No decurso do ano vieram a desenvolver-se mais quatro acções, ou seja dois inquéritos, e dois processos disciplinares …"
(…)
"*No âmbito do controlo do Sector Público Administrativo Autárquico foram elaboradas 6 acções, …*", que "… *incidiram, fundamentalmente, sobre as actividades decorrentes nos anos económico-financeiros de 2000 a 2003, das respectivas entidades, e tiveram em consideração a regularidade da instalação dos respectivos órgãos, dos instrumentos de gestão financeira …* "
(…)
"*o ano de 2003 foi desenvolvida 1 acção de verificação a diversos projectos (5) co-financiados pelo PRODESA, no âmbito do Fundo Social Europeu.*"

Os relatórios enviados pela IAR ao Tribunal de Contas são tidos na devida conta, aquando da realização de auditorias sobre as entidades envolvidas, ou participados ao Ministério Público, nos termos legais.

Das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas, em sede de fiscalização concomitante e sucessiva, e demais acções de controlo, verifica-se que, apesar de melhorias pontuais, torna-se necessário aperfeiçoar o exercício de controlo e acompanhamento da actividade desenvolvida pelos serviços da Administração Regional, a par de um melhor conhecimento da aplicação dos múltiplos e variados apoios concedidos ao sector privado.

Também se têm detectado deficiências, nomeadamente quanto à segregação de funções e ao cumprimento do circuito de realização da despesa.

VII — Parecer

Face ao exposto, e com as recomendações formuladas, o Colectivo previsto no n.º 1 do artigo 42.º da LOPTC, emite o presente Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores, relativa ao ano económico de 2003, para ser remetido à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, para efeitos do definido no n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro.

De acordo com a alínea b) do n.º 2 do artigo 9.º da citada LOPTC, este Parecer (Volume I), assim como o Relatório (Volume II), serão publicados na II Série do Diário da República e, bem assim, na II Série do Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores, sem prejuízo da sua divulgação através da Internet e comunicação social, conforme o estipulado no n.º 4 daquele mesmo preceito legal.

Sublinhe-se a colaboração dada pelas diferentes entidades contactadas, tanto da Administração Regional Autónoma, como dos Departamentos da Administração Central.

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

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

(Nuno Lobo Ferreira)

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

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Representante do Ministério Público

Fui presente

(Joana Marques Vidal)