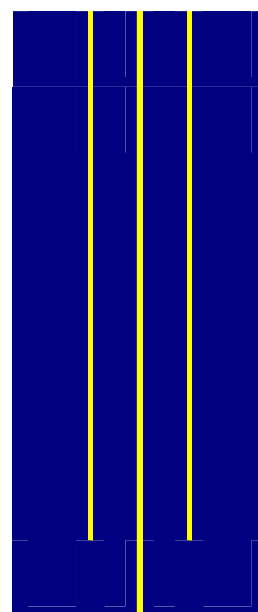
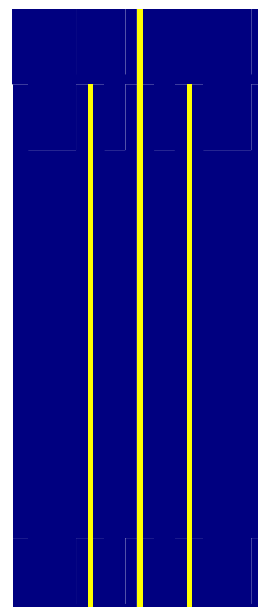




PARECER
SOBRE A CONTA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
DE 2002

Volume II





PARECER N.º 1/2004 – SRMTC

CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ANO ECONÓMICO DE 2002

VOLUME II

RELATÓRIO



FICHA TÉCNICA

Auditor-Coordenador: *Rui Águas Trindade – Licenciado em Economia*
Responsável pela Coordenação Geral do Parecer

Auditor-Chefe: *Mafalda Morbey Affonso – Licenciada em Gestão e Administração Pública*
Responsável pela equipa de elaboração do Parecer

Execução Técnica: *Alice Ferreira – Licenciada em Direito*
Gilberto Tomás – Licenciado em Gestão
Nereida Silva – Licenciada em Economia
Patrícia Ferreira – Licenciada em Economia
Telmo Mendes – Licenciado em Gestão

Apoio Informático: *Lidia Silva – Técnica Profissional*

Outros Contributos:

Auditor-Chefe: *Fernando Fraga – Licenciado em Direito*

Técnicos: *Filipa Brazão – Licenciada em Gestão e Administração Pública*
Célia Alves – Licenciada em Administração Pública e Autárquica
Merícia Dias – Licenciada em Direito

Concepção da Capa: *Paulo Ornelas – Técnico de Informática*



Índice



Índice

CAP. I – PROCESSO ORÇAMENTAL	11
1.1 – ÂMBITO DE VERIFICAÇÃO	11
1.2 – ORÇAMENTO DA RAM.....	11
1.2.1 – <i>Proposta de Orçamento</i>	11
1.2.2 – <i>Decreto Legislativo Regional do Orçamento</i>	12
1.3 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	13
1.4 – DECRETO REGULAMENTAR REGIONAL DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	15
1.5 – ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS.....	16
1.5.1 – <i>Alterações orçamentais da receita prevista</i>	16
1.5.2 – <i>Alterações orçamentais da despesa orçamentada</i>	17
1.5.2.1 – Por classificação económica	17
1.5.2.2 – Por classificação orgânica	18
1.5.2.3 – Por classificação funcional	19
1.6 – A CONTA DA REGIÃO	20
1.7 – PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	21
CAP. II – RECEITA	25
2.1 – ÂMBITO DE VERIFICAÇÃO	25
2.2 – ANÁLISE GLOBAL DA RECEITA	25
2.2.1 – <i>Previsão orçamental</i>	25
2.2.2 – <i>Execução orçamental</i>	27
2.2.2.1 – Cobrança face à previsão	28
2.2.2.2 – Receitas fiscais	30
2.2.2.3 – Receitas comunitárias.....	31
2.2.3 – <i>Receitas próprias da RAM</i>	33
2.3 – EVOLUÇÃO DA RECEITA	35
2.4 – PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	38
CAP. III – DESPESA	43
3.1 – ÂMBITO DE VERIFICAÇÃO	43
3.2 – ANÁLISE GLOBAL DA DESPESA.....	43

3.2.1 – Execução orçamental da despesa.....	44
3.2.2 – Despesas de funcionamento e de investimento.....	47
3.2.3 – Análise económica da despesa.....	48
3.3 – ANÁLISE EVOLUTIVA DA DESPESA.....	49
3.3.1 – Evolução segundo a óptica da despesa.....	49
3.4 – ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS (EANP).....	51
3.4.1 – Análise global dos EANP.....	52
3.4.2 – Impacto dos EANP no orçamento do ano seguinte.....	53
3.4.3 – Caracterização dos EANP da Administração Directa da RAM.....	54
3.4.4 – Evolução dos EANP.....	55
3.5 – ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS DAS ENTIDADES DO SECTOR DA SAÚDE.....	56
3.5.1 – Aquisições de bens autorizadas por resolução do Conselho do Governo da RAM.....	56
3.5.2 – Acordos, Convenções e Protocolos.....	57
3.5.3 – Encargos assumidos e não pagos do CHF e CRS.....	59
3.5.3.1 – Evolução dos EANP.....	60
3.5.4 – Dívida às Farmácias.....	60
3.6 – SÍNTESE DA ACTIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS.....	61
3.6.1 – Fiscalização prévia.....	61
3.6.2 – Irregularidades detectadas no âmbito das acções preparatórias deste Relatório.....	62
3.6.2.1 – Relativas à assunção de despesas sem cabimento orçamental.....	62
3.6.2.2 – Relativas ao pagamento de juros de mora.....	64
3.7 – AUDITORIAS DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À DIRECÇÃO REGIONAL DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL E AO LABORATÓRIO REGIONAL DE ENGENHARIA CIVIL - 2002.....	65
3.7.1 – Enquadramento.....	65
3.7.2 – Apreciação global.....	65
3.7.3 – Observações específicas.....	66
3.7.3.1 – Auditoria à Direcção Regional de Formação Profissional.....	66
3.7.3.2 – Auditoria ao Laboratório Regional de Engenharia Civil.....	67
3.8 – PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	68
CAP. IV – SUBSÍDIOS E OUTROS APOIOS FINANCEIROS.....	73
4.1 – ÂMBITO DE VERIFICAÇÃO.....	73
4.2 – APOIOS FINANCEIROS CONCEDIDOS PELO GOVERNO REGIONAL.....	73



4.2.1 – <i>Análise dos apoios concedidos pela SRTC a projectos de interesse cultural e turístico</i>	76
4.2.1.1 – Enquadramento jurídico	76
4.2.1.2 – Apoios financeiros atribuídos	78
4.3 – APOIOS FINANCEIROS AOS MUNICÍPIOS	80
4.3.1 – <i>Bonificação de juros</i>	80
4.3.2 – <i>Apoio financeiro complementar</i>	82
4.3.3 – <i>Cooperação técnica e financeira</i>	83
4.4 – AUDITORIA ORIENTADA A CONTRATOS PROGRAMA CELEBRADOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRECTA	85
4.4.1 – <i>Enquadramento</i>	85
4.4.2 – <i>Quadro legal</i>	86
4.4.3 – <i>Apreciação do sistema de acompanhamento e fiscalização</i>	86
4.4.4 – <i>Apreciação específica por departamento controlado</i>	86
4.5 – PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	92
CAP. V – INVESTIMENTOS DO PLANO	101
5.1 – ÂMBITO DE VERIFICAÇÃO	101
5.2 – ENQUADRAMENTO DO PLANEAMENTO	101
5.2.1 – <i>Estrutura de planeamento regional</i>	102
5.2.2 – <i>Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos</i>	102
5.3 – ORÇAMENTO DO PIDDAR	103
5.3.1 – <i>Princípios gerais</i>	103
5.3.2 – <i>Fontes de financiamento</i>	104
5.3.3 – <i>Projectos por Departamento do Governo Regional</i>	105
5.4 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO CAP. 50 - INVESTIMENTOS DO PLANO	107
5.4.1 – <i>Alterações orçamentais</i>	107
5.4.2 – <i>Distribuição e classificação da despesa realizada</i>	107
5.4.2.1 – <i>Classificação orgânica da despesa</i>	107
5.4.2.2 – <i>Classificação económica da despesa</i>	108
5.4.2.3 – <i>Classificação funcional da despesa</i>	109
5.4.2.4 – <i>Encargos assumidos e não pagos</i>	110
5.5 – AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA GLOBAL DO PIDDAR	111
5.5.1 – <i>Execução global dos projectos inscritos</i>	111

5.5.2 – Execução global por Departamento.....	112
5.5.3 – Execução global por sectores.....	114
5.5.4 – Evolução da execução global.....	115
5.6 – AUDITORIA ORIENTADA AO PROJECTO DE INVESTIMENTO “NOVO NAVIO DE LIGAÇÃO AO PORTO SANTO”	116
5.6.1 – Enquadramento.....	116
5.6.2 – Processo de Candidatura.....	117
5.6.3 – Realização do Projecto.....	117
5.6.4 – Acompanhamento e Avaliação da Execução do Projecto.....	118
5.6.5 – Execução Financeira.....	119
5.6.6 – Acompanhamento da execução pela SRMTC.....	120
5.7 – PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	120
CAP. VI – OPERAÇÕES DE TESOURARIA.....	125
6.1 – ÂMBITO DE VERIFICAÇÃO.....	125
6.2 – ANÁLISE GLOBAL.....	125
6.3 – RECURSOS PRÓPRIOS DE TERCEIROS.....	125
6.3.1 – Alterações orçamentais.....	125
6.3.2 – Recebimentos para terceiros.....	127
6.3.3 – Pagamentos a terceiros.....	128
6.3.4 – Saldos transitados.....	129
6.3.5 – Conta geral de operações de tesouraria.....	130
6.4 – PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	131
CAP. VII – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS.....	135
7.1 – ÂMBITO DE VERIFICAÇÃO.....	135
7.2 – ANÁLISE GLOBAL.....	135
7.3 – RECEITA COBRADA.....	136
7.3.1 – Receitas próprias e regime de autonomia administrativa e financeira.....	141
7.4 – CONTAS DE ORDEM.....	143
7.5 – DESPESA PROCESSADA.....	144
7.5.1 – Estrutura por classificação económica.....	144
7.5.2 – Estrutura por classificação funcional.....	149



7.5.3 – Encargos assumidos e não pagos	149
7.6 – CONTA GERAL DOS FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS	152
7.7 – PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	154
CAP. VIII – Dívida Pública.....	159
8.1 – ÂMBITO DE VERIFICAÇÃO	159
8.2 – Dívida Pública Directa.....	159
8.2.1 – <i>Análise global</i>	160
8.2.1.1 – Recurso ao crédito em 2002	160
8.2.1.1.1 – Dívida pública flutuante	161
8.2.1.1.2 – Dívida pública fundada	162
8.2.1.1.3 – Mapa da aplicação do produto dos empréstimos	164
8.2.1.2 – Dívida pública directa a 31/12/2002.....	164
8.2.1.3 – Serviço da dívida pública directa.....	167
8.2.2 – <i>Evolução da dívida pública directa e respectivo serviço da dívida</i>	169
8.3 – Dívida Pública Indirecta	171
8.3.1 – <i>Enquadramento jurídico</i>	171
8.3.2 – <i>Avaes concedidos em 2002</i>	172
8.3.3 – <i>Responsabilidades detidas pela RAM por avales concedidos</i>	173
8.3.4 – <i>Pagamentos pela execução de avales</i>	176
8.3.5 – <i>Evolução da atribuição de avales</i>	177
8.3.6 – <i>Evolução das responsabilidades detidas pela RAM</i>	178
8.4 – POSIÇÃO DA Dívida Pública Directa, Indirecta e a Fornecedores.....	179
8.5 – PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	179
CAP. IX – Património Regional.....	185
9.1 – ÂMBITO DE VERIFICAÇÃO	185
9.2 – GESTÃO PATRIMONIAL.....	185
9.3 – AUDITORIA AO PATRIMÓNIO MÓVEL DA REGIÃO - PARQUE DE VIATURAS.....	186
9.3.1 – <i>Enquadramento</i>	186
9.3.2 – <i>Quadro Legal e Institucional</i>	186
9.3.3 – <i>Cadastro Especial de Veículos</i>	187
9.3.4 – <i>Renovação e estruturação do parque automóvel</i>	188

9.3.5 – <i>Caracterização geral do parque automóvel</i>	188
9.3.6 – <i>Controlo de Gestão do parque automóvel</i>	189
9.3.7 – <i>Informações complementares para o controlo</i>	190
9.4 – PATRIMÓNIO FINANCEIRO	190
9.4.1 – <i>Participações sociais</i>	191
9.4.1.1 – <i>Linhas gerais sobre o enquadramento jurídico</i>	191
9.4.1.2 – <i>Evolução e movimentos da carteira de acções e quotas</i>	192
9.4.1.3 – <i>Participações indirectas</i>	194
9.4.1.4 – <i>Balanço das entidades participadas</i>	196
9.4.1.5 – <i>Resultados das entidades participadas</i>	200
9.4.1.6 – <i>Demonstração dos resultados das empresas detidas maioritariamente pela Região</i>	201
9.4.2 – <i>Operações de Crédito</i>	204
9.4.3 – <i>Observância do limite para a realização de operações activas</i>	207
9.4.4 – <i>Rendimentos patrimoniais</i>	207
9.5 – FLUXOS FINANCEIROS COM O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL REGIONAL	208
9.5.1 – <i>Fluxos financeiros do Orçamento Regional para o SPER</i>	208
9.5.1.1 – <i>Transferências correntes e subsídios para o SPER</i>	208
9.5.1.2 – <i>Transferências de capital, aumentos de capital e constituição de suprimentos</i>	211
9.5.1.3 – <i>Outros fluxos financeiros para o SPER</i>	214
9.5.2 – <i>Fluxos financeiros do SPER para o Orçamento Regional</i>	214
9.5.3 – <i>Saldo global com o SPER</i>	215
9.6 – AUDITORIA À PONTA DO OESTE - SOCIEDADE DE PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA ZONA OESTE DA MADEIRA, S.A.	216
9.6.1 – <i>Enquadramento jurídico e institucional</i>	216
9.6.2 – <i>Criação da Ponta do Oeste, S.A.</i>	216
9.6.3 – <i>Composição do conselho de administração</i>	216
9.6.4 – <i>Regime de impedimentos dos membros do CA</i>	217
9.6.5 – <i>Fontes de Financiamento</i>	218
9.6.6 – <i>Gestão de Projectos</i>	219
9.7. – AUDITORIA OPERACIONAL À CONCESSÃO RAM/VIALITORAL – CONCESSÕES RODOVIÁRIAS DA MADEIRA, S.A - 2002	220
9.7.1 – <i>Enquadramento</i>	220
9.7.2 – <i>A arquitectura contratual da Concessão</i>	220



9.7.3 – A execução orçamental do Contrato de Concessão.....	222
9.8 – PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	224
CAP. X – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA	229
10.1 – ÂMBITO DE VERIFICAÇÃO	229
10.2 – FLUXOS FINANCEIROS DA UE REFLECTIDOS NA CONTA DA RAM.....	230
10.3 – FLUXOS FINANCEIROS DA UE PARA A RAM	232
10.3.1 – POPRAM III.....	233
10.3.2 – Fundo de Coesão	237
10.3.2.1 – Execução financeira em 2002.....	237
10.3.2.2 – Gestão, acompanhamento e controlo.....	238
10.3.3 – POPRAM II – Prorrogação do prazo de elegibilidade das despesas	239
10.4 – AUDITORIA AO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS NO ÂMBITO DO POPRAM III.....	240
10.4.1 – Enquadramento.....	240
10.4.2 – Sistema de controlo interno dos Fundos Comunitários no âmbito do POPRAM III	241
10.4.3 – Controlo dos PO's e IC's de Executores da RAM	243
10.5 – PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	244
CAP. XI – AS CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL.....	247
11.1 – ÂMBITO DE VERIFICAÇÃO	247
11.2 – ANÁLISE GLOBAL.....	247
11.2.1 – Análise da execução.....	247
11.2.1.1 – Princípio do equilíbrio.....	247
11.2.1.2 – Conta consolidada da Região	248
11.3 – AJUSTAMENTOS	251



Capítulo I

Processo Orçamental



CAP. I – PROCESSO ORÇAMENTAL

1.1 – Âmbito de verificação

Em obediência ao preceituado na alínea a) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aplicável, pelo n.º 3 do art.º 42.º do mesmo diploma, ao parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, cumpre ao Tribunal de Contas apreciar a actividade financeira da Região no ano a que a Conta se reporta, designadamente no tocante ao cumprimento da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro), assim como da demais legislação complementar relativa à administração financeira regional.

A análise efectuada no presente capítulo incidiu sobre os procedimentos e os actos necessários à elaboração, organização, aprovação, execução e alteração do Orçamento Regional do ano 2002, bem como sobre a respectiva Conta.

Para o efeito, foram examinados o DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro, que aprovou o Orçamento da RAM para 2002, bem como o DRR n.º 4/2002/M, de 13 de Fevereiro, com as normas de execução do Orçamento Regional do mesmo ano, a Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2002, e ainda o DL n.º 71/95, de 15 de Abril, que contém as regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, e em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal remeteu a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, o presente capítulo, cujas alegações¹ foram, quando pertinentes, tidas em consideração e analisadas no último ponto do presente capítulo.

1.2 – Orçamento da RAM

1.2.1 – Proposta de Orçamento

A acima invocada Lei n.º 28/92 (Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM) consagra os princípios e normas referentes ao Orçamento da RAM, os procedimentos para a sua elaboração, discussão, aprovação, execução, alteração e fiscalização, e as regras sobre responsabilidade orçamental, assim como aquelas a que a elaboração da Conta da Região deverá obedecer.

Em conformidade com o n.º 1 do art.º 9.º daquela Lei, a proposta do Orçamento Regional², relativa ao ano 2002, deu entrada na ALRM em 31 de Outubro de 2001; contudo, a mesma não foi acompanhada de alguns dos anexos informativos elencados no art.º 13.º do citado diploma.

A aprovação do Orçamento pela ALRM, ocorreu em 27 de Novembro de 2001, observando-se assim o disposto no n.º 1 do art.º 14.º da Lei n.º 28/92, tendo o DLR n.º 29-A/2001/M, que o aprovou, sido publicado na I Série do Diário da República de 20 de Dezembro de 2001, entrado em vigor em 1 de Janeiro de 2002.

Conforme se salientou, a proposta de Orçamento, apresentada pelo Governo Regional da Madeira, não foi acompanhada de alguns dos anexos informativos elencados no art.º 13.º da Lei n.º 28/92, os quais,

¹ A versão integral das respostas da SRPF encontra-se incluída na documentação relativa ao presente Relatório.

² Para a sua preparação, a Secretaria Regional do Plano e Finanças, através da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, emitiu, em 15 de Junho de 2001, a Circular n.º 3/ORÇ/2001 com as instruções para a preparação e remessa dos projectos de orçamento para 2002, quer para o Orçamento da Região, quer para os orçamentos privativos.

de acordo com o estabelecido no n.º 3 do art.º 3.º e no art.º 10.º, ambos igualmente da Lei n.º 28/92, deveriam fazer parte do respectivo relatório justificativo. Trata-se, mais concretamente, dos que se passam a indicar:

- **Justificação das variações das previsões de receitas e despesas** relativamente ao Orçamento anterior – Existe apenas uma discriminação dos valores previstos para o ano económico em apreço [cfr. a alínea a) do n.º 1];
- **Transferências orçamentais para as autarquias locais e para as empresas públicas** – Na parte referente às transferências para as empresas públicas sob a forma de suprimentos ou subsídios à exploração [cfr. a alínea b) do n.º 2];
- **Transferências dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos** – Não foram apresentados, de forma sistematizada, os fundos e programas comunitários [cfr. a alínea f) do n.º 2];
- **Transferências do Orçamento do Estado** – Não foi incluída a justificação para as transferências do Orçamento do Estado (OE) [cfr. a alínea d) do n.º 1].

Acresce aduzir que à proposta orçamental não foram também juntos todos os elementos necessários à análise da situação do sector público empresarial regional, faltando, mais precisamente, os *Balanços* e os mapas da *Demonstração de Resultados* das empresas que integram esse sector (cfr. o n.º 3 do art.º 3.º da mesma Lei).

Refira-se, por fim, que a Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano 2002, à semelhança das suas congéneres anteriores, acolheu, no respectivo articulado, normas de aplicação directa à Região, concretamente o art.º 8.º, que previu a retenção de montantes nas transferências do OE, e o art.º 75.º, o qual fixou, em € 29.928.000, a capacidade de endividamento líquido da RAM para aquele ano³.

1.2.2 – Decreto Legislativo Regional do Orçamento

O conteúdo do articulado do DLR n.º 29-A/2001/M, respeitou, no essencial, o modelo delineado pelo art.º 11.º da LEORAM. Assim, no Capítulo I (art.º 1.º) aprovaram-se os mapas orçamentais (Mapas I a VIII do orçamento da administração pública regional, incluindo os orçamentos dos serviços e fundos autónomos, e o Mapa IX, com os programas e projectos plurianuais), nos Capítulos III e IV (art.ºs 7.º a 12.º) autorizaram-se as diversas operações passivas e activas do tesouro público regional e, no Capítulo VI (art.ºs 15.º a 17.º), definiram-se regras para a execução orçamental⁴.

³ Face ao art.º 8.º, as transferências correntes e de capital do OE para as Regiões Autónomas podiam “ (...) *ser retidas para satisfazer débitos, vencidos e exigíveis, constituídos a favor da Caixa Geral de Aposentações, da ADSE, do Serviço Nacional de Saúde, da segurança social e da Direcção-Geral do Tesouro, e ainda em matéria de contribuições e impostos, bem como dos resultantes da não utilização ou utilização indevida de fundos comunitários*”, não podendo, contudo, essa retenção ser superior a 5% do montante de transferência anual prevista no art.º 30.º da Lei n.º 13/98, de 24/02. Por sua vez, o art.º 75.º proibiu a contracção de empréstimos que implicassem “ (...) *um aumento do seu endividamento líquido em montante superior a € 29.928.000 para a Região Autónoma da Madeira (...) incluindo todas as formas de dívida*”.

⁴ O DLR n.º 29-A/2001/M incorporou, identicamente, normas conexas com a execução orçamental, concretamente nos Capítulos IX (Sistema Regional de Saúde), X (Autonomia administrativa e financeira) e XI (Disposições finais e transitórias).



Porém, e seguindo a prática de anos anteriores, o articulado do citado DLR n.º 29-A/2001/M acolheu normas alheias ao conteúdo nuclear do orçamento⁵, em domínios relacionados com as finanças locais (Capítulo II – art.ºs 2.º a 6.º), com os mercados públicos (Capítulo VII – art.ºs 18.º a 22.º), com a concessão de subsídios e outros apoios financeiros (Capítulo VIII – art.ºs 23.º a 26.º) e com o património financeiro regional [Capítulo XI – art.º 31.º (Empresas e instituições participadas pela RAM) e art.º 34.º (Sistema de incentivos ao desenvolvimento regional)].

Tendo o DLR n.º 29-A/2001/M absorvido a maioria das normas que tratavam de matérias não orçamentais no anterior diploma orçamental, importa destacar aquelas que neste exibem aspecto inovador ou alguma alteração significativa.

Assim, no Capítulo IV, referente a operações activas e a prestação de garantias, o GR ficou autorizado a realizar operações activas até o montante de 31 milhões de euros, limite fixado pelo art.º 10.º, enquanto no art.º 12.º foram fixados os limites para a concessão de avales da Região a operações financeiras e operações não financeiras, em 234,5 milhões de euros e 2,5 milhões de euros, respectivamente⁶.

O Capítulo V, que introduz uma adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais, alterou o art.º 2.º do DLR n.º 3/2001/M, de 22 de Fevereiro, que consagra a redução das taxas de IRS, bem como os art.ºs 2.º e 3.º do DLR n.º 2/2001/M, de 20 de Fevereiro, relativos à redução das taxas de IRC.

No âmbito da concessão de subsídios e outros apoios financeiros, prevista no Capítulo VIII, é de realçar a alteração introduzida ao n.º 4 do art.º 23.º, a qual determina que devem ficar definidas no contrato-programa, “(...) *as obrigações das partes e as penalizações em caso de incumprimento*”. É, igualmente, de registar a alteração introduzida no n.º 5 do mesmo artigo, a qual veio acrescentar que a autorização de apoios financeiros, através de resolução do plenário do Governo Regional, deve ser precedida de “(...) *parecer favorável da Secretaria Regional do Plano e Finanças*”.

Ainda relativamente àquele capítulo, através do art.º 26.º, o Governo Regional ficou autorizado “(...) *mediante resolução do plenário do Conselho de Governo, a conceder indemnizações compensatórias às empresas que prestem serviço público*”.

1.3 – Equilíbrio orçamental

A Lei n.º 28/92, no seu art.º 4.º, n.º 2, define uma noção material de equilíbrio, ao preceituar que “*As receitas efectivas têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas⁷, excluindo os juros da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o Orçamento justificadamente o não*

⁵ O orçamento é um diploma específico e com carácter anual, cuja natureza implica que apenas matérias directamente relacionadas com o mesmo devam ser aí previstas, conforme decorre do preceituado nos n.ºs 1 e 4 do art.º 105.º da CRP. Em matérias não orçamentais, a lei do orçamento considera-se como uma lei comum, podendo ser alterada nos termos gerais, e não se encontrando sujeita à regra da vigência anual, salvo indicação em contrário (vd. o Acórdão n.º 641/87, do Tribunal Constitucional, e Gomes Canotilho e Vital Moreira, in *Constituição da República Portuguesa*, Anotada, 3ª Edição Revista, Coimbra Editora, pág.470).

⁶ Em 2001, estes limites foram de € 199.519.158,83 e € 12.469.947,43, respectivamente.

⁷ As receitas efectivas traduzem sempre um aumento do património monetário da Região, enquanto que as despesas efectivas implicam sempre uma saída efectiva e definitiva de dinheiros da tesouraria.

permitir⁸. Trata-se do saldo primário, para o qual não contribuem os encargos com o pagamento dos juros da dívida.

No quadro seguinte, comparam-se os valores previstos para a receita e despesa, no triénio de 2000/02⁹:

Quadro I. 1 - Evolução global do Orçamento Regional

(em euros)

Designação	Orçamentos			Variação (%)			TMCA
	2000	2001	2002	2001/00	2002/01	2002/00	
Receita Efectiva	1.173.029.084,91	1.367.345.567,18	1.481.621.287,00	16,6	8,4	26,3	12,4
Despesa Efectiva	1.272.788.664,32	1.397.024.042,06	1.543.095.719,00	9,8	10,5	21,2	10,1
Saldo Efectivo	-99.759.579,41	-29.678.474,88	-61.474.432,00	-70,3	107,1	-38,4	-21,5
Juros da Dívida	14.704.562,01	19.936.951,95	19.870.115,00	35,6	-0,3	35,1	16,2
Saldo Primário	-85.055.017,41	-9.741.522,93	-41.604.317,00	-88,5	327,1	-51,1	-30,1
Receita Corrente	564.534.282,38	654.204.726,61	766.759.683,00	15,9	17,2	35,8	16,5
Despesa Corrente	663.811.389,55	685.911.034,41	783.830.129,00	3,3	14,3	18,1	8,7
Saldo Corrente	-99.277.107,17	-31.706.307,80	-17.070.446,00	-68,1	-46,2	-82,8	-58,5
Receita Capital	589.974.217,14	558.360.127,09	583.913.944,00	-5,4	4,6	-1,0	-0,5
Despesa Capital	490.697.109,96	526.653.819,30	566.843.498,00	7,3	7,6	15,5	7,5
Saldo Capital	99.277.107,17	31.706.307,80	17.070.446,00	-68,1	-46,2	-82,8	-58,5

Fonte: Contas da RAM de 2000/2002.

O quadro I.1 evidencia que, ao nível do ORAM para 2002, não foi observado o princípio do equilíbrio orçamental, previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 4.º da Lei n.º 28/92, uma vez que o saldo primário foi negativo em 41,6 milhões de euros, o que significa que as receitas efectivas previstas não foram suficientes para cobrir as despesas também previstas, com exclusão dos juros da dívida pública. Face ao disposto no n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 28/92, a existência de défice no saldo primário apenas será admissível se na sua origem estiverem justificadamente razões conjunturais.

Da análise do mesmo quadro, destacam-se ainda os seguintes aspectos:

- O défice primário orçamentado registou um significativo aumento (327,1%) em relação ao ano anterior, o qual resultou do agravamento considerável (107,1%) do saldo efectivo, que passou de cerca de 29,7 para perto de 61,5 milhões de euros, já que o volume de juros da dívida foi sensivelmente idêntico ao do ano anterior;
- Apesar do referido agravamento do défice primário registado, verifica-se que o mesmo se apresenta inferior ao registado no ano 2000, que foi o mais elevado do período em análise. Considerando a evolução no triénio, o saldo primário regista um decréscimo, em termos de taxa média anual, na ordem dos 30,1%, situando-se essa redução em 21,5%, no que se refere ao saldo efectivo;
- O saldo corrente sofreu um desagravamento face ao período anterior (-46,2%), mantendo-se, no entanto, a necessidade de recurso às receitas de capital para cobrir o défice corrente previsto, que ultrapassou os 17 milhões de euros. Consequentemente, o saldo de capital é o único com

⁸ Por sua vez, a CRP, no seu art.º 105.º, n.º 4, determina que o orçamento preveja as receitas necessárias à cobertura das despesas nele inscritas, preconizando, deste modo, um equilíbrio formal, construído a partir de uma situação contabilística de igualdade entre as receitas e as despesas.

⁹ Os valores apresentados são os constantes do orçamento final. No montante dos juros da dívida, não foi considerado o valor da rubrica de classificação económica 03.01.01 – *Sociedades e quase sociedades não financeiras*.



superavit, tendo o crescimento da receita de capital (4,6%) sido inferior ao crescimento da despesa de capital, que apresentou um acréscimo de 7,6%¹⁰;

- O aumento de 17,2% na “*Receita Corrente*” resultou, essencialmente, dos acréscimos registados nos seguintes agrupamentos: “*Transferências Correntes*” (quase 88,9 milhões de euros), “*Impostos Directos*” (12,5 milhões de euros) e “*Impostos Indirectos*” (9,8 milhões de euros);
- O crescimento de 4,6% na “*Receita de Capital*”, face ao ano anterior, resultou, essencialmente, do aumento de 66,4% verificado nos “*Passivos Financeiros*” (cerca de 48,8 milhões de euros), o qual foi contrariado por uma redução das “*Transferências de Capital*”, em cerca de 23,6 milhões de euros;
- O montante orçamentado para os gastos correntes foi sempre superior às despesas previstas em investimento, tendo sofrido um acréscimo de 14,3% em 2002, originado, principalmente, pelo aumento ocorrido nos agrupamentos “*Aquisição de Serviços Correntes*” (46,97 milhões de euros), “*Transferências Correntes*” (26,2 milhões de euros) e “*Despesas com o Pessoal*” (25,1 milhões de euros);
- O aumento de 7,6% na “*Despesa de Capital*” deveu-se, principalmente, ao acréscimo assinalado no agrupamento “*Aquisição de Bens de Capital*” (41,5 milhões de euros).

A evolução do grau de cobertura, no período compreendido entre 2000 e 2002, consta do quadro seguinte:

Quadro I. 2 - Grau de cobertura

Descrição	2000	2001	2002
Receita Efectiva / Despesa Efectiva	92,2%	97,9%	96,0%
Receita Efectiva / (Despesa Efectiva - Juros da Dívida)	93,2%	99,3%	97,3%
Receita Corrente / Despesa Corrente	85,0%	95,4%	97,8%
Receita Capital / Despesa Capital	120,2%	106,0%	103,0%

Fonte: Contas da RAM de 2000/2002.

Analisando a evolução do grau de cobertura no triénio, verifica-se que, contrariando a tendência positiva registada em 2001, em 2002 regista-se uma diminuição do grau de cobertura da despesa efectiva pela receita efectiva, o qual denota uma queda de 1,9 pontos percentuais.

Inversamente, a cobertura da despesa corrente pela receita corrente, embora ainda deficitária, manteve a tendência positiva verificada no ano anterior, tendo evoluído de 85%, em 2000, para 97,8%, em 2002. Esta tendência reflecte-se na evolução registada na cobertura da despesa de capital pela receita de capital, que apresenta uma tendência para o equilíbrio, no triénio em análise.

1.4 – Decreto Regulamentar Regional de execução orçamental

Do art.º 16.º da Lei 28/92 decorre que a publicação, quer do Decreto Legislativo Regional que aprova o Orçamento, quer do Decreto Regulamentar Regional que contém as disposições necessárias à sua execução, deve ocorrer no início do ano económico a que se reportam, criando este último diploma as condições necessárias para o acompanhamento da execução orçamental, e constituindo um garante do efectivo controlo da despesa pública do conjunto da Administração Regional Directa e Indirecta.

¹⁰ Em política orçamental, para que haja equilíbrio, é necessário que as despesas correntes sejam cobertas por receitas correntes, resultando o desequilíbrio, da cobertura das despesas correntes por receitas de capital.

Neste contexto, as regras de execução do Orçamento da RAM para 2002, foram aprovadas pelo Conselho de Governo, em 10 de Janeiro de 2002, tendo a publicação do respectivo diploma (DRR n.º 4/2002/M), ocorrido em 13 de Fevereiro, do mesmo ano, assinalando-se assim, uma mais atempada publicação daquele normativo, comparativamente ao que vinha ocorrendo nos anos anteriores.

1.5 – Alterações orçamentais

O art.º 20.º da Lei n.º 28/92, determina que “*As alterações orçamentais que impliquem aumento da despesa total do Orçamento da Região Autónoma da Madeira só podem ser efectuadas por decreto legislativo da Assembleia Legislativa Regional*”.

Todavia, se estiverem em causa alterações subordinadas ou com pendor claramente executivo, estas serão da competência do GR, nos termos dos n.ºs 3, 4, 5 e 7 do mesmo artigo. Contudo, no ano económico 2002, o GR não definiu, por decreto regulamentar regional, as regras gerais a que ficavam sujeitas as alterações orçamentais que fossem da sua competência, em desconformidade com o estatuído no art.º 20.º, n.º 8, da Lei n.º 28/92. Esta situação tem sido referida em Pareceres anteriores, sem que o GR proceda à sua alteração.

Refira-se, ainda, que o GR, nesta matéria, foi autorizado, através do art.º 17.º do DLR n.º 29-A/2001/M, a proceder às alterações orçamentais necessárias à boa execução do orçamento, fazendo cumprir a legislação em vigor, designadamente o DL n.º 71/95, de 15 de Abril¹¹.

1.5.1 – Alterações orçamentais da receita prevista

De acordo com o art.º 8.º, n.º 1, da Lei n.º 28/92, “*A especificação das receitas rege-se por um código de classificação económica*”, pelo que a análise realizada obedeceu à orientação legal dimanada daquele preceito legal, apresentando-se, no quadro infra reproduzido, as alterações ocorridas no orçamento da receita do ano 2002:

Quadro I. 3 - Alterações orçamentais da receita

(em euros)

Cód.	Designação	Orçamento Inicial		Créditos especiais			Orçamento Final	
		Valor	%	Valor	%	Var.	Valor	%
01	Impostos Directos	227.518.787	15,0	0	0	0	227.518.787	14,2
02	Impostos Indirectos	407.552.798	26,9	0	0	0	407.552.798	25,4
03	Taxas, Multas, Penalidades	14.721.881	1,0	146.180	0,2	1,0	14.868.061	0,9
04	Rendimentos Propriedade	3.042.685	0,2	0	0	0	3.042.685	0,2
05	Transferências	98.102.049	6,5	0	0	0	98.102.049	6,1
06	Venda B. e S. Correntes	11.635.040	0,8	0	0	0	11.635.040	0,7
07	O. Receitas Correntes	4.040.263	0,3	0	0	0	4.040.263	0,3
	Receitas Correntes	766.613.503	50,6	146.180	0,2	0,0	766.759.683	47,8
08	Venda Bens Investimento	0	0,0	0	0	0	0	0,0
09	Transferências	457.343.239	30,2	0	0	0	457.343.239	28,5
10	Activos Financeiros	1.371.705	0,1	0	0	0	1.371.705	0,1
11	Passivos Financeiros	122.206.000	8,1	0	0	0	122.206.000	7,6
12	Outras Receitas Capital	0	0,0	0	0	0	0	0,0
14	Rep. Ñ Ab. Pagamentos	2.993.000	0,2	0	0	0	2.993.000	0,2
	Receitas Capital	583.913.944	38,5	0	0	0	583.913.944	36,4
15	Contas de Ordem	71.467.564	4,7	2.893.106	3,3	4,0	74.360.670	4,6
20	Rec. Próprios Terceiros	94.485.387	6,2	84.307.603	96,5	89,2	178.792.990	11,1
	Total	1.516.480.398	100,0	87.346.889	100,0	5,8	1.603.827.287	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2002 e relação trimestral das alterações orçamentais.

¹¹ O n.º 2 do mesmo art.º 17.º do DLR n.º 29-A/2001/M autorizou, ainda, o Governo Regional a proceder às alterações nos orçamentos dos organismos com autonomia financeira, “ (...) constantes dos mapas V a VIII, nos termos do n.º 7 do artigo 20.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro ”.



Do quadro anterior destacam-se as seguintes conclusões:

- Um reforço superior a 87,3 milhões de euros, verificado na receita prevista, resultante da abertura de créditos especiais, o qual representou um acréscimo ao orçamento inicial, na ordem dos 5,8%;
- Estes créditos especiais respeitaram, principalmente, a “*Recursos Próprios de Terceiros*” (96,5%), destacando-se nestes, a rubrica 20.90 – *Diversos*, com o montante de 75,66 milhões de euros;
- A receita fiscal e as “*Transferências de Capital*” constituíram as principais fontes de financiamento das despesas regionais, ao representarem, respectivamente, 39,6% e 28,5% da receita global inscrita no orçamento final.

1.5.2 – Alterações orçamentais da despesa orçamentada

Na perspectiva de sintetizar a verificação realizada à estrutura da despesa, especificada conforme a orientação decorrente do n.º 2 do art.º 8.º da Lei n.º 28/92, em função dos códigos de classificação económica, orgânica e funcional, elaboraram-se os quadros seguintes, nos quais se evidenciam as modificações ocorridas ao nível do orçamento final, face à previsão inicial, no ano 2002.

1.5.2.1 – Por classificação económica

Quadro I. 4 - Alterações orçamentais da despesa

(em euros)

Cód.	Designação	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais						Orçamento Final	
				Créd. especiais		Dot. provisional		Despacho			
		Valor	%	Valor	Var.	Valor	Var.	Valor	Var.	Valor	%
	Despesas Correntes	779.829.832	51,4	0	0,0	-6.791.513	-0,9	10.791.810	1,4	783.830.129	48,9
01	Despesas com o Pessoal	272.761.659	18,0	0	0,0	9.068.080	3,3	-1.327.138	-0,5	280.502.601	17,5
02	Aq. Bens Serv. Correntes	125.373.383	8,3	0	0,0	2.932.804	2,3	12.595.082	10,0	140.901.269	8,8
03	Enc. Correntes Dívida	24.360.964	1,6	0	0,0	0	0,0	-6.450	0,0	24.354.514	1,5
04	Transf. Correntes	321.188.612	21,2	0	0,0	5.979.333	1,9	742.340	0,2	327.910.285	20,4
05	Subsídios	8.525.428	0,6	0	0,0	13.616	0,2	-1.852.424	-21,7	6.686.620	0,4
06	Outras Desp. Correntes	27.619.786	1,8	0	0,0	-24.785.346	-89,7	640.400	2,3	3.474.840	0,2
	Despesas Capital	570.697.615	37,6	146.180	0,0	6.791.513	1,2	-10.791.810	-1,9	566.843.498	35,3
07	Aq. Bens de Capital	360.821.579	23,8	0	0,0	160.000	0,0	9.289.539	2,6	370.271.118	23,1
08	Transf. Capital	123.254.685	8,1	146.180	0,1	345.147	0,3	-10.053.794	-8,2	113.692.218	7,1
09	Activos Financeiros	25.896.233	1,7	0	0,0	0	0,0	-11.361.605	-43,9	14.534.628	0,9
10	Passivos Financeiros	60.725.118	4,0	0	0,0	0	0,0	6.450	0,0	60.731.568	3,8
11	Outras Desp. Capital	0	0,0	0	0,0	6.286.366	0,0	1.327.600	0,0	7.613.966	0,5
	Rec. Próp. Terceiros	94.485.387	6,2	84.307.603	89,2	0	0,0	0	0,0	178.792.990	11,1
	Contas Ordem	71.467.564	4,7	2.893.106	4,0	0	0,0	0	0,0	74.360.670	4,6
	Total	1.516.480.398	100,0	87.346.889	5,8	0	0,0	0	0,0	1.603.827.287	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2002 e relação trimestral das alterações orçamentais

Do quadro I.4 extraem-se as seguintes conclusões:

- Redução do peso das “*Despesas correntes*”, no orçamento final, de 51,4% para 48,9%, apesar de, em termos absolutos, se ter registado um aumento de cerca de 4 milhões de euros, no total das despesas correntes;
- O acréscimo de 7,7 milhões de euros no capítulo “*Despesas com o pessoal*”, que resultou do reforço efectuado através da utilização de parte significativa da dotação provisional;
- O aumento da dotação do capítulo “*Aquisição de bens e serviços correntes*”, em cerca de 15,5 milhões de euros, que resultou, principalmente, das anulações orçamentais ocorridas através de despachos simples ou conjuntos.

A) Dotação provisional

O orçamento inicial do Gabinete do Secretário Regional do Plano e Finanças contemplava, na rubrica de classificação económica *06.01. – Outras despesas correntes – Dotação provisional*, o montante de € 25.374.675, cuja movimentação, mediante despacho simples, era da competência daquele Secretário Regional, de acordo com o preceituado no n.º 4 do art.º 20.º da Lei n.º 28/92¹².

As dotações orçamentais dos diversos agrupamentos económicos foram reforçadas no valor global de € 24.870.676, por contrapartida da dotação provisional, o que implicou a sua anulação em igual montante e representou uma percentagem de utilização que atingiu 98%.

Verifica-se que, a utilização da dotação provisional destinou-se, maioritariamente, a fazer face a despesas correntes (72,7%), assumindo especial destaque a rubrica “*Despesas com o Pessoal*”, que absorveu 36,5% do total.

B) Por despacho simples ou conjunto

São aqui consideradas as alterações orçamentais que não modificaram os valores globais dos orçamentos das Secretarias Regionais, autorizadas por despacho simples do Secretário da Tutela, ou conjunto, dos Secretários Regionais do Plano e Finanças e da Tutela, correspondendo apenas à transferência de montantes entre rubricas de classificação económica.

Do quadro I.4 conclui-se que as modificações orçamentais com maior expressão financeira, ocorreram nos agrupamentos económicos a seguir discriminados:

- “Aquisição de bens e serviços correntes” – reforço de quase 12,6 milhões de euros, destacando-se a rubrica de classificação económica “*02.03.10 – Aquisição de serviços – Outros serviços*”;
- “Activos Financeiros” – redução em cerca de 11,4 milhões de euros, maioritariamente, referentes à rubrica “*09.01.00 – Aumentos de Capital*”;
- “Transferências de Capital” – diminuição de 10 milhões de euros, destacando-se a rubrica “*08.02.03 – Administrações Publicas – Serviços Autónomos*”;
- “Aquisição de bens de capital” – reforçado em cerca de 9,3 milhões de euros na sua dotação, principalmente na rubrica “*07.01.04 – Investimentos – Construções diversas*”.

1.5.2.2 – Por classificação orgânica

O total do orçamento da despesa inicialmente previsto foi modificado através das alterações orçamentais entre dotações dos vários Departamentos Regionais.

¹² Ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do art.º 2.º do DL n.º 71/95, articulado com o n.º 1 do art.º 17.º do DLR n.º 29-A/2001/M, o Secretário Regional do Plano e Finanças podia autorizar inscrições ou reforços de dotações orçamentais, nos diversos departamentos orgânicos do GR, para fazer face a despesas inadiáveis, não previsíveis ou insuficientemente dotadas.



Quadro I. 5 - Alterações orçamentais da despesa

(em euros)

Cód.	Departamento	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais						Orçamento Final	
				Créd. especiais		Dot. provisional		Despacho			
		Valor	%	Valor	Var.	Valor	Var.	Valor	Var.	Valor	%
01	ALRM	12.656.700	0,8	986.734	7,8	0	0,0	0	0,0	13.643.434	0,9
02	PGR	3.145.300	0,2	0	0,0	0	0,0	73.500	2,3	3.145.300	0,2
03	VPGR	47.437.128	3,1	0	0,0	123.946	0,3	3.058.005	6,4	47.561.074	3,0
04	SRRH	15.866.219	1,0	0	0,0	132.675	0,8	2.525.757	15,9	15.998.894	1,0
05	SRTC	22.995.426	1,5	0	0,0	3.012.406	13,1	5.643.182	24,5	26.007.832	1,6
06	SREST	377.730.027	24,9	0	0,0	24.500	0,0	128.328.407	34,0	377.754.527	23,6
07	SRAS	238.038.652	15,7	146.180	0,1	4.290.146	1,8	3.969.904	1,7	242.474.978	15,1
08	SRE	325.830.283	21,5	1.891.600	0,6	10.523.290	3,2	34.008.058	10,4	338.245.173	21,1
09	SRPF	286.907.953	18,9	84.307.603	29,4	-18.106.963	-6,3	17.041.900	5,9	353.108.593	22,0
10	SRARN	185.872.710	12,3	14.772	0,0	0	0,0	29.758.841	16,0	185.887.482	11,6
Total		1.516.480.398	100,0	87.346.889	5,8	0	0,0	224.407.554	14,8	1.603.827.287	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2002 e relação trimestral das alterações orçamentais

Os valores constantes do quadro antecedente suscitam os seguintes comentários:

- Do confronto dos valores do orçamento inicial com o final constata-se que todos os Departamentos viram as suas dotações globais reforçadas, com exceção da PGR, cujo valor do orçamento inicial manteve-se;
- O maior aumento, face ao orçamento inicial, registou-se na SRPF, tendo o corte orçamental resultante da utilização da dotação provisional sido compensado pela abertura de créditos especiais, resultando, em termos globais, num reforço de 66,2 milhões de euros;
- Na SRE, o aumento da dotação orçamental, em cerca de 12,4 milhões de euros, resultou, sobretudo, da utilização da dotação provisional (10,5 milhões de euros);
- As alterações orçamentais, por transferências entre rubricas de classificação económica, dentro do mesmo Departamento, atingiram, globalmente, o montante de 224,4 milhões de euros, representando uma reafectação de 14,8% do orçamento inicial;
- A SREST foi o departamento que mais recorreu às alterações orçamentais, por transferências entre rubricas de classificação económica, tendo reafectado, por essa via, cerca de 34% do seu orçamento inicial.

1.5.2.3 – Por classificação funcional

As alterações orçamentais ocorridas implicaram ajustamentos no orçamento da despesa, segundo a classificação funcional.

Quadro I. 6 – Alterações orçamentais da despesa

(em euros)

Cód.	Designação	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais		Orçamento Final	
		Valor	%	Valor	Var.	Valor	%
1	Funções de Soberania	174.522.517	11,5	92.107.758	52,8	266.630.275	16,6
1.1	Serv. Gerais Ad. Pública	169.608.979	11,2	91.961.578	54,2	261.570.557	16,3
1.2	Defesa Nacional	0	0,0	0	0,0	0	0,0
1.3	Seg. e Ordem Pública	4.913.538	0,3	146.180	3,0	5.059.718	0,3
2	Funções Sociais	766.008.354	50,5	16.959.183	2,2	782.967.537	48,8
2.1	Educação	334.269.557	22,0	11.316.270	3,4	345.585.827	21,5
2.2	Saúde	243.262.950	16,0	4.290.146	1,8	247.553.096	15,4
2.3	Segurança e Acção Social	458.894	0,0	0	0,0	458.894	0,0
2.4	Hab. e Serv. Colectivos	126.203.326	8,3	193.778	0,2	126.397.104	7,9
2.5	Serv. Cult., Recr., Religiosos	61.813.627	4,1	1.158.989	1,9	62.972.616	3,9
3	Funções Económicas	465.488.770	30,7	3.150.624	0,7	468.639.394	29,2
3.1	Ag. Pec. Silvil. Caça e Pesca	81.034.629	5,3	14.772	0,0	81.049.401	5,1
3.2	Indústria e Energia	5.368.070	0,4	85.330	1,6	5.453.400	0,3
3.3	Transportes e Comunicações	320.263.812	21,1	24.500	0,0	320.288.312	20,0
3.4	Comércio e Turismo	51.614.486	3,4	3.026.022	5,9	54.640.508	3,4
3.5	Outras Funções Económicas	7.207.773	0,5	0	0,0	7.207.773	0,4
4	Outras Funções	110.460.757	7,3	-24.870.676	-22,5	85.590.081	5,3
4.1	Operações da Dívida Pública	85.086.082	5,6	0	0,0	85.086.082	5,3
4.2	Transf. entre Administrações	0	0,0	0	0,0	0	0,0
4.3	Diversas não Especificadas	25.374.675	1,7	-24.870.676	-98,0	503.999	0,0
	Total	1.516.480.398	100,0	87.346.889	5,8	1.603.827.287	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2002 e relação trimestral das alterações orçamentais

Do quadro anterior extraem-se as seguintes conclusões:

- O maior reforço orçamental registou-se nas Funções de Soberania, resultando, essencialmente, do acréscimo de 91,96 milhões de euros, ocorrido na dotação dos “*Serviços Gerais da Administração Pública*”, decorrente da abertura de créditos especiais e utilização da dotação provisional;
- O orçamento afecto às Funções Sociais registou um reforço de 16,96 milhões de euros, dos quais, 11,3 milhões foram canalizados para o sector da “*Educação*” e cerca de 4,3 milhões para a “*Saúde*”;
- O valor negativo apresentado na rubrica “*Outras Funções – Diversas Não Especificadas*”, reflecte a inscrição, no orçamento inicial da SRPF, do montante relativo à dotação provisional, que, no decorrer do ano económico, reforçou dotações orçamentais de outros departamentos da Administração Regional.

1.6 – A Conta da Região

O n.º 1 do art.º 24.º da Lei n.º 28/92 manda que o resultado da execução orçamental conste de contas provisórias trimestrais e da Conta da Região, devendo as primeiras ser publicadas, pelo Governo Regional, 90 dias após o termo do mês a que se referem, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, disposição que não foi integralmente cumprida por aquele executivo, uma vez que a conta provisória reportada a 30 de Junho de 2002, apenas foi publicada a 2 de Outubro do mesmo ano.



Conforme determina o n.º 1 do art.º 232.º da CRP, é da exclusiva competência da ALRM a aprovação da Conta da Região¹³, que lhe deve ser submetida pelo GR, até 31 de Dezembro do ano seguinte àquele a que respeita, em obediência ao n.º 2 do art.º 24.º da Lei n.º 28/92.

Refira-se que, em matéria de enquadramento orçamental, ainda não foi adaptado à Região o novo regime introduzido pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto¹⁴, situação que, nos termos da alínea r) do art.º 164.º da CRP, é da competência exclusiva da Assembleia da República.

Entretanto, e enquanto se mantiver em vigor a Lei n.º 28/92, aquela apreciação e aprovação será precedida do parecer do Tribunal de Contas a emitir na SRMTC, até 30 de Junho seguinte, de forma a observar, não só o referido no n.º 3 do seu art.º 24.º, como também o previsto no art.º 41.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, aplicável *ex vi* art.º 42.º, n.º 3, desse mesmo diploma, que confere ao TC, em sede de parecer sobre a Conta da Região, a competência para apreciar a actividade financeira desenvolvida pela administração pública regional. Nesta conformidade, a Conta da Região relativa ao ano 2002 foi remetida à SRMTC a 17 de Dezembro de 2003, dentro do prazo fixado pela LEORAM.

O GR deve remeter à ALRM todos os elementos necessários à justificação da conta, nos termos do art.º 29.º da Lei n.º 28/92. Contudo, o relatório elaborado pela SRPF, que acompanhou a Conta da Região de 2002, não continha o mapa das despesas excepcionais, exigido pela alínea b) daquele art.º 29.º. Dele também não constavam “(...) *todos os elementos necessários à justificação da conta apresentada (...)*”, faltando, designadamente, um mapa com a situação dos encargos assumidos e não pagos, bem como as razões da sua existência e a justificação do saldo final dos recursos próprios de terceiros.

1.7 - Princípio do contraditório

No cumprimento do princípio do contraditório, a SRPF¹⁵, em relação ao ponto 1.2.1 – Proposta de Orçamento, alegou que *“o Governo Regional tem tentado melhorar as informações que constam do Relatório e dos anexos informativos que acompanham a proposta de orçamento da RAM, além de que em sede da Comissão de Finanças e Planeamento têm sido prestados todos os esclarecimentos solicitados pela Assembleia Legislativa Regional”*.

Mais alegou que, *“no ponto 9. do Relatório que acompanha a proposta de Orçamento é desagregado o valor das transferências orçamentais para as empresas públicas, equiparadas ou participadas”*. Contudo, o referido ponto apenas apresenta os montantes a transferir para as ditas empresas, não indicando a forma assumida por essas transferências (aumentos de capital, empréstimos ou suprimentos).

Ainda relativamente ao sector público empresarial regional, a SRPF argumentou que *“os Balanços e os mapas da Demonstração de Resultados das empresas que integram o sector público empresarial regional não acompanharam a proposta de Orçamento da RAM, devido ao facto de à data da elaboração da proposta de Orçamento para 2002 estarem disponíveis apenas os elementos referentes ao ano de 2000. Uma vez que essa informação seria disponibilizada à Assembleia Legislativa Regional e à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas juntamente com a Conta da Região de 2001, afigurou-se-nos que não se justificava incluir esses mesmos elementos na proposta de*

¹³ Face ao art.º 25.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, *“A Conta da Região abrange as contas de todos os organismos da administração regional que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública”* e sintetiza a execução do Orçamento da RAM durante o ano económico.

¹⁴ A qual foi posteriormente alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto e pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho.

¹⁵ Através do ofício n.º SAI01702/04, de 21 de Abril.

Orçamento da RAM”. Acrescentando que “(...) serão tomadas providências no sentido de incluir esses elementos nas futuras propostas de Orçamento da RAM”.

No que concerne ao exposto no ponto 1.3 - Equilíbrio orçamental, a SRPF reiterou, na sua resposta, as alegações apresentadas em anos anteriores, repetindo, em síntese, a ideia de que, “(...) numa fase em que o Governo Regional necessita de impulsionar o desenvolvimento económico da Madeira, esse equilíbrio, nesta fase não será possível cumprir. O Governo Regional para esse efeito, terá de contrair os empréstimos que lhe forem permitidos pela lei do Orçamento de Estado, sob pena de conduzir a uma quebra do desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira”.

Acerca da apreciação efectuada no ponto 1.5 – Alterações orçamentais, a SRPF veio também reiterar a informação veiculada em sede de Relatório e Parecer sobre a Conta da Região de 2001, afirmando que “(...) não estão definidas por decreto regulamentar regional as regras gerais a que ficam sujeitas as alterações orçamentais da competência do Governo Regional uma vez que têm sido seguidas as regras constantes do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril (...)”, acrescentando que, após a publicação deste Decreto-Lei, “(...) foi enviada a Circular n.º 2/ORÇ/95, de 23 de Maio a todos os serviços da administração pública regional, com as instruções a observar no âmbito do processo das alterações orçamentais da competência do Governo Regional, e sua tramitação e além disso, através do Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento da RAM para 2002 o Governo Regional foi autorizado a proceder às alterações orçamentais necessárias à boa execução do Orçamento, fazendo cumprir a legislação em vigor nesta matéria, designadamente o Decreto-Lei atrás referido”.

Refira-se, porém, que esta argumentação não afecta o sentido da apreciação em causa, já que a mencionada circular não pode substituir, no plano jurídico-administrativo, o decreto regulamentar regional a que alude o n.º 8 do invocado art.º 20.º da Lei n.º 28/92, pelo que a actuação anteriormente descrita conduz ao desrespeito pelo determinado neste normativo.

Relativamente às considerações tecidas no ponto 1.6 – A Conta da Região, a SRPF informou que “(...) foi solicitada a publicação da conta provisória da RAM de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2002, em suplemento do JORAM, com data até 30 de Setembro”¹⁶, tendo acrescentado que, “por motivos que desconhecemos a publicação efectuou-se com data de 2 de Outubro do mesmo ano”.

Em relação aos elementos necessários à justificação da conta, a SRPF alegou que “a Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade vai promover a inclusão dos elementos em falta, nas Contas dos anos seguintes, na medida em que estiverem disponíveis”, invocando, “ainda que a relação dos encargos assumidos e não pagos, bem como as razões da sua existência e a justificação do saldo final dos recursos próprios de terceiros, não constem da Conta da Região, estes têm sido facultados sempre que solicitados”.

¹⁶ Tendo sido apresentada cópia do ofício da DROC n.º 2581, que solicita a publicação em causa, o qual apresenta registo de saída em 18 de Outubro de 2002.



Capítulo II

Receita



CAP. II – RECEITA

2.1 – Âmbito de verificação

Dando cumprimento ao disposto no art.º 42.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, cujo n.º 3 manda, em sede de parecer, aplicar com as devidas adaptações, o disposto no art.º 41.º, n.º 1, al. b), da mesma lei, cumpre ao Tribunal de Contas apreciar a actividade da Região Autónoma da Madeira no ano a que a Conta se reporta, sob, entre outros aspectos, o da receita pública regional.

A análise incidiu sobre a orçamentação global da receita pública regional durante o ano económico de 2002 e a respectiva execução, dando-se especial ênfase à respectiva estrutura orçamental e sua desagregação, ao grau de acuidade nas previsões, às receitas próprias regionais e à evolução verificada no triénio 2000/2002.

Tendo por base a disciplina constitucional, estatutária e legal que orienta a orçamentação e a arrecadação de receitas, procedeu-se ao exame dos dados reflectidos no Orçamento da RAM para 2002, na Conta da RAM do mesmo ano e no respectivo relatório e demais documentação enviada ao Tribunal de Contas pelas entidades certificadoras de receita regional e pela DROC.

O art.º 46.º da LFRA determina a revisão, até ao ano 2001, da própria lei; no entanto, tal não sucedeu até ao momento, apesar de tratar-se de um processo que assume especial importância para as Regiões Autónomas, atento o facto de que a utilização da fórmula prevista para as transferências orçamentais - art.º 30.º, n.º 2 - desde logo evidenciar dificuldades de aplicabilidade, sendo preferencialmente, utilizada a regra de salvaguarda que fixa as transferências em cada ano com base nos valores do ano anterior, corrigidos pela taxa de crescimento das despesas correntes do OE.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, e em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal remeteu a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, o presente capítulo, cujas alegações¹⁷ foram, quando pertinentes, tidas em consideração e analisadas no último ponto do presente capítulo.

2.2 – Análise global da receita

2.2.1 – Previsão orçamental

A previsão das fontes de financiamento da RAM, necessárias à prossecução dos objectivos e políticas estabelecidos, e definidas pelo Executivo Regional, através do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro, atingiram o montante de € 1.603.827.287 e encontram-se reflectidas no quadro seguinte:

¹⁷ A versão integral das respostas da SRPF encontra-se incluída na documentação relativa ao presente Relatório.

Quadro II. 1 – Previsão da receita

(em euros)

Cap.	Designação	Orçamentos de 2002				Desvio OI/OF-2002		Variação	
		Inicial		Final		Valor	%	OF-2002/2001	
		Valor	%	Valor	%			Valor	%
1	Impostos Directos	227.518.787,00	15,0	227.518.787,00	14,2	0,00	0,0	12.516.442,65	5,8
2	Impostos Indirectos	407.552.798,00	26,9	407.552.798,00	25,4	0,00	0,0	9.786.414,98	2,5
3	Taxas, Multas e Outras Penalidades	14.721.881,00	1,0	14.868.061,00	0,9	146.180,00	1,0	1.100.071,85	8,0
4	Rendimentos da Propriedade	3.042.685,00	0,2	3.042.685,00	0,2	0,00	0,0	214.500,92	7,6
5	Transferências Correntes	98.102.049,00	6,5	98.102.049,00	6,1	0,00	0,0	88.874.287,90	963,1
6	Venda de Bens e Serviços Correntes	11.635.040,00	0,8	11.635.040,00	0,7	0,00	0,0	-236.040,70	-2,0
7	Outras Receitas Correntes	4.040.263,00	0,3	4.040.263,00	0,3	0,00	0,0	299.278,77	8,0
	Subtotal Receitas Correntes	766.613.503,00	50,6	766.759.683,00	47,8	146.180,00	0,2	112.554.956,39	17,2
8	Venda de Bens de Investimento	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	
9	Transferências de Capital	457.343.239,00	30,2	457.343.239,00	28,5	0,00	0,0	-23.583.602,31	-4,9
10	Activos Financeiros	1.371.705,00	0,1	1.371.705,00	0,1	0,00	0,0	-124.688,69	-8,3
11	Passivos Financeiros	122.206.000,00	8,1	122.206.000,00	7,6	0,00	0,0	48.763.097,40	66,4
	Subtotal Receitas de Capital	580.920.944,00	38,3	580.920.944,00	36,2	0,00	0,0	25.054.806,39	4,5
14	Reposições Ñ. Abatidas nos Pag.	2.993.000,00	0,2	2.993.000,00	0,2	0,00	0,0	499.010,51	20,0
15	Contas de Ordem	71.467.564,00	4,7	74.360.670,00	4,6	2.893.106,00	4,0	-22.919.005,98	-23,6
20	Recursos Próprios de Terceiros	94.485.387,00	6,2	178.792.990,00	11,1	84.307.603,00	89,2	47.849.049,90	36,5
	Subtotal Outras Receitas	168.945.951,00	11,1	256.146.660,00	16,0	87.200.709,00	51,6	25.429.054,43	11,0
	Receita total	1.516.480.398,00	100	1.603.827.287,00	100	87.346.889,00	5,8	163.038.817,21	11,3

Fonte: Orçamentos inicial e rectificativo da RAM e relações trimestrais das alterações orçamentais para o ano 2002 e orçamento final de 2001.

A leitura do quadro permite constatar que:

- O orçamento inicial das receitas previu cobranças no valor global de cerca de € 1.516.480.398, concorrendo para esse valor, designadamente, as “*Receitas correntes*”, que ascenderam a € 766.613.503 (50,6%), e as “*Receitas de capital*” com € 580.920.944 (38,3%).
- A estrutura orçamental inicial foi, no entanto, reforçada em € 87.346.889 (5,8%), resultantes da abertura de créditos especiais, maioritariamente, imputados aos “*Recursos próprios de terceiros*”, em € 84.307.603.
- Das fontes de receita regional previstas para 2002, destacam-se as “*Transferências de capital*”, com € 457.343.239, correspondentes a 30,2% da receita total, as quais incluem € 225.285.517 de fundos comunitários e € 137.285.571 de transferências do OE¹⁸; os “*Impostos indirectos*”, contendo € 407.552.798 (26,9%) distribuídos particularmente pelo IVA, € 264.861.683, e pelo ISP, € 59.531.529; os “*Impostos directos*” contribuindo com € 227.518.787 (15%), gerados essencialmente pelo IRS, € 158.089.005, e pelo IRC, € 68.410.132.

Face ao orçamento que vigorou no ano 2001, conclui-se que:

- As variações mais significativas nas receitas previsionais registaram-se ao nível das “*Transferências correntes*”, cuja orçamentação cresceu € 88.874.287,90, correspondente a um acréscimo de 963,1% devido à reclassificação dos Custos de Insularidade e Desenvolvimento que, anteriormente, eram contabilizados na totalidade em “*Transferências de capital*”, e que no ano, foram divididos, constituindo 60% receitas correntes e 40% receitas de capital.

¹⁸ Por conta dos custos de insularidade e de desenvolvimento económico, bem como do fundo de coesão nacional, devidos à RAM nos termos dos art.ºs 30.º e 31.º da LFRA.



- Registou-se um aumento da expectativa de cobrança dos “Imposto directos” em 5,8%, sendo € 8.948.433,78 relativos a *IRS* e € 3.566.405,38 a *IRC*.
- As previsões das verbas a movimentar através das “*Contas de ordem*” diminuíram em € 22.919.005,98 (-23,6%), tendo os “*Recursos próprios de terceiros*” crescido € 47.849.049,90 (36,5%).
- Os “*Passivos financeiros*” tiveram uma variação positiva de € 48.763.097,40 (o que representa uma variação na ordem dos 66,4%), após uma revisão em baixa no ano 2001.
- O orçamento final de 2002, no valor de € 1.603.827.287, aumentou, relativamente ao do ano anterior, a receita total da RAM em 11,3% (€ 163.038.817,21).

2.2.2 – Execução orçamental

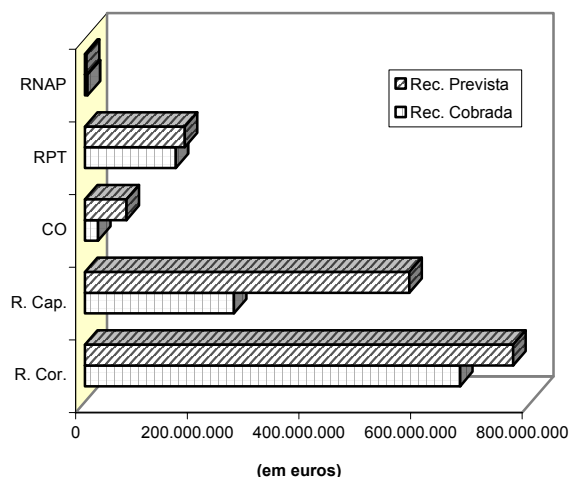
No quadro seguinte e na representação gráfica que o acompanha, apresentam-se os dados relativos à previsão e à cobrança de receitas, por principais capítulos:

Quadro II. 2 – Receita orçamentada e cobrada

(em euros)

Designação	Orçamento final		Receita cobrada		Desvio Valor	Tx. Exec. %
	Valor	%	Valor	%		
Receitas Correntes	766.759.683,00	47,8	671.637.378,47	59,5	95.122.304,53	87,6
Receitas de Capital	580.920.944,00	36,2	266.940.137,58	23,6	313.980.806,42	46,0
Contas de Ordem	74.360.670,00	4,6	23.422.671,19	2,1	50.937.998,81	31,5
Rec. Próp.Terceiros	178.792.990,00	11,1	162.385.793,68	14,4	16.407.196,32	90,8
Reposições não abatida Pagament.	2.993.000,00	0,2	4.723.962,16	0,4	-1.730.962,16	157,8
Receita Total	1.603.827.287,00	100	1.129.109.943,08	100	474.717.343,92	70,4

Fonte: Conta da RAM de 2002.



A cobrança total de receita atingiu a importância de € 1.124.385.980,92, tendo-se arrecadado € 671.637.378,47 nas “*Receitas correntes*” (59,7%), € 266.940.137,58 nas “*Receitas de capital*” (23,7%), € 162.385.793,68 nos “*Recursos próprios de terceiros*” (14,4%) e € 23.422.671,19 (2,1%) nas “*Contas de ordem*”.

A taxa de execução global situou-se nos 70,4%, para o que contribuiu o desvio de € 474.717.343,92 registado na previsão de cobrança.

Face ao ano anterior, verifica-se que:

- A capacidade de cobrança caiu de 76,7%, registada em 2001, para 70,4% em 2002.
- O agrupamento dos “*Receitas correntes*” apresentou, em termos absolutos, a melhor execução - € 671.637.378,47 (87,6%) - superior à registada no ano precedente (83,4%), em consequência da não concretização da previsão orçamental em € 95.122.304,53.

- As “*Receitas de capital*” evidenciaram uma baixa taxa de execução, 46%, inferior à alcançada em 2001 (65%), denotando o desajustamento existente entre a orçamentação e a arrecadação de receita, que atingiu os € 313.980.806,42.
- O capítulo das “*Contas de ordem*” registou uma taxa de execução, 31,5%, bastante inferior à de 2001 (82,8%).

2.2.2.1 – Cobrança face à previsão

A comparação entre os montantes de receita orçamentada e cobrada, através da sua distribuição por capítulos da receita, os desvios verificados e as correspondentes taxas de execução, está espelhada no quadro que se segue:

Quadro II.3 – Previsão e cobrança de receita, por capítulos

(em euros)

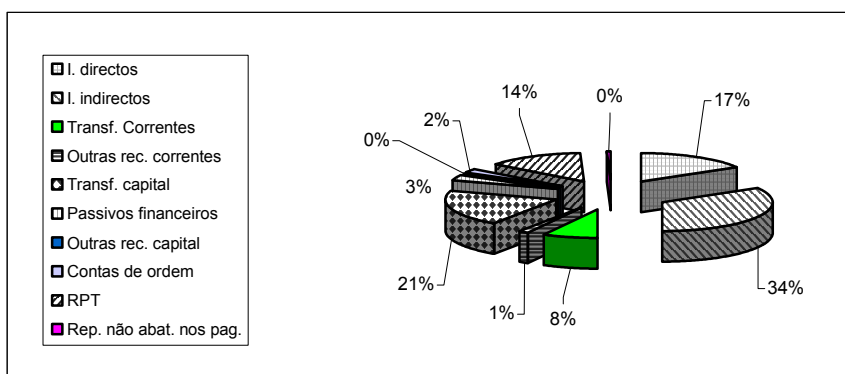
Cap.	Designação	Orçamento Final		Receita Cobrada		Desvio		Tx. Exec.	Variação cobrança 2002/2001	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%		Valor	%
1	Impostos Directos	227.518.787,00	14,2	188.453.228,76	16,7	-39.065.558,24	82,8	6.708.115,25	3,7	
2	Impostos Indirectos	407.552.798,00	25,4	374.794.840,72	33,2	-32.757.957,28	92,0	38.980.208,37	11,6	
3	Taxas, Multas e Outras Penalidades	14.868.061,00	0,9	10.081.973,41	0,9	-4.786.087,59	67,8	-221.095,98	-2,1	
4	Rendimentos de Propriedade	3.042.685,00	0,2	2.043.039,19	0,2	-999.645,81	67,1	241.415,91	13,4	
5	Transferências Correntes	98.102.049,00	6,1	92.132.871,36	8,2	-5.969.177,64	93,9	83.857.678,23	1013,4	
6	Venda de B. e Serv. Corrent.	11.635.040,00	0,7	3.735.945,26	0,3	-7.899.094,74	32,1	-3.536.223,73	-48,6	
7	Outras Receitas Correntes	4.040.263,00	0,3	395.479,77	0,0	-3.644.783,23	9,8	183.472,07	86,5	
Subtotal Receitas Correntes		766.759.683,00	47,8	671.637.378,47	59,5	-95.122.304,53	87,6	126.213.570,13	23,1	
8	Venda de Bens de Investim.	0,00	0,0	51.485,99	0,0	51.485,99	-	27.997,19	119,2	
9	Transferências de Capital	457.343.239,00	28,5	231.281.149,95	20,5	-226.062.089,05	50,6	-55.690.750,56	-19,4	
10	Activos Financeiros	1.371.705,00	0,1	1.532.638,64	0,1	160.933,64	111,7	182.032,38	13,5	
11	Passivos Financeiros	122.206.000,00	7,6	34.074.863,00	3,0	-88.131.137,00	27,9	-38.866.547,00	-53,3	
Subtotal Receitas de Capital		580.920.944,00	36,2	266.940.137,58	23,6	-313.980.806,42	46,0	-94.347.268,00	-26,1	
14	Reposições Ñ. Abat. nos Pag.	2.993.000,00	0,2	4.723.962,16	0,4	1.730.962,16	157,8	1.860.590,60	65,0	
15	Contas de Ordem	74.360.670,00	4,6	23.422.671,19	2,1	-50.937.998,81	31,5	-57.167.600,79	-70,9	
20	Recursos Próprios de Terceiros	178.792.990,00	11,1	162.385.793,68	14,4	-16.407.196,32	90,8	47.248.460,54	41,0	
Subtotal Outras Receitas		256.146.660,00	16,0	190.532.427,03	16,9	-65.614.232,97	74,4	-8.058.549,66	-4,1	
Receita total		1.603.827.287,00	100	1.129.109.943,08	100,0	-474.717.343,92	70,4	23.807.752,47	2,2	

Fonte: Contas da RAM de 2001 e de 2002.

Foi a seguinte a estrutura da receita cobrada:



Gráfico II. 1 - Estrutura da receita cobrada



A partir dos elementos constantes do quadro e do gráfico supra, observa-se que:

- A taxa de execução do orçamento da receita foi de 70,4% e o desvio na previsão de cobrança de receitas ascendeu a cerca de € 474.717.343,92.
- Existiu uma sobreavaliação de receita nos capítulos das “Transferências de capital”, em € 226.062.089,05, essencialmente devido ao empolamento de receitas comunitárias, dos “Impostos indirectos”, em € 32.757.957,28 e dos “Impostos directos”, em € 39.065.558,24.
- Também no capítulo das “Contas de ordem” e dos “Recursos próprios de terceiros”, verificou-se a sobreavaliação de receitas, de, respectivamente, € 50.937.998,81 e € 16.407.196,32, a que corresponderam, no entanto, graus de execução díspares de 31,5% e 90,8%.
- Concorreram expressivamente para o cômputo das receitas regionais de 2002, os “Impostos indirectos”, 33,2% (dos quais 69,7% respeitam a IVA), as “Transferências de capital”, 20,5% (sendo que 44,29% provêm do OE) e os “Impostos directos”, 16,7% (71,9% originados pelo IRS).

Em relação ao ano anterior, destacam-se as seguintes evoluções:

- Um acentuado acréscimo nas “Transferências correntes”, na ordem dos 1013,4%, fruto da reclassificação de 60% da receita do CIDE neste agregado.
- O aumento dos “Impostos indirectos”, em 11,6% (€ 38.980.208,37), devido, particularmente, à boa cobrança do IVA, € 261.350.460,05, superior em € 21.821.386,55 (9,1%), à concretizada em 2001.
- A redução no desempenho das cobranças nas “Transferências de capital” e nos “Passivos financeiros”, respectivamente, de € 55.690.750,56 e de € 38.866.547, causada, sobretudo, pela reclassificação registada nas receitas provenientes do OE, que apresentou um decréscimo de € 71.776.236,82, e da não concretização dos empréstimos previstos.
- As “Contas de ordem” registaram um desempenho negativo relativamente ao ano anterior, alcançando uma taxa de execução de 31,5%, correspondente a um desvio de € 57.167.600,79, que resulta, sobretudo, de no ano anterior se ter registado, nesta rubrica, o recurso ao crédito pelos Centros Regional de Saúde e Hospitalar do Funchal, no valor global de € 59.855.747,65.
- O aumento nas transferências efectuadas para a RAM, provenientes do OSS, no valor de € 8.859.290, e do OE - estas a título de custos de insularidade e de desenvolvimento económico, bem como do fundo de coesão nacional - num total de € 186.747.959,83, em, respectivamente 13,9% (€ 1.078.042,81) e 6,3% (€ 11.067.065,78).

As transferências relativas ao CIDE, no valor de € 138.072.171,20, foram efectuadas trimestralmente para a RAM, nos termos do art.º 30.º da LFRA. De acordo com o disposto no art.º 31.º da LFRA, e para o ano 2001, o montante de FC entregue à RAM seria de 35% das transferências para o CIDE; já para o ano 2002, a referida lei é omissa. No entanto, o valor do FC, € 45.546.896,98, correspondeu a 35% do valor das transferências do CIDE previstas para aquele ano, e foi transferido trimestralmente, de acordo com a Portaria n.º 585/99, de 2 de Agosto¹⁹.

2.2.2.2 – Receitas fiscais

No quadro infra, apresentam-se os dados da previsão e da execução orçamental da receita fiscal, no ano 2002:

Quadro II. 4 – Receita fiscal cobrada

(em euros)

Cl.Ec.	Designação	Previsão	Cobrança	% no I	% nos ID+II	% na Rec. total ⁽¹⁾	Desvio	Tx. Exec.	Variação cobrança 2002/01	
									Valor	%
01.01.01	IRS	158.089.005,00	135.487.645,38	71,9	24,1	14,4	-22.601.359,62	85,7	1.107.533,02	0,8
01.01.02	IRC	68.410.132,00	52.257.948,01	27,7	9,3	5,5	-16.152.183,99	76,4	5.428.132,16	11,6
01.02.01	ISD	1.000.000,00	692.465,57	0,4	0,1	0,1	-307.534,43	69,2	171.940,77	33,0
01.02.02	I. Abolidos	14.000,00	860,91	0,0	0,0	0,0	-13.139,09	6,1	-2.138,02	-71,3
01.02.03	IUPDA	5.100,00	13.300,89	0,0	0,0	0,0	8.200,89	260,8	1.639,32	14,1
01.02.04	IDD	550,00	1.008,00	0,0	0,0	0,0	458,00	183,3	1.008,00	-
Subtotal Impostos Directos		227.518.787,00	188.453.228,76	100	33,5	20,0	-39.065.558,24	82,8	6.708.115,25	3,7
02.02.01	ISP	59.531.529,00	56.730.009,98	15,1	10,1	6,0	-2.801.519,02	95,3	14.657.314,24	34,8
02.02.02	IVA	264.861.683,00	261.350.460,05	69,7	46,4	27,7	-3.511.222,95	98,7	21.821.386,55	9,1
02.02.03	IA	25.438.693,00	21.549.284,28	5,7	3,8	2,3	-3.889.408,72	84,7	2.913.301,11	15,6
02.02.05	I. cons. s/ tabaco	31.324.508,00	20.461.365,99	5,5	3,6	2,2	-10.863.142,01	65,3	929.695,30	4,8
02.02.06	I. cons. s/ beb. alc.	5.237.378,00	1.245.769,39	0,3	0,2	0,1	-3.991.608,61	23,8	-2.651.094,38	-68,0
02.02.07	I. cons. s/ cerveja	2.469.050,00	1.295.706,67	0,3	0,2	0,1	-1.173.343,33	52,5	-399.462,63	-23,6
02.02.09	ISA	344.171,00	251.384,77	0,1	0,0	0,0	-92.786,23	73,0	-90.796,79	-26,5
02.03.02	I. Selo	17.258.407,00	11.030.012,74	2,9	2,0	1,2	-6.228.394,26	63,9	1.671.955,68	17,9
02.03.04	I. Jogo	438.942,00	317.348,57	0,1	0,1	0,0	-121.593,43	72,3	-115.124,44	-26,6
02.03.12	IID	648.437,00	563.498,28	0,2	0,1	0,1	-84.938,72	86,9	243.033,72	75,8
Subtotal Impostos Indirectos		407.552.798,00	374.794.840,72	100	66,5	39,7	-32.757.957,28	92,0	38.980.208,37	11,6
Total ID+II		635.071.585,00	563.248.069,48		100	59,7	-71.823.515,52	88,7	45.688.323,62	8,8
Receita Total ⁽¹⁾		1.350.673.627,00	943.301.478,21			100	-407.372.148,79	69,8	33.726.892,73	3,7

Fonte: Contas da RAM de 2001 e de 2002.

(1) Não inclui os capítulos “Recursos próprios de terceiros” e “Contas de ordem”.

Da apreciação do quadro anterior, retiram-se as seguintes ilações:

¹⁹ As cobranças de CIDE e do FC, entre 2000 e 2002, constam do quadro seguinte:

Transferências do OE	2000	2001	2002	Variação
				2002/2000
CIDE e FC (valores em euros)	157.664.673,14	175.680.894,05	186.397.431,20	18,2%



- A RAM arrecadou impostos no montante de € 563.248.069,48, que corresponderam a 59,7% do total da receita regional desse ano, excluindo as “*Contas de ordem*” e os “*Recursos próprios de terceiros*”, devido, fundamentalmente, ao contributo do *IVA* (46,4%), e do *IRS* (24,1%).
- Os impostos com maior preponderância na receita global regional, o *IRS* e o *IRC*, foram os que registaram desvios de execução mais notórios, de, respectivamente, - € 22.601.359,62 e - € 16.152.183,99; contudo, representam a maior parcela dos “*Impostos directos*”, com, respectivamente, 71,9% e 27,7%. O *IVA* e o *ISP* detêm a estrutura mais significativa dos “*Impostos indirectos*”, correspondente a 69,7% e a 15,1%, respectivamente.

Apesar de se desconhecerem os resultados em termos de evolução positiva na captação de impostos, na sequência da aplicação das novas taxas de *IRS* e *IRC*²⁰, por ser prematuro fazê-lo, apresenta-se, no quadro subsequente, a evolução da receita fiscal regional no triénio 2000/2002:

Quadro II. 5 - Evolução da receita fiscal

Designação	(em euros)			
	2000	2001	2002	TMCA
I. Directos	163.246.363,58	181.745.113,51	188.453.228,76	7,4%
I. Indirectos	343.927.838,14	335.814.632,35	374.794.840,72	4,4%
Total ID+II	507.174.201,71	517.559.745,86	563.248.069,48	5,4%
Rec. Tot. ⁽¹⁾	892.762.940,78	909.574.585,48	943.301.478,21	2,8%

Fonte: Contas da RAM de 2000 a 2002.

⁽¹⁾ Não inclui os capítulos “*Recursos próprios de terceiros*” e “*Contas de ordem*”.

Da análise do quadro anterior, ressalta que a arrecadação de receita fiscal pela RAM registou um crescimento gradual, apresentando uma taxa média de aumento anual de 5,4%, acompanhando, assim, a evolução positiva das receitas totais, dado que o seu peso percentual nestas receitas foi de 59,7% em 2002, subindo 2,8 pontos percentuais relativamente a 2001, contribuindo para tal os “*Impostos directos*”, cuja taxa média cresceu a 7,4% ao ano, e os “*Impostos indirectos*”, cujo peso na receita global atingiu os 39,7%, em 2002.

Destaca-se, no entanto, a evolução desfavorável dos “*Impostos indirectos*”, entre 2000 e 2001, causada pela quebra significativa, em € 10.385.544,14, retomando a tendência positiva, de novo, entre 2001 e 2002, com um acréscimo de 11,6%, ou seja, € 38.980.208,37.

2.2.2.3 – Receitas comunitárias

Como, nos termos da Lei, são receitas da RAM “*os apoios da União Europeia*”²¹, seleccionou-se a rubrica 09.07.01 - *Transferências de capital – Exterior – Comunidades Europeias*²² da Conta da RAM de 2002, a qual registou um grau de concretização que ronda os 36,2%, cifrado em € 81.532.901,80, não obstante a previsão ser de € 225.285.517. Refira-se que aquela rubrica apresenta um empolamento continuado, retratando-se o respectivo desempenho, em termos de previsão e de concretização, entre os anos de 2000 e 2002, no quadro seguinte:

²⁰ Através do DLR n.º 3/2001/M, de 22 de Fevereiro, e do DLR n.º 2/2001/M, de 20 de Fevereiro, foram definidos os regimes de redução das taxas de *IRS* e de *IRC*, respectivamente, em ordem a atenuar as situações de desigualdade dos contribuintes residentes na RAM, em consequência da insularidade e dos custos acrescidos por ela causados, bem como a aumentar o poder de compra e, consequentemente, o seu nível de vida, e também a favorecer o investimento produtivo.

²¹ Cfr. o art.º 108.º, al. i), do EPARAM (Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto).

²² Na referida rubrica, são contabilizadas as verbas relativas a recursos financeiros provenientes da União Europeia e destinados à Administração Regional Autónoma da Madeira. Quanto aos fundos comunitários transferidos para a RAM e consignados a terceiras entidades, os mesmos são escriturados em “*Recursos próprios de terceiro*”.

Quadro II. 6 - Desvio entre a previsão e a execução da receita comunitária

(em euros)

Ano	Orçamento	Cobrança *	Desvio	Tx. Exec.
2000	209.495.116,77	54.471.310,83	-155.023.805,94	26,0
2001	224.459.053,68	61.397.975,14	-163.061.078,54	27,4
2002	225.285.517,00	81.532.901,80	-143.752.615,20	36,2

Fonte: Contas da RAM de 2000 a 2002.

* Respeitante à rubrica 09.07.01

Pode-se concluir que, nos últimos três anos, mantêm-se uma tendência de fraca execução orçamental, assinalando-se uma taxa média de execução das receitas das Comunidades Europeias de 29,8%, e que, em 2002, se registou um desvio ainda considerável de 143,8 milhões de euros.

Esta baixa taxa de execução, embora tenha registado uma melhoria relativamente a 2001, resulta, particularmente, das verbas não arrecadadas relativas ao FEDER (- € 68.780.492,34), ao Fundo de Coesão (- € 38.005.955,41), ao FSE (- € 13.948.602,58) e ao FEOGA – Secção Orientação (- € 12.096.361,60).

O défice oculto, motivado pela sobrevalorização das receitas comunitárias, em cerca de € 143.752.615,20, tem levado a Administração Regional a justificar o facto pela prática sistemática de *overbooking*²³, situação essa que, por propiciar o aumento de despesas baseado na expectativa de cobrança de receita, tem contribuído para o agravamento da dívida pública administrativa²⁴.

Verifica-se que nem sempre a Conta da RAM especifica devidamente a proveniência das receitas oriundas da UE, encontrando-se nesse caso as rubricas: *05.07.01 - Transferências correntes – Exterior – Comunidades Europeias*, *09.07.01.06 - Transferências - Exterior - CE – Outros programas comunitários*, *20.02 - Recursos próprios de terceiros – Outros fundos comunitários* e *20.90 - Recursos próprios de terceiros – Diversos*. Essa circunstância dificulta a respectiva certificação junto das entidades competentes²⁵.

A prática de não identificar, nem individualizar, as fontes de onde provêm os recursos financeiros da Administração Regional, impossibilita a sua análise económica e financeira, e afigura-se incompatível com a regra da discriminação orçamental, fixada pelo art.º 7.º, n.º 1, da Lei n.º 28/92.

²³ Sobre esta questão, vide os reparos colocados à Administração Regional nos Relatórios da Conta da RAM nos anos de 1996 (quesito XXI), 1997 (quesito XIV), 1998 (quesito X) 1999 (ponto 2.3.2.1.), 2000 (ponto 2.4.2.1) e 2001 (ponto 2.4.2.3).

²⁴ No final de 2002, o montante de encargos assumidos e não pagos de todos os serviços dependentes do Governo Regional da Madeira, incluindo os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, atingia os € 346.883.288,00 (cfr. o ofício n.º 2326/03, de 01/09/03, da DROC, o qual foi posteriormente rectificado pelos ofícios n.º 3374/03, de 30/12/03 e n.º SAI01095/04, de 12/04/04).

²⁵ A diversidade dos apoios de que a RAM tem beneficiado, bem como a multiplicidade dos circuitos financeiros envolvidos e a variedade de entidades intervenientes, constituem factores que dificultam o apuramento dos montantes das receitas comunitárias.



2.2.3 – Receitas próprias da RAM

A partir dos montantes efectivamente cobrados, o quadro seguinte pretende retratar as receitas próprias regionais²⁶, assim como o correspondente peso nas receitas correntes, nas de capital e na receita global:

Quadro II. 7 - Receitas próprias regionais

(em euros)

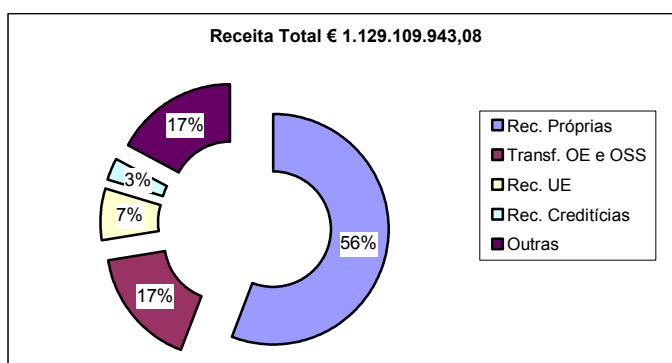
Designação	Montante	%
Impostos Directos	188.453.228,76	29,9
Impostos Indirectos	374.794.840,72	59,4
Taxas, Mult. e O. Pen.	10.081.973,41	1,6
Rend. Propriedade	2.043.039,19	0,3
Transf. Correntes e de Cap. ⁽¹⁾	44.933.377,92	7,1
Venda Bens e Serv. Cor.	3.735.945,26	0,6
Out. Rec. Correntes	395.479,77	0,1
Venda Bens Investimento	51.485,99	0,0
Activos Financeiros	1.532.638,64	0,2
Out. Rec. Capital	0,00	0,0
Rep. Não Abat. Pagam.	4.723.962,16	0,7
Total	630.745.971,82	100

⁽¹⁾ Não incluem as transferências provenientes do OE, do OSS e da UE.
Fonte: Conta da RAM de 2002.

A partir dos elementos constantes do quadro supra, verifica-se que:

- As receitas próprias da RAM ultrapassam o montante de € 630.745.971,82, e correspondem a 55,9% do total da receita global regional cobrada;
- Os impostos constituíram a principal fonte de receita própria da RAM, ao representarem 89,3% da mesma (€ 563.248.069,48), seguindo-se-lhes as “*Transferências correntes e de capital*”, que perfizeram 7,1% (€ 44.933.377,92), ao passo que os restantes capítulos da receita não tiveram expressão significativa em termos estruturais;
- A receita dos “*Impostos indirectos*” é aquela que detém maior peso no total das receitas correntes e de capital e na receita global, correspondendo, a respectivamente, 39,7% e 33,2%.

²⁶ Para o cômputo das receitas próprias, foram excluídas as importâncias relativas a transferências do OE, do Orçamento da Segurança Social (através do Centro de Segurança Social da Madeira) para emprego e formação profissional, e da UE, bem como os saldos transitados da gerência anterior.

Gráfico II. 2 - Distribuição da receita global

Os rácios de cobertura das despesas de funcionamento²⁷, das de investimento²⁸, das correntes²⁹ e da despesa total, pelas receitas próprias, no período compreendido entre 2000 e 2002, foram os seguintes:

Quadro II. 8 - Rácios de cobertura de despesa pelas receitas próprias

(em %)

Rácios	2000	2001	2002	Média 2000-2002
Rec. Próp./Desp. Funcionamento	63,1	55,0	85,0	67,7
Rec. Próp./Desp. Investimento	177,6	184,2	175,0	178,9
Rec. Próp./Desp. Corrente	111,0	101,3	94,8	102,4
Rec. Próp./Desp. Total	61,9	53,7	56,2	57,3

Assim, no período considerado, realça-se que as receitas próprias regionais cobriram, em média, 67,7% das despesas de funcionamento, cujo grau de cobertura foi, em 2002 (85%), superior à média. Esta situação decorre, quer de um aumento das receitas próprias, em 6,7%, face ao ano 2001, quer da diminuição, em cerca de 31%, do total de despesas de funcionamento relativas ao mesmo exercício.

As despesas de investimento, constantes do PIDDAR, são cobertas na sua totalidade pelas receitas próprias regionais, as quais, naquele período, e em média, excederam em mais de 78,9% tais despesas.

O rácio de cobertura da despesa total pelas receitas próprias assume, desde 2000, uma tendência de crescente insuficiência de cobertura daquelas despesas, atingindo, em 2002, 56,2% sendo que, em 2001, o seu valor foi o mais baixo (53,7%).

Em idêntico período, as transferências do OE, as provenientes dos fundos comunitários e as receitas creditícias tiveram, em relação às receitas próprias da Região, a seguinte expressão:

²⁷ De acordo com o Prof. Doutor Sousa Franco, são consideradas despesas de funcionamento todos os “*dispêndios necessários ao normal desenvolvimento da actividade da máquina administrativa*”, despesas realizadas pelos serviços públicos no âmbito do exercício das suas actividades de gestão corrente, com vista à prossecução das suas atribuições, integrando aquele conceito todos os capítulos pertencentes à despesa, à excepção dos *Encargos correntes da dívida* (pagamento de juros) – cfr. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. II, pág. 2.

²⁸ São as despesas constantes do Capítulo 50 do Orçamento Regional.

²⁹ São despesas que detêm a capacidade de criar utilidade pública, visando a satisfação das necessidades colectivas (despesas produtivas), por oposição às despesas reprodutivas, que aumentam a capacidade produtora do país (através das despesas públicas efectuadas com a construção de estradas, ou aplicadas nos transportes, nos meios de comunicação, na investigação, entre outras). Cfr. Prof. Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, pág.142-143.



Quadro II. 9 - Rácios entre tipos de receita versus receitas próprias

Rácios	2000	2001	2002	(em %)
				Média 2000-2002
Transf. OE e OSS/Rec. Próp.	26,8	31,0	31,0	29,6
Rec. UE/Rec. Próp.	8,9	10,5	13,0	10,8
Rec. Creditícias/Rec. Próp.	9,1	12,3	5,4	8,9

O peso das transferências do OE nas receitas próprias regionais tem aumentado de forma sistemática, particularmente, em consequência do acréscimo registado nas entregas do Estado à RAM, nesse mesmo período³⁰, estabilizando em 31%. Em 2002, os montantes transferidos do OE corresponderam a 19,8% do total da receita regional desse ano, com exclusão das “*Contas de ordem*” e dos “*Recursos próprios de terceiros*”³¹.

As receitas comunitárias, em idêntico período, apresentam uma taxa de crescimento de 48,5%, fruto das oscilações nas entregas de fundos comunitários à RAM, registando um crescimento muito acima dos 12% verificados no biénio 2000/2001.

As receitas creditícias evidenciam uma taxa de crescimento negativa de 39%, particularmente devido ao facto de o recurso ao crédito, pela RAM, ter sofrido um decréscimo de 53,3%, entre 2001 e 2002.

Os elementos do quadro seguinte evidenciam o peso das receitas próprias em relação às restantes espécies da receita e, por consequência, à receita total:

Quadro II. 10 - Rácios das receitas próprias face a outras receitas

Rácios	2000	2001	2002	(em %)
				Média 2000-2002
Rec. Próp. / Rec. Corrente e de Capital	69,2	65,2	67,2	67,2
Rec. Próp. / Rec. Total	61,7	53,5	55,9	57,0
Rec. Próp. / Rec. Efectiva	65,4	57,3	57,6	60,1
Receitas Próprias (valores em euros)	616.698.511,69	591.294.419,53	630.745.971,82	-

Entre os anos de 2000 e de 2002, as receitas próprias registaram uma taxa de crescimento na ordem dos 2,3%. No entanto, é de salientar que, em 2002, o peso das receitas próprias foi sempre inferior à média do período em análise, quer no total de receitas, quer nas receitas efectivas, apesar do aumento do seu peso na receita total, face a 2001.

2.3 – Evolução da receita

Em termos absolutos, a receita cobrada pela Região no período compreendido entre 2000 e 2002, foi a seguinte:

³⁰ A taxa de crescimento fixou-se nos 18,4%, contribuindo para tal aumento a LFRA (Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro), com as verbas do CIDE e do FC.

³¹ O valor da receita total regional em 2002, sem RPT e CO, foi de € 943.301.478,21 e o valor das transferências do OE foi de € 186.747.959,83.

Quadro II. 11 – Evolução da receita

(em euros)

Cap.	Designação	2000	2001	2002	Δ		
					01-00	02-01	02-00
1	Impostos Directos	163.246.363,58	181.745.113,51	188.453.228,76	18.498.749,93	6.708.115,25	25.206.865,18
2	Impostos Indirectos	343.927.838,14	335.814.632,35	374.794.840,72	-8.113.205,78	38.980.208,37	30.867.002,58
3	Taxas, Multas e O. Penalidades	9.023.306,88	10.303.069,39	10.081.973,41	1.279.762,51	-221.095,98	1.058.666,53
4	Rendimentos da Propriedade	2.297.341,39	1.801.623,28	2.043.039,19	-495.718,11	241.415,91	-254.302,20
5	Transferências Correntes	8.028.445,12	8.275.193,13	92.132.871,36	246.748,01	83.857.678,23	84.104.426,24
6	Venda de Bens e Serv. Correntes	8.130.901,36	7.272.168,99	3.735.945,26	-858.732,37	-3.536.223,73	-4.394.956,10
7	Outras Receitas Correntes	1.706.339,22	212.007,70	395.479,77	-1.494.331,52	183.472,07	-1.310.859,45
	Receita Corrente	536.360.535,68	545.423.808,34	671.637.378,47	9.063.272,66	126.213.570,13	135.276.842,79
8	Venda de Bens de Investimento	73.380,05	23.488,80	51.485,99	-49.891,25	27.997,19	-21.894,06
9	Transferências de Capital	296.942.592,18	286.971.900,51	231.281.149,95	-9.970.691,66	-55.690.750,56	-65.661.442,23
10	Activos Financeiros	1.553.054,26	1.350.606,26	1.532.638,64	-202.448,01	182.032,38	-20.415,62
11	Passivos Financeiros	55.900.000,00	72.941.410,00	34.074.863,00	17.041.410,00	-38.866.547,00	-21.825.137,00
12	Outras Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Receita de Capital	354.469.026,50	361.287.405,58	266.940.137,58	6.818.379,08	-94.347.268,00	-87.528.888,92
14	Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	1.933.378,60	2.863.371,56	4.723.962,16	929.992,96	1.860.590,60	2.790.583,56
15	Contas de Ordem	17.586.163,03	80.590.271,98	23.422.671,19	63.004.108,96	-57.167.600,79	5.836.508,16
20	Recursos Próprios de Terceiros	88.566.330,06	115.137.333,14	162.385.793,68	26.571.003,08	47.248.460,54	73.819.463,62
	Receita Total	998.915.433,86	1.105.302.190,61	1.129.109.943,08	106.386.756,74	23.807.752,47	130.194.509,22

Fonte: Contas da RAM de 2000/2002.

Nesse mesmo período, a evolução da receita regional, a preços correntes, foi a seguinte:

Quadro II. 12 – Taxas de crescimento da receita

(em %)

Cap.	Designação	Taxas de crescimento			TMCA
		Δ 01-00	Δ 02-01	Δ 02-00	00-02
1	Impostos Directos	11,3	3,7	15,4	7,4
2	Impostos Indirectos	-2,4	11,6	9,0	4,4
3	Taxas, Multas e O. Penalidades	14,2	-2,1	11,7	5,7
4	Rendimentos da Propriedade	-21,6	13,4	-11,1	-5,7
5	Transferências Correntes	3,1	1013,4	1047,6	238,8
6	Venda de Bens e Serv. Correntes	-10,6	-48,6	-54,1	-32,2
7	Outras Receitas Correntes	-87,6	86,5	-76,8	-51,9
	Receita Corrente	1,7	23,1	25,2	89,4
8	Venda de Bens de Investimento	-68,0	119,2	-29,8	-16,2
9	Transferências de Capital	-3,4	-19,4	-22,1	-11,7
10	Activos Financeiros	-13,0	13,5	-1,3	-0,7
11	Passivos Financeiros	30,5	-53,3	-39,0	-21,9
12	Outras Receitas de Capital	0	0	0	0-
	Receita de Capital	1,9	-26,1	-24,7	-13,2
14	Reposições Não Abatidas nos Pag.	48,1	65,0	144,3	56,3
15	Contas de Ordem	358,3	-70,9	33,2	15,4
20	Recursos Próprios de Terceiros	30,0	41,0	83,3	35,4
	Receita total	10,7	2,2	13,0	6,3

Fonte: Contas da RAM 2000/2002.



Os elementos facultados pelos quadros II.11 e II.12, evidenciam que:

- A receita total, entre 2000 e 2002, cresceu a uma taxa média anual de 6,3%, a que correspondeu, em termos absolutos, um acréscimo de € 130.194.509,22 e uma taxa de crescimento de 13%, apresentando o ano 2002 a maior cobrança alguma vez efectuada, cerca de € 1.129.109.943,08.
- Para este crescimento contribuiu o acréscimo dos ID em 15,4%, dos II em 9%, assim como de rubricas como os RPT (83,3%), onde são contabilizadas maioritariamente verbas comunitárias.
- Naquele triénio, as “*Receitas correntes*” tiveram o acréscimo mais significativo, na ordem dos € 135.276.842,79, como o comprovam a taxa de crescimento de 25,2% e a taxa média anual de 89,4%, situação conjuntural que é reflexo da reclassificação da receita do CIDE ocorrida em 2002.
- As “*Receitas de capital*” registaram uma evolução desfavorável entre 2000/2002, de 24,7%, devido a uma redução de € 87.528.888,92, verificada, particularmente, nas cobranças dos “*Passivos financeiros*” e das “*Transferências de capital*”, em, respectivamente, - € 21.825.137 e - € 65.661.442,23. Deste modo, a taxa média anual apresentou-se negativa em 13,2%.

A evolução da receita global da RAM, na perspectiva das receitas próprias, das transferências do OE, das receitas comunitárias e das creditícias, em idêntico período (de 2000 a 2002), bem como a respectiva taxa média de crescimento anual estão retratadas no quadro seguinte:

Quadro II. 13 – Evolução e tipos de receita

(em euros)

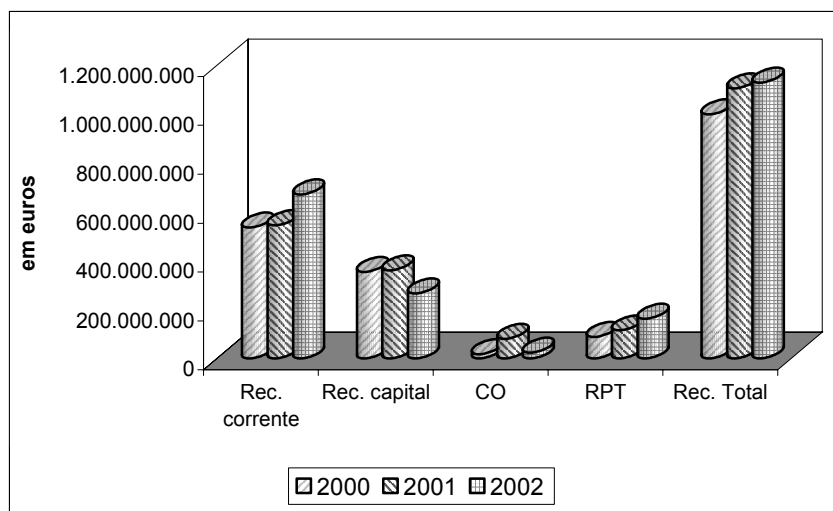
Designação	Receita						Variação 2002/2000	Tx. Cresc. 02-00	TMCA 02-00
	2000	% na Rec.tot.	2001	% na Rec.tot.	2002	% na Rec.tot.			
Receitas Próprias	616.698.511,69	61,7	591.294.419,53	53,5	630.745.971,82	55,9	14.047.460,13	2,3	1,1
Transf. OE e OSS	157.664.673,14	15,8	175.680.894,05	15,9	186.747.959,83	16,5	29.083.286,69	18,4	8,8
Rec. UE	55.192.366,76	5,5	61.876.614,70	5,6	81.963.180,56	7,3	26.770.813,80	48,5	21,9
Rec. Creditícias	55.900.000,00	5,6	72.941.410,00	6,6	34.074.863,00	3,0	-21.825.137,00	-39,0	-21,9
Outras	113.459.882,28	11,4	203.508.852,32	18,4	195.577.967,87	17,3	82.118.085,59	72,4	31,3
Receita Total	998.915.433,86	100	1.105.302.190,61	100	1.129.109.943,08	100	130.194.509,22	13,0	6,3

* Inclui € 76.064.323,31 que respeitam a fundos comunitários e que são contabilizados em RPT.

Os valores do quadro precedente comprovam o acréscimo das verbas oriundas da Comunidade Europeia, que registaram uma taxa média de crescimento anual de 21,9%, bem como o das transferências provenientes do OE, no âmbito dos princípios da solidariedade e da coesão económica e social, constantes na LFRA, as quais apresentaram uma TMCA de 8,8% nesse mesmo período.

Por outro lado, verifica-se a diminuição, no triénio, do peso das receitas creditícias, as quais apresentam uma taxa de crescimento negativa de 39%, decorrente do limite de endividamento imposto pelo OE.

Dos recursos gerados pela RAM, no triénio em análise, é notório o papel predominante das receitas próprias no conjunto da receita global regional, mas cujo crescimento tem sido pouco acentuado, sendo que a TMCA é de 1,1%, acompanhando a evolução positiva da receita global.

Gráfico II.3 - Evolução da receita global de 2000 a 2002

A observação do gráfico II.3 confirma, a evolução positiva das receitas globais da RAM, no triénio 2000/2002.

2.4 – Princípio do contraditório

No cumprimento do princípio do contraditório, a SRPF³², em relação ao ponto 2.1 - Âmbito de verificação, e no que concerne às transferências do Estado, alegou que *“(...) embora seja verdade que a aplicação da fórmula de cálculo das transferências para as RA’s evidenciou, desde o início da sua aplicação, “evidentes dificuldades de funcionamento”, não é correcto referir-se que esta fórmula nunca foi aplicada, pois em 1998 e em 1999 as transferências orçamentais foram calculadas através da mesma.”*

No que concerne ao exposto no ponto 2.2.2 - Execução orçamental, a SRPF afirma que *“(...) o Governo Regional adoptou em 2002 a política orçamental de inscrever as receitas previstas, geradas e pertencas da Região Autónoma da Madeira, com particular ênfase ao nível das receitas fiscais e transferências do Orçamento de Estado, na expectativa da sua concretização plena - o que não se verificou - política essa que se revela adequada, conforme relatório n.º 27/03 de Auditoria operacional aos fluxos financeiros no âmbito da Lei de Finanças das Regiões Autónomas - 2001, levada a cabo pela SRMTC (...).”*

Da apreciação efectuada às receitas comunitárias (ponto 2.2.2.3) a SPPF confirma que entende o “overbooking” como um instrumento necessário *“(...) à boa execução dos programas comunitários e ao aproveitamento máximo dos recursos financeiros da Comunidade Europeia.”* e que *“Relativamente a não especificar devidamente a proveniência das receitas oriundas da União Europeia, informamos que esta tem sido realizada na medida do possível, dada a sua natureza. Contudo, em 2003, esta situação foi substancialmente melhorada.”*

³² Através do ofício n.º SAI00746/04, de 15 de Março.



No âmbito das receitas próprias da RAM (ponto 2.2.3), a SRPF, refere que o agregado das “(...) *Receitas correntes sofreram um acréscimo conjuntural pela reclassificação do CIDE, as receitas de capital, exactamente pela mesma razão, sofreram obviamente em decréscimo na mesma medida dos 60% dos CIDE (...)*”, pelo que sugerem a alteração dos valores do Quadro II.13; no entanto, o referido quadro tem em atenção os valores expressos nas Contas da RAM de 2000 a 2001, pelo que não se procedeu a tal modificação.



Capítulo III

Despesa



CAP. III – DESPESA

3.1 – Âmbito de verificação

Em cumprimento do disposto na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e pela conjugação dos seus art.ºs 41.º, n.º 1, e 42.º, n.º 1, no parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, o Tribunal de Contas aprecia a actividade financeira do Governo Regional, nomeadamente no domínio da despesa³³.

No presente capítulo, procede-se ao exame das despesas públicas realizadas no ano económico de 2002, com vista à satisfação das necessidades públicas regionais. Pretende-se analisar o conteúdo e a natureza da despesa pública, atendendo às realidades distintas que traduzem a actividade financeira do Governo da Região Autónoma. Para além da análise do orçamento da despesa, quanto à respectiva estrutura e ao nível de execução verificado em 2002, atende-se igualmente, em alguns casos, à sua evolução relativamente aos dois anos anteriores.

O capítulo inclui, também, uma análise dos encargos assumidos e não pagos, e especificamente os relativos ao Sector da Saúde, independentemente do ano em que foram assumidos, procurando-se caracterizar a sua constituição, nas vertentes económica, organizacional e temporal, assim como as razões do seu não pagamento.

O presente capítulo inclui, ainda, uma síntese das “*Auditorias de fiscalização concomitante à Direcção Regional de Formação Profissional e ao Laboratório Regional de Engenharia Civil no ano 2002*”.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, e em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal remeteu a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, o presente capítulo³⁴, cujas alegações³⁵ foram, quando pertinentes, tidas em consideração e analisadas no último ponto do presente capítulo.

3.2 – Análise global da despesa

À semelhança dos anos anteriores, a política orçamental desenvolvida pelo Governo Regional, no ano económico de 2002, evidenciou a prioridade dada a obras e projectos co-financiados pelos fundos comunitários, com especial destaque para os que integravam o novo Programa Operacional Plurifundos, em consequência da entrada em vigor, no ano 2000, do III Quadro Comunitário de Apoio. Na prossecução deste objectivo, foram determinadas algumas medidas de contenção e de rigor nas despesas com o funcionamento normal dos serviços³⁶.

Assim, procede-se à análise da despesa pública executada pela Administração Regional Directa nas suas diferentes perspectivas: económica, orgânica e funcional e relativamente a cada uma, apresenta-se a comparação entre a despesa prevista, em termos de orçamento final, e a despesa efectivamente paga, escriturada na Conta da RAM remetida à SRMTC.

³³ Vd. alínea b) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

³⁴ Com excepção da Síntese.

³⁵ A versão integral das respostas da SRPF encontra-se incluída na documentação relativa ao presente Relatório.

³⁶ Pela Resolução n.º 1796/2001, de 28 de Dezembro, efectuou-se o congelamento, em diferentes percentagens, de algumas rubricas do Orçamento da RAM.

3.2.1 – Execução orçamental da despesa

A) Segundo a classificação económica

Relativamente à classificação económica, o quadro seguinte fornece uma visão global da execução da despesa, que ascendeu a 1.122,7 milhões de euros, focando questões de natureza estrutural, e permitindo apreciar cada um dos seus agregados: despesas correntes e de capital, recursos próprios de terceiros e contas de ordem.

Quadro III. 1 - Execução orçamental da despesa

(em euros)

Designação	Orçamento Final		Despesa		Desvio		Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Despesas Correntes	783.830.129,00	48,9	665.582.632,40	59,3	118.247.496,60	24,6	84,9
Despesas de Capital	566.843.498,00	35,3	277.854.258,85	24,7	288.989.239,15	60,1	49,0
Rec. Próprios de Terceiros	178.792.990,00	11,1	155.860.962,10	13,9	22.932.027,90	4,8	87,2
Contas de Ordem	74.360.670,00	4,6	23.424.573,27	2,1	50.936.096,73	10,6	31,5
Total	1.603.827.287,00	100,0	1.122.722.426,62	100,0	481.104.860,38	100,0	70,0

Fonte: Conta da RAM de 2002.

O nível de execução da despesa prevista cifrou-se em 70%, correspondendo essa taxa a um desvio, relativamente ao programado, na ordem dos 481,1 milhões de euros.

As “*Despesas de capital*” representaram cerca de 24,7% do valor total da despesa, tendo a respectiva taxa de execução (49%) ficado consideravelmente abaixo do nível de execução global. À semelhança do que ocorreu no ano 2001, é relativamente a estas despesas que o desvio, face ao previsto, se apresenta mais elevado, representando 60,1% do total dos desvios.

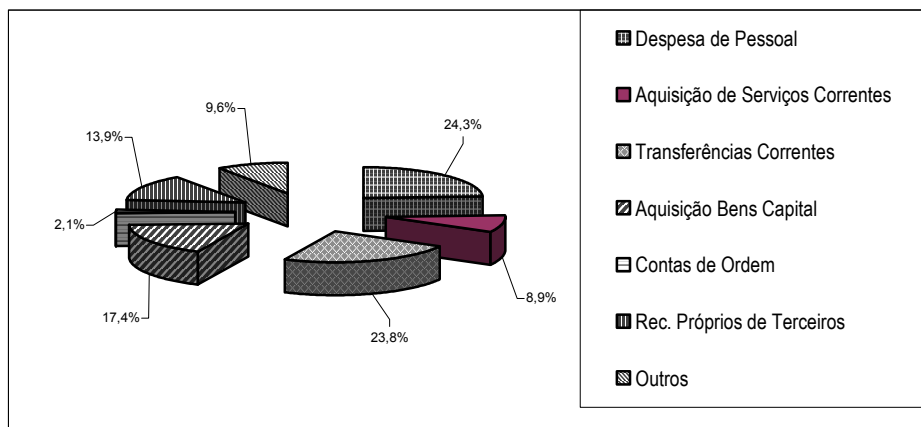
A componente mais significativa na execução do orçamento da despesa da RAM refere-se a “*Despesas correntes*”, que correspondem a 59,3% do valor total, representando, quase 665,6 milhões de euros, tendo a respectiva taxa de execução atingido 84,9%.

Quanto aos “*Recursos próprios de terceiros*”, onde se contabilizam as entregas provenientes e destinadas a terceiras entidades, nomeadamente, os Fundos Comunitários, o FGM, o FCM e o IRS, apresentaram uma taxa de execução de 87,2%, correspondendo a um volume de despesa próximo de 155,9 milhões de euros.

Analisando a despesa segundo as diferentes rubricas agregadas, e ponderando o seu peso no total da despesa da Região, constata-se que as “*Despesas de pessoal*”, as “*Transferências correntes*” e a “*Aquisição de bens de capital*” são as mais significativas, representando em conjunto, 65,5% das despesas efectuadas, valor superior ao do ano 2001, em que esta ponderação era de 61,8%.



Gráfico III. 1 – Despesa segundo a classificação económica



Fonte: Conta da RAM de 2002.

As “Despesas com o pessoal”, que representaram 24,3% do total da despesa, quase 272,3 milhões de euros, e as “Transferências correntes”, as quais absorveram 23,8% dos gastos públicos, o que significa, em termos absolutos, mais de 266,9 milhões de euros, aumentaram o seu peso relativo no total da despesa, face a 2001, ano em que representavam, respectivamente, 22,4% e 22% do total.

B) Segundo a classificação orgânica

A classificação orgânica da despesa permite conhecer quais os montantes de recursos financeiros públicos afectos a cada Departamento³⁷ da Administração Regional (ALRM e executivo regional), para satisfação das necessidades públicas dos diferentes sectores a seu cargo. Os dados do quadro seguinte permitem aquilatar, por classificação orgânica, as despesas³⁸ realizadas por cada um dos Departamentos do Governo Regional, bem como pela Assembleia Legislativa Regional.

Quadro III. 2 – Despesa segundo a classificação orgânica

(em euros)

Departamentos	Orçamento Final		Despesa		Desvio	Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%		
01 ALRM	13.643.434,00	0,9	13.493.037,33	1,2	150.396,67	98,9
02 PGR	3.145.300,00	0,2	2.068.887,57	0,2	1.076.412,43	65,8
03 VPGR	47.561.074,00	3,0	25.720.531,07	2,3	21.840.542,93	54,1
04 SRRH	15.998.894,00	1,0	12.674.196,12	1,1	3.324.697,88	79,2
05 SRTC	26.007.832,00	1,6	19.621.742,66	1,7	6.386.089,34	75,4
06 SREST	377.754.527,00	23,6	224.904.301,15	20,0	152.850.225,85	59,5
07 SRAS	242.474.978,00	15,1	181.687.783,69	16,2	60.787.194,31	74,9
08 SRE	338.245.173,00	21,1	296.539.727,94	26,4	41.705.445,06	87,7
09 SRPF	353.108.593,00	22,0	235.090.819,04	20,9	118.017.773,96	66,6
10 SRARN	185.887.482,00	11,6	110.921.400,05	9,9	74.966.081,95	59,7
Total	1.603.827.287,00	100,0	1.122.722.426,62	100,0	481.104.860,38	70,0

Fonte: Conta da RAM de 2002.

³⁷ De acordo com a estrutura orgânica do Governo Regional da RAM, estabelecida pelo DRR n.º 43/2000/M, de 12 de Dezembro.

³⁸ Inclui “Recursos próprios de terceiros” e “Contas de ordem”.

Relacionando a estrutura dos pagamentos efectuados com a do orçamento final, é possível observar que os Departamentos da Administração Regional de menor dimensão financeira (ALRM, PGR, SRRH e SRTC) mantiveram as suas posições relativas. As mudanças mais significativas, em termos da estrutura da despesa, ocorreram nos departamentos com ponderação mais elevada. Assume particular destaque o incremento, em relação ao valor orçamentado, do peso relativo da Secretaria Regional de Educação (de 21,1% para 26,4%), contrabalançado, principalmente, pela diminuição dos meios adstritos à Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes (de 23,6% para 20%).

Esta realidade reflecte, em parte, as opções tomadas pelo GR, ao eleger como grandes medidas, no quadro de uma integração europeia, a consolidação das bases económicas, sociais, culturais e ambientais, assente no reforço e valorização das qualificações e competências humanas³⁹ (educação e formação profissional), na promoção do emprego e na melhoria da eficiência económica.

Os três Departamentos com maior peso na estrutura da despesa (SRE, SRPF e SREST) foram responsáveis por 67,3% dos pagamentos realizados, assumindo especial destaque a SRE que teve a seu cargo 26,4% dos mesmos. A significativa expressão financeira da despesa desta última Secretaria, deriva do elevado peso das despesas correntes, mormente as despesas com o pessoal.

C) Segundo a classificação funcional

O estudo das despesas segundo a classificação funcional permite analisar as áreas privilegiadas de aplicação de recursos financeiros da Região, evidenciando, nesta medida, as linhas de orientação da intervenção da Administração Regional nos diversos sectores de actividade. Assim, a aplicação desses recursos, no ano 2002, está reflectida no quadro seguinte:

Quadro III. 3 – Despesa segundo a classificação funcional

(em euros)

Função	Orçamental Final		Despesa		Desvio	Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%		
1 Funções Gerais de Soberania	266.630.275,00	16,6	223.240.688,25	19,9	43.389.586,75	83,7
1.1 Serviços Gerais da Administração Pública	261.570.557,00	16,3	221.070.490,20	19,7	40.500.066,80	84,5
1.3 Segurança e Ordem Pública	5.059.718,00	0,3	2.170.198,05	0,2	2.889.519,95	42,9
2 Funções Sociais	782.967.537,00	48,8	586.234.175,02	52,2	196.733.361,98	74,9
2.1 Educação	345.585.827,00	21,5	289.487.375,97	25,8	56.098.451,03	83,8
2.2 Saúde	247.553.096,00	15,4	180.440.558,74	16,1	67.112.537,26	72,9
2.3 Segurança e Acção Social	458.894,00	0,0	9.371,22	0,0	449.522,78	2,0
2.4 Habitação e Serviços Colectivos	126.397.104,00	7,9	69.994.000,63	6,2	56.403.103,37	55,4
2.5 Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos	62.972.616,00	3,9	46.302.868,46	4,1	16.669.747,54	73,5
3 Funções Económicas	468.639.394,00	29,2	290.708.670,90	25,9	177.930.723,10	62,0
3.1 Agricultura e Pecuária, Silvic., Caça e Pesca	81.049.401,00	5,1	50.805.555,89	4,5	30.243.845,11	62,7
3.2 Indústria e Energia	5.453.400,00	0,3	4.139.179,73	0,4	1.314.220,27	75,9
3.3 Transportes e Comunicações	320.288.312,00	20,0	199.776.074,82	17,8	120.512.237,18	62,4
3.4 Comércio e Turismo	54.640.508,00	3,4	31.405.529,08	2,8	23.234.978,92	57,5
3.5 Outras funções económicas	7.207.773,00	0,4	4.582.331,38	0,4	2.625.441,62	63,6
4 Outras Funções	85.590.081,00	5,3	22.538.892,45	2,0	63.051.188,55	26,3
4.1 Operações da Dívida Pública	85.086.082,00	5,3	22.538.892,45	2,0	62.547.189,55	26,5
4.3 Diversas não especificadas	503.999,00	0,0	0,00	0,0	503.999,00	0,0
Total Geral	1.603.827.287,00	100,0	1.122.722.426,62	100,0	481.104.860,38	70,0

Fonte: Conta da RAM de 2002.

A sua leitura permite constatar que as intenções de despesa, manifestadas no orçamento regional, coincidem, grosso modo, com as efectivamente executadas, uma vez que, comparando a estrutura do

³⁹ Vector estratégico definido no Programa de Governo (2001-2004).



orçamento final com a sua execução, observa-se que não se alteraram as prioridades definidas pelo GR para o ano 2002.

Com importância significativa, ao nível da execução, evidenciam-se, para além do sector da “Educação”, com 25,8%, os sectores dos “Serviços Gerais da Administração Pública”, com 19,7%, dos “Transportes e Comunicações”, com 17,8%, e da “Saúde”, com 16,1%, do total dos gastos públicos.

Verifica-se ainda que as “Funções Sociais” se destacam das restantes, representando 52,2% no total da despesa pública da Administração Regional, correspondente a 586,2 milhões de euros, seguindo-se as “Funções Económicas”, com 25,9% (290,7 milhões de euros). Foi também nestas funções que se registaram os desvios mais acentuados, em valores absolutos, entre o orçamento final e a sua execução.

3.2.2 – Despesas de funcionamento e de investimento

Procurando compreender a estrutura da despesa pública, bem como as consequências e os efeitos sobre a economia regional, efectua-se uma análise aos gastos públicos segundo duas ópticas distintas: por um lado, as “Despesas de funcionamento”, e por outro, as “Despesas de investimento”.

O quadro seguinte desagrega as despesas de cada departamento orgânico em “Despesas de funcionamento”, “Despesas de investimento” e “Recursos próprios de terceiros”, incluindo nestes as “Contas de ordem”:

Quadro III. 4 – Despesas de funcionamento e de investimento

(em euros)

Departamentos	Despesas de Funcionamento		Despesas de Investimento		Rec. Prop. Terc. + Contas Ordem		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
01 ALRM	12.470.866,70	2,2	0,00	0,0	1.022.170,63	0,6	13.493.037,33	1,2
02 PGR	2.068.887,57	0,4	0,00	0,0	0,00	0,0	2.068.887,57	0,2
03 VPGR	9.228.914,02	1,6	10.265.925,63	2,7	6.225.691,42	3,5	25.720.531,07	2,3
04 SRRH	8.209.000,73	1,5	3.167.588,05	0,8	1.297.607,34	0,7	12.674.196,12	1,1
05 SRTC	5.969.131,69	1,1	13.652.610,97	3,6	0,00	0,0	19.621.742,66	1,7
06 SREST	20.637.746,11	3,6	204.141.120,49	54,0	125.434,55	0,1	224.904.301,15	20,0
07 SRAS	175.981.895,54	31,1	3.317.272,75	0,9	2.388.615,40	1,3	181.687.783,69	16,2
08 SRE	255.863.097,05	45,2	33.502.071,46	8,9	7.174.559,43	4,0	296.539.727,94	26,4
09 SRPF	39.016.057,78	6,9	40.212.683,58	10,6	155.862.077,68	86,9	235.090.819,04	20,9
10 SRARN	36.039.506,18	6,4	69.692.514,95	18,4	5.189.378,92	2,9	110.921.400,05	9,9
Total	565.485.103,37	100,0	377.951.787,88	100,0	179.285.535,37	100,0	1.122.722.426,62	100,0
Peso no Total da Despesa (%)		50,4		33,6		16,0		100,0

Fonte: Conta da RAM de 2002.

As despesas totalizaram 943,4 milhões de euros, excluindo os “Recursos próprios de terceiros” e “Contas de ordem”, os quais somaram quase 179,3 milhões de euros e significaram 16% do total da despesa pública.

As “Despesas de funcionamento” atingiram quase 565,5 milhões de euros, representando 50,4% do total da despesa, o que, em termos absolutos, correspondeu a um decréscimo de 47,6 milhões de euros em relação a 2001⁴⁰, e em termos relativos, a um decréscimo de 5,3 pontos percentuais, já que no ano 2001 o seu peso rondou os 55,7%.

⁴⁰ Vide Parecer e Relatório sobre a Conta da RAM de 2001.

De entre os Departamentos que obtiveram maior expressão nas “*Despesas de funcionamento*”, destacam-se a SRE, com 255,86 milhões de euros, correspondendo a 45,2% do total dessas despesas, e a SRAS, com 175,98 milhões de euros, representando 31,1%, o que decorre do peso directo e indirecto das despesas com o pessoal nestas secretarias, dadas as suas áreas de actuação.

Dos 377,9 milhões de euros de “*Despesas de investimento*”, a maior fatia foi canalizada através do orçamento da SREST (54%), que, na respectiva execução, se responsabilizou pela movimentação de 204,1 milhões de euros. Por ordem decrescente de grandeza, é também de referir a participação da SRARN que movimentou 18,4% do total destas despesas.

Conclui-se que mais de 50% da despesa da RAM foi canalizada para o funcionamento da administração, tendo cerca de 33,6% sido empregue em despesas que contribuem para a formação de capital técnico, o que representou um aumento do peso relativo destas despesas em cerca de 6,3 pontos percentuais, face a 2001, ano em que representavam 27,3% do total, correspondendo, em termos absolutos, a um aumento de 77,2 milhões de euros.

3.2.3 - Análise económica da despesa

Atendendo à despesa pública nas suas diversas vertentes, e procurando perceber o seu impacto na economia, relacionou-se o volume da despesa à população total residente na Região⁴¹. A incidência da despesa pública realizada em 2002, por habitante residente na RAM, foi de € 4.582,33, conforme se espelha no quadro que se segue:

(em euros)

Designação	Despesa Paga	Per Capita	%
Despesas Correntes	665.582.632,40	2.716,54	59,3
Despesas de Capital	277.854.258,85	1.134,05	24,7
Rec. Próprios de Terceiros	155.860.962,10	636,14	13,9
Contas Ordem	23.424.573,27	95,61	2,1
Total	1.122.722.426,62	4.582,33	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2002 e ofício da DRE.

O custo de manutenção da Administração Pública Regional por habitante foi de € 2.308, sendo que, por cada habitante residente na RAM, foram utilizados € 1.542,59 em despesas de investimento.

(em euros)

Designação	Despesa Paga	Per Capita
Despesas de Funcionamento	565.485.103,37	2.308,00
Despesas de Investimentos	377.951.787,88	1.542,59
Rec. Próprios de Terceiros + Contas de Ordem	179.285.535,37	731,74

Fonte: Conta da RAM de 2002 e ofício da DRE.

No tocante às áreas preferenciais da actuação da Administração Pública Regional, constata-se que nas “*Funções sociais*” cada cidadão beneficiou, em média, de € 2.392,69, distribuídos principalmente pela “*Educação*” com € 1.181,53, seguindo-se a “*Saúde*” com € 736,46.

⁴¹ Foi solicitado à Direcção Regional de Estatística, o valor do PIB para o ano 2002, de forma a concretizar a análise económica da despesa. Todavia, tal não se mostrou viável, uma vez que o valor deste agregado, para o ano em causa, não está ainda disponível, tendo apenas sido remetidos os valores daquela grandeza para o período compreendido entre os anos 1995 e 1999. Quanto à população residente na RAM, igualmente requerida, apenas se encontra disponível o valor respeitante ao ano 2001, que era de 245.011 habitantes, o qual se utilizou para os cálculos supra, limitando a análise em termos de comparação evolutiva. (Fonte da população residente Censos 2001 - Ofício n.º SAI00593/03, de 24 de Julho de 2003).



(em euros)

Designação	Despesa Paga	Per Capita	%
Funções Gerais de Soberania	223.240.688,25	911,15	19,9
Funções Sociais	586.234.175,02	2.392,69	52,2
Funções Económicas	290.708.670,90	1.186,51	25,9
Outras Funções	22.538.892,45	91,99	2,0
Total	1.122.722.426,62	4.582,33	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2002 e ofício da DRE.

3.3 – Análise evolutiva da despesa

O crescimento da despesa pública regional, face ao ano anterior, situou-se nos 2%, o que correspondeu, em termos absolutos, a cerca de 22,1 milhões de euros, sendo este crescimento significativamente inferior ao registado em 2001, ano em que atingiu 10,4%.

No período entre 2000 e 2002 o crescimento da despesa, em termos absolutos, atingiu 125,9 milhões de euros, o que representa um aumento de 12,6%, situando-se a taxa média de crescimento anual, neste período, em 6,1%.

Quadro III. 5 – Evolução global da despesa

(em euros)

	2000	2001	2002	Δ 2001/2000	Δ 2002/2001	Δ 2002/2000	TMCA
Despesa Total	996.784.232,65	1.100.651.356,36	1.122.722.426,62	10,4%	2,0%	12,6%	6,1%

Fonte: Contas da RAM de 2000/2002.

3.3.1 – Evolução segundo a óptica da despesa

A) Segundo a classificação económica

O quadro seguinte perspectiva a evolução da despesa pública regional, segundo a classificação económica, no período compreendido entre 2000 e 2002.

Quadro III. 6 – Evolução da despesa por classificação económica

(em euros)

Designação / Anos	Despesa						Variação (%)		TMCA
	2000		2001		2002		2001/00	2002/01	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%			
Despesas Correntes	555.406.004,89	55,7	583.822.078,96	53,0	665.582.632,40	59,3	5,1	14,0	9,5%
01 Despesa de Pessoal	226.970.114,83	22,8	247.078.664,60	22,4	272.288.643,61	24,3	8,9	10,2	9,5%
02 Aq. de Serviços Correntes	68.072.432,71	6,8	63.629.286,19	5,8	100.369.701,76	8,9	-6,5	57,7	21,4%
03 Encargos Correntes da Dívida	17.325.224,08	1,7	23.412.035,52	2,1	19.981.275,79	1,8	35,1	-14,7	7,4%
04 Transferência Correntes	234.468.230,77	23,5	242.357.653,66	22,0	266.931.525,70	23,8	3,4	10,1	6,7%
05 Subsídios	6.344.110,99	0,6	5.865.810,94	0,5	3.740.005,39	0,3	-7,5	-36,2	-23,2%
06 Outras Despesas Correntes	2.225.891,51	0,2	1.478.628,05	0,1	2.271.480,15	0,2	-33,6	53,6	1,0%
Despesas de Capital	336.905.121,92	33,8	329.986.775,64	30,0	277.854.258,85	24,7	-2,1	-15,8	-9,2%
07 Aquisição Bens de Capital	241.122.951,16	24,2	191.716.484,94	17,4	195.536.025,59	17,4	-20,5	2,0	-9,9%
08 Transferências Capital	49.965.727,02	5,0	65.958.309,23	6,0	64.996.335,87	5,8	32,0	-1,5	14,1%
09 Activos Financeiros	14.674.644,36	1,5	16.108.378,51	1,5	8.297.963,57	0,7	9,8	-48,5	-24,8%
10 Passivos Financeiros	31.141.799,38	3,1	43.712.108,65	4,0	2.557.616,66	0,2	40,4	-94,1	-71,3%
11 Outras Despesas Capital	0,00	0,0	12.491.494,31	1,1	6.466.317,16	0,6	0	-48,2	0
Rec. Próprias de Terceiros	86.886.942,82	8,7	106.252.229,77	9,7	155.860.962,10	13,9	22,3	46,7	33,9%
Contas Ordem	17.586.163,03	1,8	80.590.271,98	7,3	23.424.573,27	2,1	358,3	-70,9	15,4%
Total	996.784.232,65	100,0	1.100.651.356,36	100,0	1.122.722.426,62	100,0	10,4	2,0	6,1%

Fonte: Contas da RAM de 2000/2002.

As “Despesas de capital” registaram um decréscimo de 15,8%, face a 2001, enquanto que as “Despesas correntes” cresceram 14%, acentuando-se assim a tendência já verificada no ano anterior. Em termos de taxa média de crescimento anual, a evolução verificada no período entre 2000 e 2002 traduziu-se num crescimento das “Despesas correntes” em 9,5%, enquanto que as “Despesas de capital” registaram uma quebra de 9,2%.

B) Segundo a classificação orgânica

A perspectiva orgânica da evolução da despesa permite identificar qual a evolução dos meios financeiros afectos pelo executivo a determinada função de regulamentação da economia ou à satisfação de um conjunto de necessidades públicas relativamente homogéneo, cuja expressão financeira está formalizada no montante afecto a cada Departamento⁴².

Quadro III. 7 – Evolução por classificação orgânica da despesa

(em euros)

Departamentos	Despesa				Variação 2002/01 (%)
	2001		2002		
	Valor	%	Valor	%	
01 ALRM	12.023.964,12	1,1	13.493.037,33	1,2	12,2
02 PGR	2.453.817,16	0,2	2.068.887,57	0,2	-15,7
03 VPGR	25.625.918,76	2,3	25.720.531,07	2,3	0,4
04 SRRH	12.468.108,77	1,1	12.674.196,12	1,1	1,7
05 SRTC	17.605.383,00	1,6	19.621.742,66	1,7	11,5
06 SREST	188.705.922,80	17,1	224.904.301,15	20,0	19,2
07 SRAS	219.321.431,47	19,9	181.687.783,69	16,2	-17,2
08 SRE	283.464.328,69	25,8	296.539.727,94	26,4	4,6
09 SRPF	237.090.641,66	21,5	235.090.819,04	20,9	-0,8
10 SRARN	101.891.839,93	9,3	110.921.400,05	9,9	8,9
Total	1.100.651.356,36	100,0	1.122.722.426,62	100,0	2,0

Fonte: Contas da RAM de 2001 e 2002.

Nos dois anos em análise, a estrutura de repartição das despesas entre os diversos Departamentos que compõem a administração regional, manteve-se sensivelmente a mesma, sendo apenas de registar a diminuição das verbas afectas à SRAS, cujo peso, no total da despesa, caiu de 19,9% para 16,2%, tendo este decréscimo sido contrabalançado pelo reforço da despesa realizada pela SREST.

C) Segundo a classificação funcional da despesa

A análise da evolução funcional da despesa permite conhecer as áreas prioritárias de actuação financeira do executivo regional, definindo-se os sectores que beneficiaram de uma maior intervenção da administração pública. O quadro seguinte espelha a estrutura, por funções, da despesa pública ao longo do período de 2000 a 2002.

⁴² Dada a alteração da estrutura orgânica do Governo Regional, introduzida pelo DRR n.º 43/2000/M, apenas é possível efectuar a comparação evolutiva quanto à classificação orgânica, em relação ao ano 2001.



Quadro III. 8 – Evolução funcional da despesa

(em euros)

Funções / Anos	Despesa						Variação (%)		TMCA
	2000		2001		2002		2001/00	2002/01	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%			
Funções Gerais de Soberania	154.494.829,09	15,5	180.235.398,78	16,4	223.240.688,25	19,9	16,7	23,9	20,2%
Funções Sociais	530.206.736,49	53,2	586.671.006,92	53,3	586.234.175,02	52,2	10,6	-0,1	5,2%
Funções Económicas	263.615.643,62	26,4	266.620.806,49	24,2	290.708.670,90	25,9	1,1	9,0	5,0%
Outras Funções	48.467.023,46	4,9	67.124.144,17	6,1	22.538.892,45	2,0	38,5	-66,4	-31,8%
Total	996.784.232,65	100,0	1.100.651.356,36	100,0	1.122.722.426,62	100,0	10,4	2,0	6,1%

Fonte: Contas da RAM de 2000/2002.

De uma forma geral, a estrutura da despesa manteve-se ao longo do período considerado, tendo sido dada prioridade às “*Funções sociais*”, cujo peso ao longo dos anos tem representado mais de metade do valor total da despesa, o que não é alheio aos objectivos estratégicos definidos no PDES-RAM de 2000-2006⁴³ e no Programa de Governo da legislatura de 2001/2004.

3.4 – Encargos assumidos e não pagos (EANP)

Esta análise visa as despesas assumidas pelos serviços da Administração Pública Regional, ao longo do ano económico de 2002, mas que, por motivos de ordem procedimental e administrativa, por ausência de autorização de pagamento ou por insuficiência de tesouraria, não foram pagas até ao final desse ano, incluindo o período complementar previsto na lei para o pagamento das despesas⁴⁴, nos termos definidos no art.º 8.º do DRR n.º 4/2002/M, de 13 de Fevereiro.

O Regime de Administração Financeira do Estado, consagrado na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e desenvolvido pelo DL n.º 155/92, de 28 de Julho, continua por implementar na Região Autónoma da Madeira⁴⁵, pelo que, nesta matéria, mantêm-se as disposições contidas no DL n.º 265/78, de 30 de Agosto, o qual, nomeadamente, no seu art.º 1.º, determina que “*Os encargos relativos a anos anteriores serão satisfeitos de conta de verbas adequadas do orçamento que estiver em vigor no momento em que for efectuado o seu pagamento.*”, assim como condiciona, no art.º 2.º, “*A satisfação dos encargos relativos a anos anteriores (...) de adequada justificação das razões do seu não pagamento em tempo oportuno.*”.

Esta situação, já referida em Pareceres anteriores, foi, inclusivamente, objecto de Recomendação (vide Pareceres sobre as Contas de 1998, 1999 e 2000, ponto 3.3, Capítulo III e sobre a conta de 2001, ponto II.2).

⁴³ Nomeadamente, reforçar a competitividade e o posicionamento geo-estratégico da economia madeirense, promover o emprego e a empregabilidade do potencial humano (reforçar a valorização dos recursos humanos e a capacidade de inovação), assegurar a melhoria da qualidade de vida e preservar os valores ambientais (promover a coesão interna – social e territorial – e a qualidade de vida).

⁴⁴ O valor dos encargos assumidos e não pagos foi determinado através da listagem fornecida pela DROC, onde constam os valores distribuídos pelos diferentes Departamentos do Governo Regional. Foi igualmente solicitada, a essa Direcção Regional, a discriminação dos encargos assumidos e não pagos por classificação económica, bem como o respectivo ano económico em que a despesa foi assumida, e ainda as razões do seu não pagamento. (Remetida pelo Ofício n.º SAI02326/03, de 01/09/2003, e Ofício n.º SAI03374/03, de 30/12/2003).

⁴⁵ Assim como não foi feita a aplicação do DL n.º 232/97, de 3 de Setembro, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), e constitui um elemento fundamental na reforma da administração financeira e das contas públicas.

3.4.1 – Análise global dos EANP

O valor absoluto dos encargos assumidos e não pagos de toda a Administração Regional – Directa e Indirecta – ultrapassou os 346,8 milhões de euros. Esta situação traduz-se, na prática, num financiamento privado destas despesas, assegurado à custa das entidades a quem ficaram por pagar os encargos pela Região. À semelhança do ano 2001, as razões apresentadas para o seu não pagamento radicam-se em dificuldades de tesouraria⁴⁶.

Quadro III. 9 – Análise global dos EANP

(em euros)

Departamentos	EANP	
	Administração Regional	
	Directa	Indirecta
01 ALRM	0,00	6.626,65
02 PGR	197.277,53	0,00
03 VPGR	6.594.060,38	29.055,07
04 SRRH	211.387,92	770.332,42
05 SRTC	3.455.322,69	22.828,72
06 SREST	116.829.452,51	113.015,77
07 SRAS	619.312,12	129.455.564,54
08 SRE	10.142.813,54	4.116.976,31
09 SRPF	25.353.931,27	331.809,42
10 SRARN	30.249.143,61	18.384.377,53
Total EANP por Administração	193.652.701,57	153.230.586,43
Total EANP	346.883.288,00	
Percentagem no Total de EANP	55,8%	44,2%

Fonte: Relação dos encargos assumidos e não pagos, fornecida pela DROC.

Refira-se que, relativamente aos EANP da Administração Indirecta, na sequência de algumas divergências detectadas entre os valores constantes da listagem da DROC e os apresentados nas respectivas contas de gerência, foram solicitados⁴⁷ esclarecimentos à SRPF, tendo esta justificado as divergências e remetido posteriormente a errata da listagem dos encargos transitados de 2002 para 2003.

Dos elementos do quadro é possível concluir que 55,8% dos EANP foram da responsabilidade da Administração Directa da RAM, correspondendo a mais de 193,6 milhões de euros, cifrando-se o valor dos da Administração Regional Indirecta⁴⁸ em cerca de 153,2 milhões de euros, ou seja, 44,2% do total.

Comparativamente com o ano 2001, constata-se um aumento significativo, em termos relativos e em termos absolutos, do valor dos encargos assumidos e não pagos da Administração Regional Directa⁴⁹,

⁴⁶ Conforme resulta do ofício da DROC n.º SAI02326/03, de 1 Setembro de 2003, o qual refere que “os motivos que levaram ao não pagamento da despesa, que por isso transitou, são os decorrentes das contingências de tesouraria”.

⁴⁷ Através do Fax n.º 14/2004-UAT II, de 9 de Março de 2004.

⁴⁸ Cujas análises efectuar-se-á no Capítulo VII – Execução Orçamental dos Fundos e Serviços Autónomos.

⁴⁹ O valor de encargos assumidos e não pagos, pela Administração Regional Directa, no ano económico de 2001, foi de 147,4 milhões de euros.



na ordem dos 46,2 milhões de euros, o que representou um crescimento de 31,4%, grande parte do qual, resultou do aumento dos EANP relativos aos Investimentos do Plano⁵⁰.

No que concerne à Administração Regional Indirecta⁵¹, o crescimento dos encargos assumidos e não pagos, foi ainda mais acentuado, quer em termos absolutos (cerca de 48,5 milhões de euros), quer em termos relativos, sendo o incremento, face ao ano anterior, de 46,3%, o que ficou a dever-se, principalmente, ao crescimento significativo dos EANP do sector da saúde⁵².

Analisando o valor dos encargos assumidos e não pagos, por Departamento do Governo Regional, e apenas para a Administração Regional Directa, verifica-se que estes se concentraram, essencialmente, na SREST, responsável por 60,3% desses encargos, correspondente a mais de 116,8 milhões de euros, seguindo-se-lhe a SRARN, com 15,6% e a SRPF, com 13,1%, conforme pode ser visualizado através do quadro apresentado no ponto seguinte.

3.4.2 – Impacto dos EANP no orçamento do ano seguinte

As repercussões dos EANP da Administração Regional Directa no orçamento inicial do ano 2003 implicaram que 11,7% desse orçamento estivesse comprometido com encargos assumidos e não pagos transitados de 2002, o que representa um aumento face a 2001, quando estes representavam 9,8% do orçamento inicial de 2002.

Quadro III. 10 – Impacto dos EANP no orçamento inicial

(em euros)

Departamentos	EANP 2002		Orçamento Inicial de 2003	Valor Comprometido (%)
	Valor	%		
02 PGR	197.277,53	0,1	2.637.000,00	7,5
03 VPGR	6.594.060,38	3,4	43.423.174,00	15,2
04 SRRH	211.387,92	0,1	17.211.477,00	1,2
05 SRTC	3.455.322,69	1,8	22.837.872,00	15,1
06 SREST	116.829.452,51	60,3	391.216.030,00	29,9
07 SRAS	619.312,12	0,3	254.529.029,00	0,2
08 SRE	10.142.813,54	5,2	359.865.509,00	2,8
09 SRPF	25.353.931,27	13,1	379.771.295,00	6,7
10 SRARN	30.249.143,61	15,6	180.319.859,00	16,8
Total	193.652.701,57	100,0	1.651.811.245,00	11,7

Fonte: Orçamento inicial de 2003 da RAM e relação dos encargos assumidos e não pagos, fornecida pela DROC.

Ao nível dos Departamentos regionais, constata-se que a SREST apresenta o orçamento inicial mais comprometido, com 29,9% do orçamento para 2003 afecto à satisfação de encargos assumidos e não pagos do ano 2002, seguindo-se-lhe a SRARN, a VPGR e a SRTC, com graus de comprometimento de 16,8%, 15,2% e 15,1%, respectivamente.

⁵⁰ Para aprofundamento desta matéria ver ponto 3.4.4.

⁵¹ O valor de encargos assumidos e não pagos, pela Administração Regional Indirecta, no ano económico de 2001, foi de 104,7 milhões de euros.

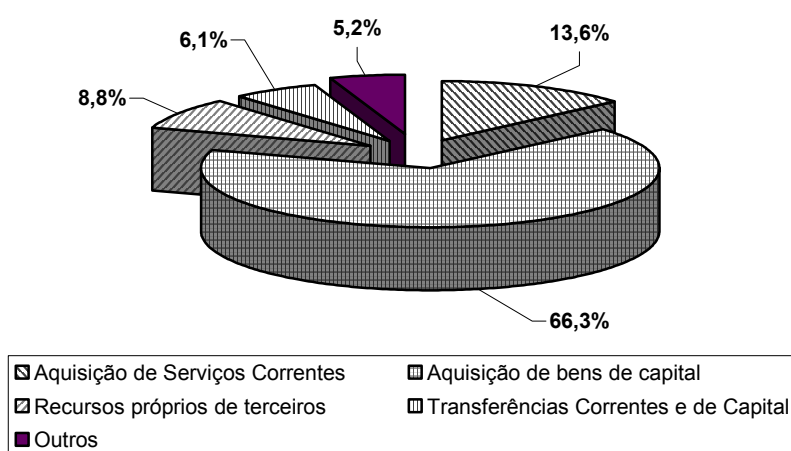
⁵² Esta matéria encontra-se desenvolvida no ponto 3.5.

3.4.3 – Caracterização dos EANP da Administração Directa da RAM

Da análise dos encargos assumidos e não pagos discriminados por rubrica de classificação económica, destacam-se as rubricas de capital, que representam 75,2% do total dos encargos, em oposição aos 16% dos encargos com despesas correntes.

Gráfico III. 2 - Valor dos EANP por classificação económica

(193,6 milhões de euros)



Fonte: Relação dos encargos assumidos e não pagos, fornecida pela DROC.

A rubrica “*Aquisição de bens de capital*” foi responsável por 66,3% do total dos encargos assumidos e não pagos, representando a mesma cerca de 88,2% do total daqueles encargos assumidos por conta de “*Despesas de capital*”. Daquele valor, cerca de 107,1 milhões de euros (83,4%) são da responsabilidade da SREST, assumindo especial destaque as rubricas 07.01.04 – “*Construções diversas*” (93,1 milhões de euros) e 07.01.03 – “*Edifícios*” (10,9 milhões de euros).

Consequentemente, o valor dos encargos assumidos e não pagos é, maioritariamente, referente ao capítulo dos Investimentos do Plano, correspondendo estes a 83,3% do total (161,2 milhões de euros), registando-se um aumento, em termos de valor absoluto, de 35,2 milhões de euros relativamente ao ano anterior, embora, em termos relativos, o seu peso tenha diminuído, uma vez que em 2001 representavam 85,5% do total.



Quadro III. 11 – EANP e investimentos do plano

(em euros)

Administração Directa	EANP		
	Funcionamento	Investimentos do Plano (IP)	IP/EANP (%)
02 PGR	197.277,53	0,00	0,0
03 VPGR	400.473,52	6.193.586,86	3,2
04 SRRH	163.218,49	48.169,43	0,0
05 SRTC	134.586,24	3.320.736,45	1,7
06 SREST	2.090.140,92	114.739.311,59	59,2
07 SRAS	270.577,42	348.734,70	0,2
08 SRE	4.421.091,15	5.721.722,39	3,0
09 SRPF	21.748.035,65	3.605.895,62	1,9
10 SRARN	3.009.985,31	27.239.158,30	14,1
Total	32.435.386,23	161.217.315,34	83,3
Total EANP	193.652.701,57		

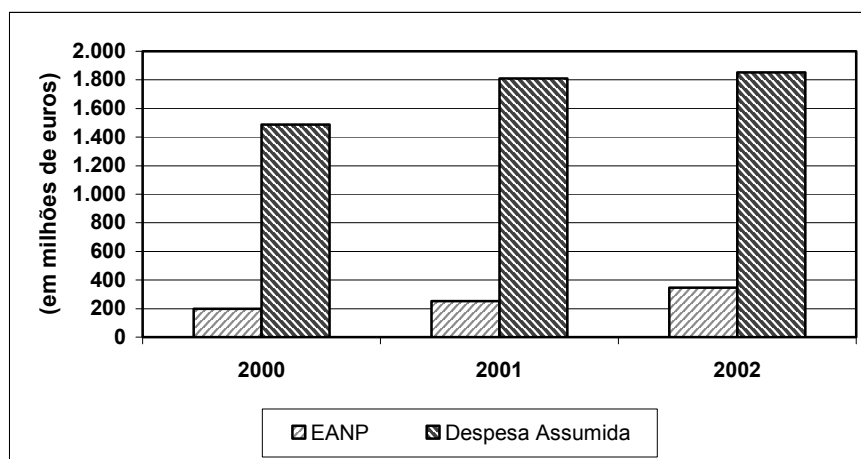
Fonte: Relação dos encargos assumidos e não pagos, fornecida pela DROC.

Os restantes 16,7% reportam-se a encargos das diferentes Secretarias Regionais e seus serviços de apoio (32,4 milhões de euros), constatando-se aí um aumento dos encargos assumidos e não pagos, das despesas de funcionamento normal, que atingiu os 11 milhões de euros, face ao ano anterior.

3.4.4 – Evolução dos EANP

No gráfico seguinte é apresentada a relação entre a despesa assumida de toda a Administração Regional, Directa e Indirecta, e os seus encargos assumidos e não pagos.

Gráfico III. 3 - Evolução global dos EANP



Verificou-se um crescimento do valor dos encargos assumidos e não pagos entre 2001 e 2002, na ordem dos 37,6%, valor consideravelmente superior ao registado entre 2000 e 2001; enquanto que, o crescimento da despesa assumida (2,3%), apresenta-se bastante inferior ao registado no período anterior.

O peso dos encargos assumidos e não pagos no total da despesa assumida, apresenta, por conseguinte, uma tendência crescente no triénio em análise, atingindo 18,7% em 2002, o que representa um crescimento de 34,4% face ao ano anterior.

3.5 – Encargos assumidos e não pagos das entidades do Sector da Saúde

O CHF e o CRS têm desenvolvido a sua actividade, nos últimos anos⁵³, num contexto de insuficiência orçamental que não tem permitido a actuação das administrações no estrito cumprimento da lei e das suas obrigações para com os respectivos fornecedores e credores. Embora o reconhecimento do interesse geral dos fornecimentos dos serviços de saúde se imponha, relativamente a questões de regulação financeira, a prática seguida tem vindo a conduzir a um desequilíbrio, quer orçamental, quer do próprio sistema, ao colocar em causa interesses múltiplos de terceiros, nomeadamente de fornecedores específicos.

A publicação do DLR n.º 9/2003/M, de 27 de Maio, veio criar o Serviço Regional de Saúde (SRS) e extinguir as pessoas colectivas: Centro Hospitalar do Funchal e Centro Regional de Saúde, com efeitos a partir de 1 de Junho de 2003, data de entrada em vigor daquele diploma, passando todos os direitos e obrigações destas entidades, para aquela nova entidade pública empresarial, denominada: Serviço Regional de Saúde, E.P.E., cujo respectivo regime e orgânica foi publicado pelo mesmo diploma.

Por conseguinte, a partir do ano 2003, alterou-se substancialmente o enquadramento desta matéria, transferindo-se aquela realidade para o âmbito do Sector Público Empresarial; contudo, no ano a que se reporta esta análise, aquelas entidades, presentemente extintas, desenvolviam a sua actividade nos mesmos moldes dos anos anteriores, mantendo-se por isso a pertinência desta matéria.

3.5.1 – Aquisições de bens autorizadas por resolução do Conselho do Governo da RAM

À semelhança do sucedido em anos anteriores, em 2002 o Conselho de Administração do CHF processou despesas com aquisição de bens através de resoluções do Conselho do Governo Regional, publicadas no JORAM, situação que não ocorreu com o CRS.

Dos procedimentos autorizados por resolução do CGRAM, cujo valor global ultrapassou os 13,6 milhões de euros, cerca de 67% dizem respeito a produtos farmacêuticos, seguindo-se o material de consumo clínico, com 32,8% do total.

Quadro III. 12 – Despesa assumida versus despesa paga – CHF

Rubricas	(em euros)				
	Total das Resoluções (sem cabimento)	Despesa assumida (com cabimento)	Total de despesa assumida	Despesa paga	% de despesa paga
31651 - Produtos farmacêuticos	9.132.157,46	3.074.089,60	12.206.247,06	446.788,60	3,7
31652 - Material consumo clínico	4.472.413,26	1.066.797,32	5.539.210,58	6.013,86	0,1
31653 - Produtos alimentares	8.018,97	1.198.596,20	1.206.615,17	433.241,40	35,9
31654 - Material consumo hoteleiro	2.662,93	816.297,37	818.960,30	3.717,02	0,5
31655 - Material de consumo administrativo	5.069,92	267.158,38	272.228,30	16.306,81	6,0
622 - Fornecimentos e Serviços	571,00	3.764.764,17	3.765.335,17	1.282.067,81	34,0
Total	13.620.893,54	10.187.703,04	23.808.596,58	2.188.135,50	9,2

Fonte: Ofícios n.º S.0309868/5 de 2003/08/19 e n.º S.0404384/5 de 2004/03/22, do SRS, E.P.E.

⁵³ Vd. Cap. III do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM de 2001.



Considerando apenas as rubricas em que houve aquisição de bens através de resolução do CGRAM, do total da despesa assumida nessas rubricas, correspondente a mais de 23,8 milhões de euros, dos quais cerca de 13,6 (57,2%) não dispunham de cabimento orçamental no final do ano económico de 2002, verificando-se ainda que, do total da despesa assumida naquele conjunto de rubricas, apenas foi paga 9,2%.

Atendendo a que a assunção e autorização da despesa é efectuada pelo CGRAM, estamos perante a inobservância das normas de assunção da despesa pública, uma vez que se procedeu ao fornecimento dos bens, antes de autorizada a realização da despesa.

Verifica-se ainda que, em algumas contas, o valor dos processos autorizados por intermédio de resoluções, corresponde a uma parcela superior à despesa paga, nomeadamente nas contas 31651 - produtos farmacêuticos e 31652 - material consumo clínico. Sendo que, nestas mesmas rubricas, apenas foi paga, respectivamente, 3,7% e 0,1% da despesa assumida.

Na análise operada às resoluções, observa-se que estas indicam apenas o procedimento, não referindo o valor dos mesmos nem a classificação orçamental em que os processos obteriam inscrição orçamental, desconhecendo-se, pela sua leitura, os montantes envolvidos.

Na execução do orçamento da despesa existe um procedimento, constituído por um conjunto de actos e formalidades, que deverá, de acordo com o princípio da legalidade, obedecer aos requisitos e aos normativos impostos na respectiva lei de orçamento e na LEORAM. Assim, será controversa a legalidade do disposto no n.º 1 do art.º 27.º do DLR n.º 29-A/2001/M, onde se diz *“Os encargos de anos anteriores assumidos no âmbito do sistema regional de saúde pública poderão ser satisfeitos pelo Centro Regional de Saúde, com dispensa de quaisquer formalidades.”*

E, no referente à despesa, também se impõe que esta, além de legal, esteja devidamente discriminada no orçamento, tenha *“cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos (...)”* (cfr. do n.º 2 do art.º 18.º da LEORAM).

Por conseguinte, a realização de despesas sem cabimento orçamental, ultrapassando, em muito, as respectivas dotações, subsume-se numa violação do princípio da tipicidade quantitativa, que deve presidir à execução do orçamento da despesa, expresso no citado artigo, uma vez que a despesa é autorizada não só em espécie mas também em quantidade.

Neste caso, será, no entanto, de ponderar que a falta de cabimento orçamental, para além de exceder o âmbito da responsabilidade dos gestores do CHF e do CRS, não se deveu ao propósito de infringir as disposições legais previstas na LEORAM, ocorrendo, sim, devido ao facto de existirem necessidades primárias inadiáveis, para as quais não havia verbas disponíveis.

3.5.2 – Acordos, Convenções e Protocolos

Face às dificuldades de tesouraria, o CHF e o CRS participaram, nos anos de 1997, 1998 e 2001, na celebração de um total de 19 protocolos, com o intuito primário de regularizar as relações financeiras entre estes Centros e os prestadores de serviços de saúde em regime de sub-contrato, os armazenistas de produtos farmacêuticos da RAM e as corporações de bombeiros⁵⁴.

⁵⁴ Os termos daqueles protocolos, em que foram outorgantes a RAM, representada então pelos Secretários Regionais do Plano e da Coordenação e dos Assuntos Sociais e Parlamentares, as instituições financeiras e o CHF ou o CRS, assim como os aspectos com eles conexos, foram já analisados no Relatório n.º 10/2002-FS/SRMTC – Auditoria ao sistema de financiamento do sector da saúde da RAM.

A) Centro Hospitalar do Funchal

Durante o ano 2002, foram autorizadas pelo CHF as facturas conferidas e apresentadas ao banco antes do prazo de 12 meses estipulado na clausula quinta dos protocolos.

O valor da utilização dos protocolos foi de € 3.501.601,01, valor superior ao descontado em 2001⁵⁵, o qual veio acrescer ao montante transitado do ano anterior, conforme consta do quadro seguinte:

Quadro III. 13 - Utilização dos protocolos – CHF

(em euros)

Protocolos	Valor em dívida para 2002	Valor processado em 2002	Valor pago em 2002	Valor em dívida para 2003
Total	1.935.015,33	3.501.601,01	15.188,39	5.421.427,95

Fonte: Ofícios n.º S.0309868/5 de 2003/08/19 e n.º S.0404384/5 de 2004/03/22, do SRS, E.P.E.

O montante amortizado foi de apenas € 15.188,39, valor muito abaixo do registado no ano anterior (2,4 milhões de euros), ficando aquém do valor processado no ano, o que teve como consequência, o aumento do valor que transitou em dívida para 2003, o qual apresenta um acréscimo de quase 3,5 milhões de euros, face ao valor existente no início do ano, o que representa um crescimento de 180%.

Relativamente ao custo da utilização das linhas de crédito foram suportados juros no montante de € 52.071,62.

B) Centro Regional de Saúde

Os protocolos celebrados utilizaram, maioritariamente, como figura financeira, a linha de crédito, sendo que nuns o valor é definido e ronda os 12,5 milhões euros de crédito, e noutros, o valor limite varia consoante a facturação apresentada pelos aderentes.

O quadro infra demonstra a movimentação das linhas de crédito pelos aderentes, constatando-se que ao valor que transitou em dívida de 2001 (€ 22.800.144,95) acresceu cerca de 19,8 milhões de euros, processado no ano 2002.

Quadro III. 14 – Utilização dos protocolos – CRS

(em euros)

Protocolos	Valor em dívida para 2002	Valor processado em 2002	Valor pago em 2002	Valor em dívida para 2003
Total	22.800.144,95	19.854.081,78	10.982.471,14	31.671.755,59

Fonte: Ofício n.º S.0314348/5 de 2003/12/05 do SRS, E.P.E.

O montante das amortizações associadas a estes produtos financeiros ascendeu a 10,98 milhões de euros, ficando consideravelmente abaixo do registado no ano anterior (14,8 milhões de euros), apesar do valor processado no ano, ter sido superior ao registado em 2001 em cerca de 1,5 milhões de euros. Em resultado disso, o valor que transitou em dívida para 2003, sofreu um acréscimo de 8,87 milhões de euros, face ao que existia no início do ano, o que representa um crescimento de 38,9% do valor que transitou em dívida.

⁵⁵ Em 2001, o valor descontado foi de € 1.952.971,85.



No tocante aos juros originados pelas linhas de crédito, estes ascenderam a € 1.000.400,14, o que representa um aumento de 57%, em relação ao ano 2001⁵⁶.

No que concerne à qualificação das referidas operações de crédito, é necessário distinguir se se consubstanciam em operações de curto prazo ou de médio e longo prazo. Para tal, haverá que atender à noção constante na alínea a) do art.º 3.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, que caracteriza a dívida flutuante como sendo a “dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada.”, entendimento perflhado no citado Relatório n.º 10/2002-FS/SRMTC.

3.5.3 – Encargos assumidos e não pagos do CHF e CRS

Os encargos assumidos pelo CHF e pelo CRS atingiram quase 129,4 milhões de euros, e representaram 50,8% do orçamento inicial destinado à Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, assim como 7,8% do da RAM, para o ano 2003.

Quadro III. 15 – EANP do CHF e do CRS

(em euros)

	EANP de 2002	%
CHF	35.359.675,94	27,3
CRS	94.007.324,08	72,7
Total	129.367.000,02	100,0
Despesas correntes da RAM, de 2002	665.582.632,40	19,4
Orçamento inicial da SRAS, de 2003	254.529.029,00	50,8
Orçamento inicial da RAM, de 2003	1.664.491.145,00	7,8
EANP da Administração Indirecta, em 2002	153.230.586,43	84,4
Total dos EANP da RAM, em 2002	346.883.288,00	37,3

Se atendermos ao valor das despesas correntes da Região verifica-se que os encargos assumidos e não pagos dos dois serviços de Saúde representam 19,4% dessas despesas. A maior parte dos encargos assumidos e não pagos, no final de 2002, referia-se ao CRS, entidade responsável por 72,7% do total daqueles encargos.

Face a 2001, o valor global dos encargos assumidos e não pagos no sector da saúde, apresentou um acréscimo de 44,5 milhões de euros, o que representou um aumento de 52,4%.

No CHF, os encargos assumidos e não pagos ascenderam a quase 35,4 milhões de euros, valor superior ao do ano 2001 em 43,3%, o que representou, em valores absolutos, um aumento próximo de 10,7 milhões de euros.

⁵⁶ Em 2001 o valor dos juros foi de € 637.223,60.

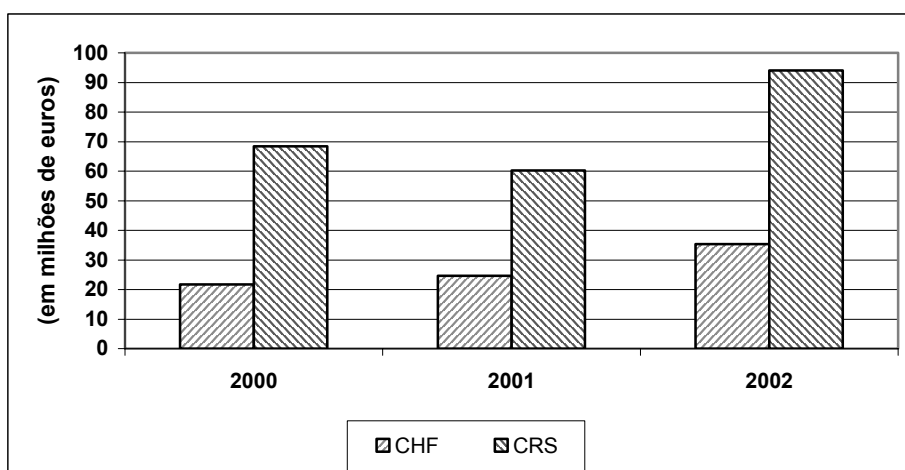
Quanto ao CRS, o valor dos encargos assumidos e não pagos ultrapassou os 94 milhões de euros, o que representou um crescimento de 56,2%, face ao ano 2001, correspondendo, em termos absolutos, a um aumento superior a 33,8 milhões de euros.

Verifica-se ainda que, no final de 2002, os EANP do sector da saúde representavam 84,4% do total deste tipo de encargos referentes à Administração Regional Indirecta e, 37,3% do valor global dos EANP da Administração Regional.

3.5.3.1 – Evolução dos EANP

O gráfico seguinte apresenta a evolução dos encargos assumidos e não pagos, da responsabilidade das entidades que integravam o sistema regional de saúde, relativamente ao período compreendido entre 2000 e 2002.

Gráfico III. 4 – Evolução dos EANP do sector da saúde



Em termos globais, verifica-se que, a quebra de 5,9% registada em 2001, foi anulada pelo forte crescimento ocorrido em 2002, que atingiu 52,4%; o que resultou numa taxa média de crescimento anual próxima de 19,8%, no triénio em análise.

O valor dos encargos assumidos e não pagos, referente ao CHF, é aquele que apresentou uma taxa de crescimento sustentada mais elevada, atingindo esse crescimento, em termos de taxa média anual, cerca de 27,5%, no triénio em análise.

3.5.4 – Dívida às Farmácias

Uma parte significativa dos encargos assumidos e não pagos do CRS, referia-se à dívida às farmácias da Região, decorrente das comparticipações no valor dos medicamentos dos utentes do serviço regional de saúde, que o CRS tem de assegurar na Região Autónoma. O valor daquela dívida, no final de 2002, atingia 58,38 milhões de euros, correspondendo a 62,1% do total dos EANP do CRS, na mesma data.



Quadro III. 16 – Dívida do CRS às Farmácias da RAM

(em euros)

Período	Facturação	Juros	Total
Dívida em 31/12/2002	54.754.004,11	3.626.239,99	58.380.244,10
Dívida de 1/Jan. a 31/Out. de 2003	24.649.326,05	5.561.513,80	30.210.839,85
Total (em 31/10/2003)	79.403.330,16	9.187.753,79	88.591.083,95

Fonte: Ofícios n.º S.0314348/5 de 2003/12/05 e n.º S.0404384/5 de 2004/03/22, do SRS, E.P.E.

Do valor em dívida mais de 54,7 milhões de euros referiam-se aos fornecimentos e o restante aos juros, representando estes, cerca de 6,6% do valor da facturação em dívida⁵⁷. Refira-se que estes valores, fornecidos pelo SRS, apresentam algumas divergências em relação à informação apresentada pela Associação Nacional de Farmácias⁵⁸, segundo a qual, o valor em dívida no final de 2002, era de € 57.345.994,83⁵⁹. Constata-se que, a principal diferença verifica-se no apuramento do valor da facturação, já que o montante global dos juros é coincidente, embora também apresente divergências quanto às parcelas imputáveis a cada um dos períodos.

3.6 – Síntese da actividade de fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas

3.6.1 – Fiscalização prévia

As principais ilegalidades ou outras deficiências detectadas e relatadas, relativas a actos e contratos geradores de despesa, no ano 2002, e no âmbito de competência da fiscalização prévia, foram, em síntese, as seguintes:

- Produção retroactiva de efeitos dos contratos submetidos a visto, em desrespeito pelas normas que exigem a forma escrita dos contratos e o regime específico do controlo financeiro exercido pelo Tribunal de Contas.
- Recurso à modalidade de empreitada de concepção/construção sem a verificação dos requisitos definidos no art.º 11.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.
- Fornecimento, pelo empreiteiro, de viaturas e de equipamento informático e de escritório destinado às equipas de fiscalização das empreitadas de obras públicas.
- Qualificação como “a mais” de trabalhos não enquadráveis na noção legal fornecida pelo art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro, e do DL n.º 59/99.
- Incorrecta indicação, pelo dono da obra, das autorizações, constantes do certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas, necessárias à execução das obras lançadas a concurso.
- Alteração dos factores de apreciação das propostas em momento subsequente à abertura do concurso.

⁵⁷ Regista-se ainda que, já em 2003, considerando apenas o período até 31 de Outubro, o montante global em dívida apresenta um considerável acréscimo, atingindo quase 88,6 milhões de euros, naquela data.

⁵⁸ Ofícios n.º 29396 de 2003/11/19 e n.º 07292 de 2004/03/19 da ANF.

⁵⁹ Composto da seguinte forma: Facturação vencida: € 47.120.856,66; Facturação não vencida: € 6.946.666,75; Juros € 3.278.471,42. A facturação não vencida é referente ao período de Outubro a Dezembro de 2002. Por outro lado, a dívida a 31 de Outubro de 2003 ascendia a € 86.156.605,75 e era composta da seguinte forma: Facturação vencida: € 70.079.010,60; Facturação não vencida: € 6.889.841,36; Juros € 9.187.753,79. A facturação não vencida é referente ao período de Agosto a Outubro de 2003.

- Referência a marcas comerciais nos artigos descritos no mapa de quantidades de trabalhos patenteado a concurso pelo dono da obra, em termos legalmente não admitidos.
- Falta de publicitação do valor estimado do contrato.
- Admissão ilegal de concorrentes, em virtude da não apresentação, pelos mesmos, da totalidade dos documentos de habilitação exigidos pela lei e pelas peças concursais.
- Admissão ao procedimento de propostas que não integravam a totalidade dos documentos exigidos no programa do concurso e que apresentavam condições divergentes das definidas no caderno de encargos, sem que tal hipótese tivesse sido expressamente prevista.
- Correção do conteúdo das propostas em momento da tramitação procedimental anterior à adjudicação, em desrespeito pelo princípio da intangibilidade das propostas.
- Alteração de condições essenciais da proposta escolhida, em momento posterior à adjudicação.
- Insuficiência de fundamentação do acto administrativo de adjudicação.
- Inobservância das regras que regulam a assunção de despesas plurianuais.
- Inobservância dos prazos legais de remessa dos processos ao Tribunal de Contas, para efeitos de sujeição a fiscalização prévia e de envio da resposta aos pedidos de esclarecimentos e documentos complementares.

3.6.2 – Irregularidades detectadas no âmbito das acções preparatórias deste Relatório

3.6.2.1 – Relativas à assunção de despesas sem cabimento orçamental

Analisando a execução orçamental e financeira das diferentes Secretarias Regionais, verificou-se que, em algumas delas, foram assumidas despesas sem dotação orçamental disponível, no valor global de € 1.149.068,76.

O quadro infra efectua a comparação entre a dotação orçamental, os pagamentos efectuados, os encargos assumidos e não pagos e o saldo orçamental disponível.

Quadro III. 17 – Despesas assumidas sem dotação orçamental

(em euros)

Classificação		Orçamento Final	Despesa	EANP	Saldo
08 - Secretaria Regional de Educação					
02 05 01	02 03 01	31.380,00	15.161,02	34.593,16	-18.374,18
50 10 02	02 02 04	6.650,00	6.650,00	21,64	-21,64
50 10 02	02 03 06	8.310,00	8.310,00	513,58	-513,58
50 11 01	02 02 08	9.220,00	8.970,00	758,64	-508,64
50 11 02	07 01 07	48.284,00	45.790,00	24.355,30	-21.861,30
50 12 01	02 01 03	3.194,00	1.500,00	1.777,49	-83,49
50 12 01	02 02 05	8.193,00	7.690,00	819,25	-316,25
50 14 03	02 03 10	110.480,00	97.085,00	13.418,75	-23,75
10 - Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais					
02 04 00	02 03 01	444.050,00	258.174,07	1.293.241,86	-1.107.365,93
Total					-1.149.068,76



A execução do orçamento da despesa rege-se pelo previsto no art.º 18.º da Lei n.º 28/92, cujos n.º 1 e n.º 2 determinam que as dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas, e que *“Nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento da Região Autónoma da Madeira, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental (...)”*.

Ora, tais disposições legais não foram respeitadas, pois constata-se que foram assumidas algumas despesas que ultrapassavam o crédito orçamental disponível.

Havendo sido solicitados esclarecimentos à Secretaria Regional do Plano e Finanças, foram apresentadas⁶⁰, quanto a cada uma das rubricas, as alegações seguidamente sintetizadas:

08 - Secretaria Regional de Educação

- ♦ 02.05.01 / 02.03.01 – Escola Básica e Secundária P. Manuel Alvares

Em declaração subscrita pelo presidente do conselho administrativo da Escola, é explicado que tal situação ficou a dever-se a um erro aquando da efectuação de um pedido de transferência entre rubricas.

Apesar da validade da alegação apresentada, mantém-se a posição quanto ao desrespeito pelo disposto na lei, pois não foi excluída a matéria factual apurada.

- ♦ 50.11.02 / 07.01.07 – Equipamento Estabelecimentos Jovens Deficientes e Serv. Apoio – Direcção Regional de Educação Especial e Reabilitação

Na justificação apresentada é afirmado que os encargos transitados eram referentes a uma factura cujo fornecimento se encontrava em litígio. Acrescentando que *“a razão do não pagamento da factura dentro dos prazos deve-se à irregularidade da entrega dos produtos e não à falta de verba”*. Porém, tal alegação não responde à situação em causa, uma vez que a questão que se coloca não é a de disponibilidade de tesouraria mas sim da disponibilidade orçamental.

Relativamente às restantes rubricas relativas a esta Secretaria, a justificação apresentada vai no sentido que *“ao valor autorizado é necessário deduzir o saldo entregue na tesouraria do Governo Regional”*, o que anularia os valores dos encargos sem dotação. Reitera-se aqui o que acima foi referido, de que o que está aqui em causa não é a disponibilidade de tesouraria mas sim a disponibilidade orçamental.

⁶⁰ Ofício da DROC n.º SAI00942/04, de 25 de Março de 2004.

10 - Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais

♦ 02.04 / 02.03.01 - Direcção Regional de Pescas

Conforme a justificação apresentada “(...) a assunção de encargos sem cabimento orçamental, deve-se à dívida contraída entre os anos de 1987 e 1992 no valor de € 1.107.365,93 à Empresa de Electricidade da Madeira”. Refira-se que esta situação não é inédita, já que, nos anos de 1997 a 2001, a Direcção Regional de Pescas assumiu encargos nesta rubrica sem a correspondente dotação orçamental⁶¹.

3.6.2.2 – Relativas ao pagamento de juros de mora

O Anexo XXVIII – Relação das amortizações e juros pagos em 2002, por entidade credora, mapa integrante da Conta da Região de 2002, revela que, entre outros, foram pagos juros de mora às empresas a seguir discriminadas, decorrentes de atrasos nos pagamentos referentes a empreitadas de obras públicas, devido a dificuldades de tesouraria do Governo Regional.

Os pagamentos dos juros de mora encontram cobertura legal nos art.ºs 190.º do DL n.º 235/86, de 18 de Agosto, e 194.º do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro, consoante se trate de obras postas a concurso até, ou posteriormente, a 10/6/1994.

Quadro III. 18 – Juros de mora

(em euros)		
Entidade credora	Resolução N.º	Juros de mora
Avelino, Farinha & Agrela, Ld. ^a	1688/2001 de 14/12	247.902,55
Tecnovia – Sociedade de Empreiteiros, S.A.	1301/2001 de 18/09	341.929,94
ACE - Estação de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos da Meia Serra	1688/2001 de 14/12	208.796,77
Zagope - Construções e Engenharia, S.A.	1688/2001 de 14/12	247.320,64
Engil - Sociedade de Construção Civil, S.A.	1688/2001 de 14/12	200.766,16
Teixeira Duarte – Engenharia e Construções, S.A.	1688/2001 de 14/12	445.177,11
Termague – Soc. de Const. e Empreendimentos da Madeira, S.A.	1688/2001 de 14/12	149.439,85
Construtora do Tâmega, S.A.	1688/2001 de 14/12	829.251,50
Total		2.670.584,52

Fonte: Conta da RAM de 2002.

Os atrasos nos pagamentos conduziram à obrigação do pagamento de juros de mora, no montante global de 2,67 milhões de euros, sendo, contudo, de registar, um decréscimo de 23,6% (cerca de 825,3 mil euros), relativamente ao ano 2001.

Esta situação foi já objecto de recomendações nos Pareceres sobre as Contas da Região referentes aos anos económicos de 1997 a 2001.

⁶¹ Nos valores de € 1.125.102,30, € 905.933,34, € 1.000.903,34, € 1.153.037,54 e € 1.119.758,51, respectivamente.



3.7 – Auditorias de fiscalização concomitante à Direcção Regional de Formação Profissional⁶² e ao Laboratório Regional de Engenharia Civil⁶³ - 2002

3.7.1 – Enquadramento

As acções tiveram por objectivo estratégico fiscalizar concomitantemente as despesas emergentes de actos e contratos isentos de visto por força de lei, abrangendo o respectivo campo de verificação, no âmbito da actividade desenvolvida, em 2002, pela Direcção Regional de Formação Profissional (DRFP) e pelo Laboratório Regional de Engenharia Civil (LREC), as respeitantes às aquisições de bens e de serviços, incluindo tarefas e avenças, e às empreitadas de obras públicas que excedessem, respectivamente, € 2.493,99 e € 4.987,98, assim como as relativas aos actos e contratos de pessoal (primeiras nomeações, promoções, reclassificações e reconversões profissionais, contratos administrativos de provimento e contratos de trabalho a termo certo).

Para o efeito, foram delineados os seguintes objectivos operacionais:

- Verificar, por referência à legislação aplicável, a legalidade dos actos, contratos e respectivos procedimentos;
- Analisar o cumprimento das condições contratuais e a adequabilidade dos elementos documentais de suporte.

Para fins de exercício do princípio do contraditório procedeu-se, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, à audição dos responsáveis da DRFP e do LREC, cujas alegações, após análise, foram tidas em consideração na elaboração dos relatórios correspondentes, sendo transcritas ou sintetizadas no presente texto.

3.7.2 – Apreciação global

Os resultados alcançados no âmbito das auditorias permitem afirmar que, de um modo geral, os procedimentos seguidos observaram as normas legais aplicáveis. Não obstante, destacam-se as seguintes irregularidades:

a) Na área do recrutamento e selecção de pessoal

- A publicação intempestiva em órgão de imprensa de expansão nacional do aviso de abertura do concurso (cfr. a alínea b) do n.º 2 do art.º 5.º e o n.º 1 do art.º 28.º, ambos do DL n.º 204/98, de 11 de Julho);
- Despachos de nomeação proferidos antes de decorrido o prazo legalmente concedido para a interposição do recurso hierárquico (cfr. o n.º 2 do art.º 41.º do DL n.º 204/98);
- Nas admissões aos concursos, não se respeitaram os requisitos habilitacionais fixados nos respectivos avisos (cfr. o n.º 1 do art.º 5.º e o n.º 1 do art.º 29.º do citado DL n.º 204/98);

⁶² Relatório n.º 12/2004-FC/SRMTC, aprovado em sessão de 22 de Abril.

⁶³ Relatório n.º 16/2004-FC/SRMTC, aprovado em sessão de 20 de Maio.

- Falta de fundamentação da entrevista profissional de selecção (cfr. o art.º 23.º do citado DL n.º 204/98 e os art.ºs 124.º e 125.º do CPA);
- Não acatamento da disciplina que orienta a contratação a termo certo, mais concretamente no tocante à obrigatoriedade de circunscrever a celebração e a renovação dos contratos à satisfação de necessidades transitórias dos serviços (cfr. o art.º 9.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, e os art.ºs 18.º a 21.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, na redacção dada pelo artigo único do DL n.º 218/98, de 17 de Julho).

b) Na área da contratação pública

- Não se respeitou integralmente o regime jurídico que preside à aquisição de bens móveis e de serviços, contido no DL n.º 197/99, 8 de Junho, em particular no referente à verificação da capacidade de os particulares poderem contratar com a Administração e ao cumprimento das disposições legais sobre a admissão e a avaliação dos concorrentes e das propostas.
- Despesas autorizadas, no uso de competências delegadas, sem que tivessem sido observadas todas as normas que enquadram o instituto da delegação de poderes (cfr. os art.ºs 35.º a 40.º do CPA).

3.7.3 – Observações específicas

3.7.3.1 – Auditoria à Direcção Regional de Formação Profissional

Actos e contratos de pessoal

- a) No recrutamento para cargos dirigentes, as propostas de abertura dos concursos internos gerais de processo comum não especificavam as condições preferenciais de habilitações e experiência consideradas necessárias aos desempenhos dos lugares a prover, conforme determinava o n.º 3 do art.º 4.º da Lei n.º 49/99, de 22 de Junho.
- b) Ainda naqueles procedimentos, os júris dos concursos, nas actas onde procederam à definição dos métodos de selecção e da fórmula de cálculo da classificação final, ao fixarem a pontuação a atribuir à experiência profissional geral, fizeram-no em termos não totalmente compatíveis com o disposto no n.º 1 do art.º 4.º da citada Lei n.º 49/99.
- c) Foram proferidos despachos de nomeação antes de decorrido o prazo de dez dias úteis concedido, pelo n.º 2 do art.º 41.º do DL n.º 204/98, de 11 de Julho, para a interposição do recurso hierárquico necessário.
- d) Na celebração de um contrato de trabalho a termo certo e na sua renovação, a circunstância de as tarefas inseridas no respectivo objecto terem sido executadas ao longo de 2 anos aponta para o carácter duradouro das funções em causa, o que torna discutível o enquadramento da concreta situação de facto na alínea d) do n.º 2 do art.º 18.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, na redacção do artigo único do DL n.º 218/98, de 17 de Junho.

Contratação pública

- a) A factualidade subjacente à celebração de um contrato de prestação de serviços não se apresenta conclusiva quanto à verificação dos pressupostos legais que orientam a utilização desta modalidade contratual na Administração Pública, expressamente enunciados no art.º 10.º, n.º 1, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 25/98,



de 26 de Maio, no art.º 17.º do DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, e no art.º 14.º do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho, que adaptou à RAM este último DL.

- b) No âmbito do concurso público que precedeu a celebração do contrato de aluguer de longa duração de uma viatura, os factos conhecidos mostram que os factores integrantes do critério de adjudicação adoptado no procedimento não foram levados em conta na apreciação da única proposta admitida, o que evidencia o incumprimento da orientação prescrita pelo n.º 1 do art.º 66.º do DL n.º 55/95, de 29 de Março.
- c) Em cinco aquisições de bens, as correlativas despesas foram autorizadas por despacho do Director de Serviços Administrativos, Financeiros e Património no uso de competências delegadas, mas sem que esta entidade mencionasse, nos actos praticados, a qualidade em que actuou, não observando, com isso, a indicação fornecida pelo art.º 38.º do CPA.

3.7.3.2 – Auditoria ao Laboratório Regional de Engenharia Civil

Actos e contratos de pessoal

- a) O lapso do aviso do concurso aberto para o provimento de uma vaga de técnico superior de 2.ª classe, sobre o requisito habilitacional, conduziu à admissão indevida da técnica seleccionada e mostrou-se susceptível de limitar o universo dos destinatários do referido concurso (cfr. o n.º 1 do art.º 5.º e o n.º 1 do art.º 29.º do DL n.º 204/98, de 11 de Julho).
- b) No concurso externo geral de ingresso para a categoria de técnico profissional de 2.ª classe, o júri excluiu um candidato que reunia as habilitações literárias exigidas, em desconformidade com o n.º 1 do art.º 5.º do DL n.º 204/98.
- c) Não foi observada a regra do cabimento prévio, nos concursos de acesso geral para as categorias de assessor e de técnico profissional especialista principal (cfr. o art.º 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e o n.º 4 do art.º 3.º do DRR n.º 4/2002/M, de 13 de Fevereiro).
- d) No concurso de acesso para a categoria de técnico profissional especialista principal, a publicação do anúncio em órgão de imprensa de expansão nacional ocorreu quase no fim do prazo de entrega das candidaturas, em inobservância do disposto na alínea b) do n.º 2 do art.º 5.º e do n.º 1 do art.º 28.º do DL n.º 204/98.
- e) Algumas fichas individuais da entrevista profissional de selecção não continham o resumo dos assuntos abordados, enquanto que outras, no que respeita aos factores de apreciação, estavam vagamente fundamentadas, sem qualquer concretização, o que se mostra contrário à orientação dimanada do art.º 23.º do citado DL n.º 204/98 e dos art.ºs 124.º e 125.º do CPA.

Contratação Pública

- a) Relativamente ao exercício de competências próprias ou delegadas em matéria de autorização de despesas, não foram cumpridas as normas legais relativas ao funcionamento e à representação dos órgãos colegiais, organicamente consagradas, e, bem assim, as contidas nos art.ºs 14.º a 28.º, 35.º a 40.º e 122.º do CPA.
- b) Houve despesas que foram pagas sem atender ao facto de as declarações comprovativas da regularidade da situação contributiva dos interessados, perante a Segurança Social, estarem fora do prazo de validade (cfr. o n.º 1 do art.º 11.º do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro, e os art.ºs 24.º e 27.º do DL n.º 8-B/2002, de 15 de Janeiro).
- c) No concurso público para o fornecimento de sistemas fotovoltaicos e híbridos para aproveitamento de energias renováveis, a proposta escolhida, para além de não ter sido instruída

com toda a documentação necessária, continha alterações de cláusulas do caderno de encargos, quando as mesmas não eram admitidas pelo ponto 8.7 do programa do concurso, pelo que a sua admissão foi ilegal, face ao preceituado na alínea b) do n.º 2 do art.º 49.º e no n.º 3 do art.º 106.º do DL n.º 197/99, de 7 de Junho.

- d) Ainda naquele concurso, a par de um dos factores do critério de adjudicação estar directamente relacionado com a apreciação da capacidade técnica (cfr. o n.º 3 do art.º 55.º do DL n.º 197/99), ficou por demonstrar que os concorrentes foram avaliados quanto à sua capacidade técnica e financeira, nos termos do n.º 1 do art.º 105.º do referido DL n.º 197/99.
- e) No concurso limitado sem apresentação de candidaturas para o fornecimento de uma rede de anemometria, seguiu-se o regime específico do procedimento com consulta prévia e não o relativo ao concurso público (cfr. o art.º 127.º do DL n.º 197/99).
- f) Em aquisições superiores a € 12.469,95, os ofícios-convite das consultas prévias não exigiam, nos termos do n.º 3 do art.º 152.º do DL n.º 197/99, a apresentação da declaração emitida conforme modelo constante do anexo ao mesmo diploma.
- g) Ao ser notificada a adjudicação do fornecimento de equipamentos para ensaios de cimentos no valor de € 49.755,09, não foi solicitada a entrega dos documentos comprovativos da situação regularizada do co-contratante perante o Fisco e a Segurança Social, desrespeitando-se, com isso, o n.º 2 do art.º 39.º do DL n.º 197/99.
- h) As propostas não foram apreciadas em todos os factores que integravam o critério de adjudicação adoptado no procedimento relativo à aquisição de uma máquina tridimensional, nem ordenadas para efeitos de adjudicação (cfr. o n.º 2 do art.º 151.º do DL n.º 197/99).
- i) No âmbito do fornecimento de 12 sensores, o ofício-convite fixou como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa, mas não especificava os factores em que se decompunha (cfr. o art.º 8.º e o n.º 2 do art.º 151.º do DL n.º 197/99).

3.8 – Princípio do contraditório

No cumprimento do princípio do contraditório, a SRPF⁶⁴ nas alegações apresentadas e relativas ao ponto 3.2.2, argumentou que *“considerando o critério adoptado para as restantes secretarias regionais os valores a considerar em despesas de funcionamento e em despesas de investimento, na Secretaria Regional do Plano e Finanças, deverão ser 56 439 716,91 euros e 22 789 024,45 euros, respectivamente”*. Contudo, há que ter em atenção que, relativamente àquela Secretaria, a segregação entre despesas de funcionamento e de investimento⁶⁵ implica a reclassificação económica dos *“encargos correntes da dívida”* e dos *“passivos financeiros”*, por ela suportados, daí os valores constantes do quadro apresentado.

Relativamente ao ponto 3.6.2.1, e no que se refere ao quadro III.17, a SRPF alegou que, na rubrica com a classificação 08.02.05.01/02.03.01, o valor da despesa seria € 15.391,20 e por conseguinte, resultaria um saldo de € -18.604,36. Refira-se, no entanto, que o valor da despesa indicado pela SRPF,

⁶⁴ Ofício n.º SAI02057/04/SRF, de 7 de Maio de 2004.

⁶⁵ Como despesas de funcionamento consideram-se *“(…) as despesas necessárias a garantir o normal funcionamento da máquina administrativa estadual (...)”*, ou seja, aquelas despesas que os serviços públicos realizam, no âmbito do exercício das suas actividades de gestão corrente, e como despesas de investimento *“(…) todas as despesas efectuadas na formação de capital técnico (...)”*. Vd. Mestre Domingos Pereira de Sousa, *“Finanças Públicas”* Instituto Superior de Ciências Sociais Políticas, Lisboa 1992 pág. 131.



corresponde ao inscrito na Conta da Região, enquanto que o valor constante do referido quadro, é o apresentado na conta de gerência da entidade envolvida, sendo este o valor considerado para indagar da efectiva existência de despesas assumidas sem a correspondente dotação orçamental.

Acerca da matéria relatada naquele ponto, a SRPF transmitiu ainda os esclarecimentos apresentados pela Secretaria Regional de Educação, que seguidamente se transcrevem:

“No que respeita às rubricas em que foi alegada a necessidade de deduzir o saldo entregue na Tesouraria do Governo Regional, não está em causa a falta de disponibilidade orçamental. De facto, o montante das requisições autorizadas não pode ser visto como encargo assumido, uma vez que, nas situações em apreço, esse valor não foi comprometido na totalidade.

Os encargos assumidos decorridos das requisições de fundos que foram autorizadas correspondem ao montante do valor cabimentado.

O total dos encargos assumidos corresponde ao total do montante atrás referido (Valor autorizado – saldo entregue na Tesouraria), adicionado do valor dos encargos assumidos e não pagos”.



Capítulo IV

**Subsídios e Outros
Apoios Financeiros**



CAP. IV – SUBSÍDIOS E OUTROS APOIOS FINANCEIROS

4.1 – Âmbito de verificação

Em consonância com o preceituado no art.º 41.º, n.º 1, al. h), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aplicável por força do art.º 42.º, n.º 3, da mesma Lei, cumpre ao Tribunal de Contas, em sede de parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, apreciar a actividade da Região no domínio dos apoios concedidos directa ou indirectamente pela RAM.

No presente capítulo é efectuado um exame comparativo entre os apoios financeiros⁶⁶ previstos no orçamento final e os efectivamente concedidos, inscritos na Conta da Região, e entre a informação fornecida por estes instrumentos financeiros e os elementos remetidos pela DROC, bem como por outras entidades públicas.

São ainda analisados os vários tipos de apoios financeiros concedidos pela Administração Regional às Autarquias Locais da RAM, nos termos dos art.ºs 3.º, 4.º e 5.º do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro.

O presente capítulo inclui, ainda, uma síntese da “*Auditoria orientada a contratos-programa celebrados no âmbito da Administração Regional Directa*”.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, e em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal remeteu a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, o presente capítulo⁶⁷, cujas alegações⁶⁸ foram, quando pertinentes, tidas em consideração e analisadas no último ponto do presente capítulo.

4.2 – Apoios financeiros concedidos pelo Governo Regional

No exercício económico de 2002, os apoios financeiros atribuídos pelo Governo Regional, ao abrigo dos art.ºs 23.º e 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M⁶⁹, e ainda do art.º 11.º do mesmo diploma⁷⁰, apresentam a seguinte distribuição, de acordo com a classificação económica das despesas:

⁶⁶ Tendo por base as despesas inscritas no Orçamento e na Conta da Região, nos agrupamentos 04 – Transferências Correntes, 05 – Subsídios e 08 – Transferências de Capital, desde que tenham assumido a forma de subsídio e de apoio financeiro.

⁶⁷ Com excepção da Síntese.

⁶⁸ A versão integral das respostas da SRPF encontra-se incluída na documentação relativa ao presente Relatório.

⁶⁹ A norma genérica do art.º 23.º do DLR n.º 29-A/2001/M autorizava o Governo da RAM a conceder apoios financeiros a entidades públicas e privadas, mediante a celebração de contratos-programa, no âmbito de acções e projectos de desenvolvimento orientados para o aumento do nível de vida e para o fortalecimento ou aumento da produção, bem como de acções e projectos de carácter socioeconómico, cultural, desportivo e religioso direccionados à salvaguarda das tradições, usos e costumes, do património regional ou à promoção da RAM. Por seu turno, o art.º 24.º do mesmo diploma concedia autorização ao executivo regional para, igualmente por recurso à outorga de contratos-programa, atribuir apoios a entidades de utilidade pública, desde que devidamente fundamentada a prossecução efectiva da satisfação das necessidades públicas e da melhoria da qualidade de vida das populações.

⁷⁰ Este artigo remetia para a aplicação de legislação específica em matéria de concessão de apoios, sendo de destacar, neste contexto, o DLR n.º 25/99/M, de 27 de Agosto, que estabelece o sistema de enquadramento e definição legal dos apoios financeiros a projectos de interesse cultural ou de promoção turística, regulamentado pelas Portarias n.ºs 78 e 79/2001, de 13 de Junho; o Regulamento de Financiamento das Associações de Bombeiros Voluntários da RAM, aprovado pela Resolução n.º 423/2000, de 23 de Março; o DL n.º 432/91, de 6 de Novembro, que fornece o regime jurídico aplicável aos contratos-programa celebrados com vista à atribuição de comparticipação financeiras no âmbito do sistema de apoios

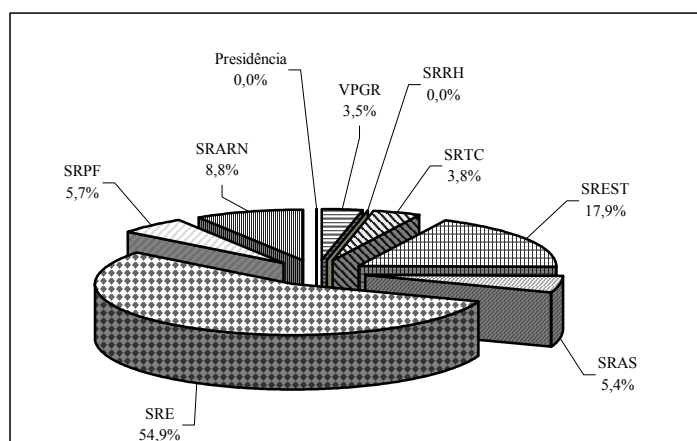
Quadro IV. 1 – Apoios financeiros concedidos pela Região

(em euros)

Cl.Ec.	Rubrica	Orçamento Final		Execução		Tx. Exec. (%)
		Valor	%	Valor	%	
04.02.01	Transf. Corr.- Inst. Particulares	32.337.984,00	50,0	29.949.215,26	58,6	92,6
04.03.01	Transf. Corr. - Particulares	4.458.521,00	6,9	3.879.998,71	7,6	87,0
08.01.01	Trans.Cap. - Empresas Públicas	13.363.203,00	20,7	9.774.705,63	19,1	73,1
08.01.02	Trans.Cap. - Empresas Privadas	2.080.821,00	3,2	1.431.780,24	2,8	68,8
08.03.01	Transf. Cap. - Inst. Particulares	6.329.057,00	9,8	2.892.631,76	5,7	45,7
08.06.02	Transf. Cap. - Particulares	20.000,00	0,0	0,00	0,0	0,0
	Total das Transferências	58.589.586,00	90,6	47.928.331,60	93,8	81,8
05.01.01	Subs.- Empresas Públicas	3.992.837,00	6,2	1.912.582,66	3,7	47,9
05.01.02	Subs.- Emp. Privadas	1.574.545,00	2,4	1.133.392,63	2,2	72,0
05.03.02	Subs.- Emp. Seg.- Emp. Privadas	258,00	0,0	0,00	0,0	0,0
05.04.01	Subs.- Empresas Individuais	480.880,00	0,7	133.497,45	0,3	27,8
	Total dos Subsídios	6.048.520,00	9,4	3.179.472,74	6,2	52,6
	Total	64.638.106,00	100,0	51.107.804,34	100,0	79,1

Fonte: Conta da RAM de 2002

Como se verifica pela leitura dos dados constantes no mapa *supra* reproduzido, as transferências correntes e de capital corresponderam a 93,8% do total dos apoios financeiros concedidos, que ascenderam a 51,1 milhões de euros, distribuídos pelos Departamentos Regionais, nos termos ilustrados no gráfico seguinte:

Gráfico IV. 1 – Representação orgânica dos apoios financeiros

Os apoios financeiros concedidos pela SRE representaram 54,9% do total dos auxílios, tendo atingido o montante de 28 milhões de euros, dos quais 93,6% assumiram a forma de “Transferências correntes”.

Não ocorreu uma alteração significativa no montante global dos apoios concedidos (em 2000 foi de 50,1 milhões de euros e em 2001 foi de 49,7 milhões de euros), mantendo-se, igualmente, a estrutura

ao associativismo desportivo; e as Portarias n.ºs 107 e 108/2002, de 9 de Junho, e 109/2002, de 1 de Setembro, que definem as regras para atribuição de apoios financeiros, pela SRE, às entidades que desenvolvam a sua actividade ao nível das creches, jardins de infância, infantários e unidades de educação pré-escolar, dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário e de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior.



da repartição orgânica dos apoios, dado que continua a ser a SRE que concede o valor mais elevado de apoios financeiros.

No próximo quadro apresenta-se a distribuição dos apoios atribuídos pela RAM, em função da natureza das entidades beneficiárias:

Quadro IV. 2 – Distribuição dos apoios por tipo de entidade beneficiária

(em euros)

Rubricas de CE	04 - Transf. Correntes	05 - Subsídios	08 - Transf. Capital	Total	%
Empresas Públicas	0,00	1.912.582,66	9.774.705,63	11.687.288,29	22,9
Empresas Privadas	0,00	1.133.392,63	1.431.780,24	2.565.172,87	5,0
Empresas Individuais	0,00	133.497,45	0,00	133.497,45	0,3
Instituições Particulares	29.949.215,26	0,00	2.892.631,76	32.841.847,02	64,2
Famílias/Particulares	3.879.998,71	0,00	0,00	3.879.998,71	7,6
Total	33.829.213,97	3.179.472,74	14.099.117,63	51.107.804,34	100,0
%	66,2	6,2	27,6		

Fonte: Conta da RAM de 2002

Assim, as “*Instituições Particulares*” foram o sector institucional que recebeu a maior parcela dos apoios concedidos (64,3%), sob a forma de “*Transferências*” e que se destinaram, na sua maioria, a Instituições Particulares de Solidariedade Social.

Nas “*Transferências correntes*” concedidas pela SRE, salienta-se o valor de 2,4 milhões de euros, atribuído à *Escola Complementar do Til – APEL*, na sequência da celebração de um contrato de associação entre este estabelecimento de ensino e a Região, que teve por objectivo financiar despesas de funcionamento e manutenção da entidade em questão, bem como a quantia de 2,2 milhões de euros, atribuído à *Província C. M. Congregação Irmãs Franciscanas*, e o montante entregue à *Escola Salesiana de Artes e Ofícios* (2,1 milhões de euros), a que esteve subjacente a mesma finalidade.

Quanto às “*Transferências de capital*”, destaca-se a importância aproximada de 339 mil euros, concedida à *Congregação da Apresentação de Maria*, com vista ao financiamento das despesas decorrentes da remodelação e ampliação do edifício onde funciona o *Externato S. Francisco Sales*.

Por sua vez, foi transferido para a *Escola de Enfermagem S. José de Cluny* um apoio financeiro no montante de 1,1 milhões de euros, suportado através do orçamento da SRAS, destinado a financiar os encargos com a formação de enfermeiros para o Serviço Regional de Saúde⁷¹.

Do mesmo modo, a SRPF atribuiu apoios a “*Instituições Particulares*”, sendo de assinalar os concedidos por conta das rubricas “*Transferências correntes*” - de que foi beneficiário o Clube Sports Madeira (748,2 mil euros) - e “*Transferências de capital*” - atribuídos para participar a construção e recuperação de algumas Igrejas⁷².

A SREST disponibilizou apoios financeiros no valor de quase 9,2 milhões de euros, que representaram 17,9% do total concedido pela Região, e que foram maioritariamente direccionados para o sector “*Empresas públicas*” e assumiram, principalmente, a forma de “*Transferências de capital*” (8,2 milhões de euros).

⁷¹ A atribuição deste apoio é analisada de forma detalhada na “*Auditoria aos contratos-programa celebrados no âmbito da Administração Regional Directa*”, cuja síntese está incluída neste capítulo.

⁷² Idem.

Destas “*Transferências de capital*”, merece revelo o montante de 6,8 milhões de euros concedido à empresa ANAM - Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A., consubstanciado no financiamento dos trabalhos da empreitada de execução da ER 101, incluídos no projecto de construção do Aeroporto Intercontinental da Madeira.

A SREST atribuiu também um apoio no montante de 562 mil euros à empresa Horários do Funchal, S.A. - que se insere no sector “*Empresas públicas*” - a título de indemnização compensatória pela prestação do serviço público, ao abrigo da norma do art.º 26.º do DLR n.º 29-A/2001/M⁷³.

No sector “*Empresas públicas*”, merecem ainda relevo as transferências de capital efectuadas para a empresa IGA, S.A.⁷⁴, pela SRARN, no âmbito do contrato de concessão celebrado entre a RAM e esta sociedade, assim como os subsídios, no montante de 846,4 mil euros, concedidos pela SRE à Madeira Tecnopólo, S.A., no âmbito da execução de diversos projectos comunitários⁷⁵.

Ainda no tocante à SRARN, cumpre assinalar que a análise efectuada às Resoluções do Conselho do Governo Regional⁷⁶, bem como à Conta da RAM de 2002, evidenciou que as comparticipações financeiras atribuídas por esta Secretaria Regional às Casas do Povo⁷⁷, mediante a celebração de contratos-programa, foram indevidamente classificadas na rubrica Cl.Ec. 06.03.00 - *Outras despesas correntes - Diversas*, o mesmo se verificando com a comparticipação concedida à Comissão Organizadora das Comemorações do 1.º de Maio, que foi objecto de inscrição na rubrica Cl.Ec. 02.03.08 A - *Aquisição de bens e serviços correntes - Aquisição de serviços - Representação dos serviços*⁷⁸. As situações descritas, consubstanciadas na deficiente orçamentação, contrariam o princípio orçamental da especificação das despesas, vertido nos art.ºs 7.º e 8.º, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

Quanto aos auxílios financeiros concedidos pela SRTC, serão objecto de análise num ponto autónomo no presente capítulo, na medida em que a sua atribuição está sujeita a regulamentação específica.

4.2.1 – Análise dos apoios concedidos pela SRTC a projectos de interesse cultural e turístico

4.2.1.1 – Enquadramento jurídico

A concessão, pela RAM, de apoios financeiros a projectos de interesse cultural ou de promoção turística obedece à disciplina jurídica fornecida pelo DLR n.º 25/99/M, de 27 de Agosto, e pelas

⁷³ A norma citada conferia autorização ao Governo Regional para, mediante resolução do Conselho do Governo, conceder indemnizações compensatórias às empresas que prestassem serviço público.

⁷⁴ E que são objecto de exame no Capítulo IX - Património Regional.

⁷⁵ Estes apoios são analisados de forma detalhada na “*Auditoria aos contratos-programa celebrados no âmbito da Administração Regional Directa*”, cuja síntese está incluída neste capítulo.

⁷⁶ Publicadas no JORAM, I Série, durante o ano 2002.

⁷⁷ Em conformidade com o disposto no artigo único do DL n.º 171/98, de 25 de Junho, as Casas do Povo que prossigam os objectivos previstos no art.º 1.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo DL n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, e que sejam reconhecidas nessa qualidade de casas do povo pela Direcção-Geral de Acção Social, são equiparadas àquelas instituições, aplicando-se-lhes o mesmo estatuto de direitos, deveres e benefícios.

⁷⁸ De acordo com o classificador económico das despesas públicas, constante em anexo ao DL n.º 112/88, de 2 de Abril, a correcta classificação económica das despesas em causa impunha a respectiva cabimentação através da rubrica Cl.Ec. 04.02.01 - *Transferências correntes - Administrações privadas - Instituições particulares*.



Portarias n.ºs 78 e 79/2001, de 13 de Julho, que definem os princípios gerais e as condições de acesso a tais auxílios.

Nos termos do art.º 3.º do citado DLR n.º 25/99/M, lido em articulação com os art.ºs 1.º e 4.º a 7.º, igualmente daquele diploma, os apoios financeiros a atribuir pela Região, através da SRTC⁷⁹, a entidades em nome individual ou colectivo podem revestir a forma de contrato-programa⁸⁰ ou de protocolo⁸¹, consoante esteja em causa a disponibilização, com carácter plurianual, de meios de financiamento públicos destinados à prossecução de projectos que revistam particular interesse cultural ou turístico, ou a concessão de meios ocasionais de investimento público para financiamento de projectos ou iniciativas de reconhecido interesse cultural e/ou turístico.

De acordo com o estatuído nos art.ºs 8.º a 10.º do mesmo DLR, o acesso aos auxílios financeiros envolve um processo de candidatura, desencadeado com a apresentação da respectiva proposta pelos interessados, a qual, para além de seguir o modelo constante em anexo às *supra* mencionadas Portarias, deve ser acompanhada “*de memória descritiva rigorosa do projecto apresentado, orçamento, cronograma financeiro e indicação das condições ou apoios pretendidos*”.

A proposta de candidatura é, nessa sequência, objecto de apreciação por uma comissão de análise e acompanhamento, anualmente nomeada para cada sector, ficando a aprovação da concessão do apoio dependente, em cada caso, de parecer favorável da referida comissão e de despacho do Secretário Regional do Turismo e Cultura⁸².

No tocante ao estatuto dos beneficiários dos apoios, dispõe o art.º 11.º do referido DLR que estes estão obrigados, para além do mais, a “*manter a comissão de análise e acompanhamento informada regularmente do estado de desenvolvimento do projecto, nomeadamente através da entrega periódica de relatórios pormenorizados*” (al. a)), e a “*entregar relatório final pormenorizado do projecto ou iniciativa apoiada e ou documentos comprovativos da despesa efectuadas*” (al. d)). O n.º 1 do art.º 12.º das Portarias referenciadas, que acolheu o conteúdo do normativo citado, preceitua ainda, na sua alínea d), que este relatório deve conter a “*a comparação entre custos estimados e efectivamente realizados, bem como a análise dos objectivos e das finalidades traçadas e alcançadas*”.

Por sua vez, e conforme decorre expressamente dos art.º 12.º, n.º 2, al. a), e 13.º das Portarias, e 12.º do DLR n.º 25/99/M, compete à SRTC, por intermédio da comissão anteriormente mencionada, acompanhar e fiscalizar a execução financeira dos contratos-programa ou protocolos.

⁷⁹ De harmonia com o n.º 1 do art.º 2.º do DRR n.º 24/2000/M, de 25 de Março, constituem “*atribuições da SRTC estudar, definir e promover a execução da política da RAM respeitante a turismo e cultura, bem como fomentar e apoiar actividades especialmente nestes domínios, sem prejuízo das atribuições e competências conferidas por lei a outros departamentos*”.

⁸⁰ Contrato-programa de dinamização cultural e/ou de dinamização das actividades de promoção e animação turísticas.

⁸¹ Protocolo de desenvolvimento e cooperação cultural e/ou de desenvolvimento e cooperação no âmbito da promoção e animação turísticas.

⁸² Vd. também os art.ºs 9.º e 10.º das Portarias n.º 78 e 79/2001, realçando-se que o n.º 2 do invocado art.º 10.º determina que o despacho autorizador da concessão do apoio deve ser proferido dentro dos 30 dias seguintes à data da emissão do parecer.

4.2.1.2 – Apoios financeiros atribuídos

A SRTC concedeu, em 2002, apoios financeiros no montante aproximado de 2 milhões de euros⁸³, que assumiram a forma de “*Transferências correntes*” e se destinaram, na sua quase totalidade, a apoiar a realização do 10.º “*Madeira Island Open*” de Golfe (35,6%), bem como as Festas do Fim do Ano, do Carnaval, da Flor e do Vinho (37,5%), merecendo ênfase a Festa do Carnaval, que beneficiou de uma participação financeira de € 224.000.

A atribuição de tais apoios foi concretizada mediante a celebração de contratos-programa e de protocolos com os respectivos beneficiários. Porém, nem sempre o título jurídico outorgado pelas partes revestiu a forma legalmente exigida, tendo-se verificado que, em alguns casos, foram celebrados contratos-programa⁸⁴, nos termos dos art.ºs 3.º, al. a) e c), 4.º e 6.º, todos do DLR n.º 25/99/M, quando, por força do preceituado nos art.ºs 3.º, al. b) e d), 5.º e 7.º, igualmente do mesmo diploma, o carácter ocasional dos projectos e/ou iniciativas a desenvolver impunha que as participações tivessem sido atribuídas por meio de protocolo⁸⁵. Encontravam-se nesta situação:

- o contrato-programa, no valor máximo de 13.600.000\$00 (€ 67.836,51), celebrado, em 28 de Dezembro de 2001, com o Clube Desportivo Porto-Santense, tendo por finalidade assegurar a execução do projecto de promoção/divulgação do destino Porto Santo através das camisolas do Clube. Para além da ilegalidade assinalada, o clausulado contratual era ainda omissivo quanto à calendarização da atribuição das tranches do apoio, duração total e calendarização das eventuais fases do projecto e respectivo período de vigência, contrariando, assim o preceituado no art.º 3.º, n.º 1, al. d) e e), e 7.º, ambos da Portaria n.º 78/2001.
- o contrato-programa autorizado pela Resolução n.º 389/2002, de 4 de Abril de 2002, celebrado, em 10 de Abril de 2002, com a Associação de Animação Geringonça, destinado a financiar a execução do projecto “*Festa do Carnaval 2002*”, até ao montante máximo de € 32.000.
- o contrato-programa, no valor máximo de € 19.951,92, autorizado pela Resolução n.º 631/2002, de 6 de Junho de 2002, e celebrado em 13 de Junho de 2002, com a Associação de Animação Geringonça, com vista à execução de projecto “*Festa da Flor 2002*”.

No tocante a estes dois últimos contratos, importa ainda assinalar que os mesmos foram formalizados em data posterior à da ocorrência dos eventos que visavam financiar⁸⁶, o que terá inviabilizado o acompanhamento da execução financeira e material dos projectos, assim como o controlo e fiscalização do cumprimento dos demais aspectos financeiros, técnicos e legais inerentes aos contratos, nos termos definidos nas alíneas a) e c) do respectivo clausulado, bem como nos art.ºs 11.º e 12.º do DRL n.º 25/99/M e nos art.ºs 12.º e 13.º da Portaria n.º 78/2001.

Por outro lado, nem todos os apoios disponibilizados pela SRTC no âmbito dos projectos de interesse turístico e cultural foram atribuídos ao abrigo do regime jurídico fornecido pelo DLR n.º 25/99/M e pelas Portarias n.ºs 78 e 79/2001, que o regulamentam, sendo de destacar, neste domínio:

⁸³ Resulta do art.º 6.º das Portarias n.º 78 e 79/2001, de 13 de Junho, que as verbas que asseguram a execução dos contratos-programa e dos protocolos celebrados são objecto de inscrição no Orçamento da SRTC.

⁸⁴ De dinamização cultural e de dinamização das actividades de promoção e animação turísticas.

⁸⁵ De desenvolvimento e cooperação cultural ou no âmbito da promoção e animação turística.

⁸⁶ Ambos os eventos se inseriam no calendário de animação turística da RAM para 2002, sendo que a Festa do Carnaval ocorreu entre 9 e 12 de Fevereiro e a Festa da Flor entre 13 e 14 de Abril.



- o contrato-programa, no valor máximo de € 700.000, formalizado, em 5 de Março de 2002, com o Clube de Golfe do Santo da Serra, com base no art.º 23.º do DLR n.º 29-A/2001/M, e que se destinou a apoiar financeiramente a organização, realização e cobertura do 10.º torneio de Golfe “*Madeira Island Open*”, em consequência da reconhecida qualidade e interesse estratégico deste evento ao nível da política de promoção turística da Região.
- o contrato-programa, no montante máximo de € 39.755, outorgado, em 13 de Junho de 2002, com a Agência de Desenvolvimento da RAM, nos termos do art.º 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M, visando apoiar a execução do projecto “*Educar para o Turismo*”, orientado para a sensibilização e formação dos jovens inseridos nos sistemas educativo e de formação profissional em matéria de turismo.
- o contrato-programa, assinado, em 30 de Dezembro de 2002, com as Casas do Povo de Santana, S. Jorge, Porto da Cruz e Machico, legalmente fundamentado nos art.ºs 24.º e 11.º, ambos do DLR n.º 29-A/2001/M, tendo por objectivo participar financeiramente os proprietários das Casas de Colmo existentes nas respectivas freguesias até ao montante máximo de € 22.146,72, como forma de defender e recuperar o património cultural de base tradicional e etnográfica.

Por estarem sujeitos ao quadro normativo emanado do DLR n.º 25/99/M, o carácter pontual das três iniciativas acima referenciadas obrigava ainda a que a concessão dos apoios tivesse sido materializada mediante a celebração de protocolos e não de contratos-programa⁸⁷, como sucedeu.

- o contrato-programa, no montante máximo anual de 9.000.000\$00 (€ 44.891,81), celebrado ao abrigo do art.º 21.º do DLR n.º 4-A/2000/M, de 9 de Fevereiro, com a Banda Municipal do Funchal – Artistas Funchalenses, em 29 de Junho de 2001, para vigorar de 1 de Janeiro de 2001 a 31 de Dezembro de 2004, tendo por objectivos a defesa, recuperação e divulgação de um património de base tradicional na área da música.
- o contrato-programa, no montante máximo anual de 42.000.000\$00 (€ 209.495,12), formalizado, com fundamento legal no art.º 21.º do mesmo DLR n.º 4-A/2000/M, em 23 de Fevereiro de 2001, com produção de efeitos reportada a 1 Janeiro de 2001, dirigido à promoção e realização de espectáculos de teatro na RAM, pelo TEF, ou em colaboração com organizações congéneres, e em que surge como beneficiário o próprio TEF.

Os dois contratos-programa identificados em último lugar suscitam ainda uma questão adicional, que se prende com a produção retroactiva dos respectivos efeitos, o que é passível de ter posto em causa a efectividade do controlo e fiscalização do cumprimento dos aspectos financeiros, técnicos e legais associados à execução dos correlativos projectos. Esta situação específica foi igualmente detectada nos protocolos a seguir identificados, em cujo clausulado foi previsto o início da execução dos projectos financiados em momento anterior à outorga dos mesmos:

- protocolo para a execução do projecto relativo ao evento *Festas do Vinho Madeira 2002*, no valor máximo de € 15.961,53, celebrado com José Manuel Freitas, em 9 de Setembro de 2002, para vigorar até 31 de Dezembro desse ano⁸⁸. Saliente-se que, neste caso concreto, a

⁸⁷ No quadro normativo dimanado do DLR n.º 25/99/M, os contratos-programa fornecem o suporte formal para a atribuição de participações financeiras a projectos de execução plurianual, que envolvam a realização escalonada no tempo de um conjunto de actividades e acções concretas.

⁸⁸ Decorrendo a concretização do projecto a financiar entre 8 e 17 de Setembro de 2002.

data prevista para o *terminus* do contrato não coincidiu com o momento de conclusão do projecto financiado.

- protocolo para a realização de um projecto integrado no programa das *Festas do Fim do Ano 2002/2003*, no valor máximo de € 34.915,85, assinado com a mesma entidade, em 30 de Dezembro de 2002, para vigorar até 7 de Fevereiro de 2003⁸⁹.
- protocolo, no montante máximo de € 83.797, celebrado, em 2 de Setembro de 2002, para vigorar até 31 de Dezembro de 2002, com o Museu de Arte Sacra, destinado a apoiar a preparação, divulgação e concretização do projecto relativo à realização de obras de conservação exteriores e interiores, na construção de vitrinas, na informatização e em exposições temporárias e catálogos, a realizar pelo referido museu⁹⁰.
- protocolo celebrado com a Diocese do Funchal, em 2 de Dezembro de 2002, e vigente até 31 de Dezembro de 2003, destinado a apoiar, até ao valor máximo de € 150.000, a preparação e concretização do projecto consubstanciado na realização de obras no adro da Igreja e Sacristia da Capela da Encarnação, no Funchal⁹¹.

4.3 – Apoios financeiros aos municípios

Em 2002, o relacionamento financeiro entre o Governo Regional e as autarquias locais da RAM ao nível da concessão de apoios financeiros assumiu diferentes formas, evidenciadas no Orçamento Regional para o ano económico em referência, de acordo com a seguinte tipologia:

- Bonificações de juros concedidas pelo GR;
- Apoio financeiro complementar;
- Participações da Administração Regional nos projectos de investimento municipais. Neste último estão incluídos os protocolos celebrados com as Juntas de Freguesia para a aquisição do programa informático do POCAL.

4.3.1 – Bonificação de juros

Por força do n.º 1 do art.º 5 do DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril⁹², diploma que aprovou o Orçamento da RAM para 2001, e nos termos consignados no n.º 7 do art.º 7.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto⁹³, foi concedida autorização ao Governo da RAM para, “*através do Secretário Regional do Plano e Finanças, celebrar protocolos com instituições financeiras com vista à criação de uma linha de crédito bonificada, até ao montante de 7 milhões de contos*”⁹⁴, a favor das autarquias locais,

⁸⁹ Prevendo-se que a realização do projecto ocorresse entre os dias 8 de Dezembro de 2002 e 6 de Fevereiro de 2003.

⁹⁰ O desenvolvimento do projecto deveria concretizar-se entre Janeiro e Dezembro de 2002.

⁹¹ Tendo as datas da realização do projecto sido fixadas entre Janeiro de 2002 e Dezembro de 2003.

⁹² Na redacção dada pelo art.º 3.º do DLR n.º 28-A/2001/M, de 13 de Novembro.

⁹³ A Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, que aprovou o regime financeiro dos municípios e das freguesias, define, no seu art.º 7.º, que foi objecto de alteração pelo art.º 1.º da Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, as formas de cooperação técnica e financeira entre o Estado, as Regiões Autónomas, os institutos públicos ou os fundos autónomos e as autarquias locais, estabelecendo no seu n.º 7 que as Assembleias Legislativas Regionais podem, em função das especificidades próprias das Regiões Autónomas, definir formas de cooperação técnica e financeira distintas das taxativamente enunciadas no n.º 3 do mesmo art.º 7.º.

⁹⁴ Valor correspondente a € 34.915.852,79.

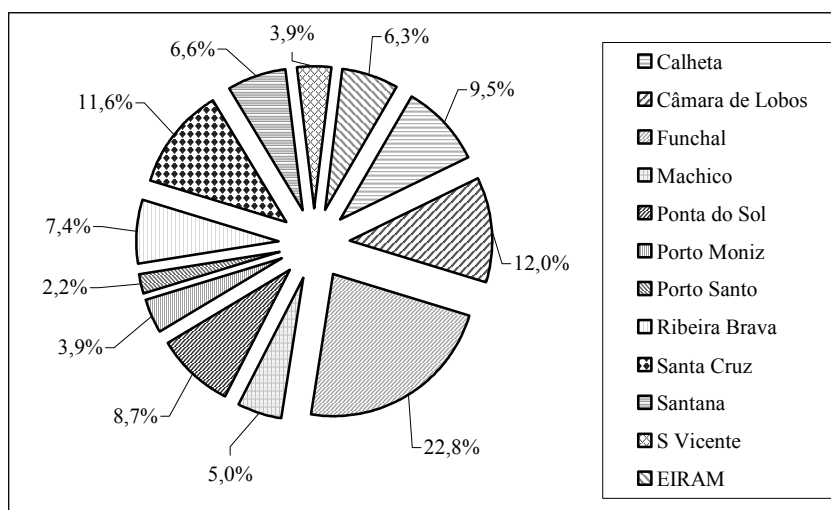


associações de municípios ou empresas concessionadas destes, destinada ao financiamento complementar dos projectos de investimento de natureza municipal e intermunicipal participados pelo FEDER e aprovados no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio”, assumindo o executivo regional, em consonância com o disposto no n.º 2 do mesmo art.º 5.º, a obrigação de participar 70% do valor dos juros emergentes das operações financeiras abrangidas por aquela linha de crédito. Nesta sequência, e em concretização do n.º 4, igualmente daquele art.º 5.º, o DRR n.º 18/2001/M, de 24 de Julho, posteriormente alterado pelo art.º 1.º do DRR n.º 2/2002/M, de 22 de Janeiro, definiu as regras de acesso à referida linha de crédito, assim como as condições dos empréstimos a contrair e os termos da atribuição da bonificação.

Dado que, em 2001, nem todos os municípios da RAM recorreram à linha creditícia instituída pelo *supra* citado art.º 5.º do DL n.º 4-A/2001/M, o legislador regional garantiu a manutenção em vigor daquele comando no ano económico de 2002, por via da introdução do art.º 5.º do DLR n.º 29-A/2001/M.

Com base no contexto legal descrito, e ainda ao abrigo da linha de crédito criada pelo DLR n.º 17/99/M, de 15 de Junho, e dos contratos de reequilíbrio financeiro celebrados com base nos Decretos-Lei n.ºs 75/87, de 13 de Fevereiro, e 359/89, de 18 de Outubro, em 2002, o Conselho do Governo Regional da Madeira autorizou o pagamento de bonificações de juros no montante de € 565.525,44, encontrando-se este valor discriminado no gráfico seguinte:

Gráfico IV. 2 - Distribuição dos juros bonificados



À semelhança do que se verificou em anos anteriores, o principal beneficiário desta modalidade de apoio foi o município do Funchal, seguido dos municípios de Câmara de Lobos e de Santa Cruz, com, respectivamente, 22,8%, 12,0% e 11,6% do total das bonificações pagas.

Os valores pagos referentes às bonificações de juros, discriminados por rubrica de classificação económica, previstos no orçamento e inscritos na Conta da Região de 2002, estão patentes no quadro infra reproduzido:

Quadro IV. 3 – Bonificações de juros

(em euros)

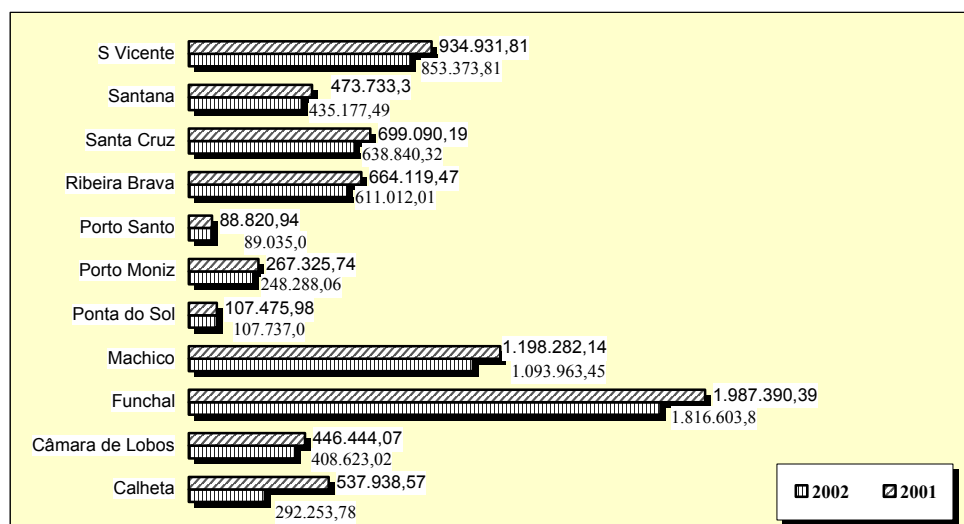
Cl. Ec.	Instituição	Orçamento	Pagamentos	Tx. Exec.
04.01.01-A	DGT	6.500,00	4.992,79	76,8
05.02.01-A	Instituições Bancárias Públicas	137.100,00	137.091,76	100,0
05.02.02-A	Instituições Bancárias Privadas	501.000,00	423.440,89	84,5
Total		644.600,00	565.525,44	87,7

Dos € 644.600 previstos no orçamento da RAM, relativos às bonificações de juros de que beneficiaram as autarquias locais, foram efectivamente transferidos 87,7% no âmbito dos vários protocolos e contratos existentes.

4.3.2 – Apoio financeiro complementar

Em sintonia com a solução adoptada em anos anteriores, também o DLR n.º 29-A/2001/M, no seu art.º 4.º, n.º 1, autorizou o GR a, no ano económico de 2002, e de harmonia com o art.º 7.º, n.º 7, da Lei n.º 42/98, efectuar transferências para os municípios da RAM, até ao montante de 7,5 milhões de euros, a título de apoio complementar.

A distribuição, pelos municípios da Região, deste tipo específico de apoio financeiro, assente na aplicação da fórmula matemática indicada no n.º 2 do citado art.º 4.º, é representada no gráfico a seguir reproduzido, discriminado por município:

Gráfico IV. 3 – Apoio financeiro complementar aos municípios

Foi efectivamente transferido para os municípios da Região um montante próximo dos 6,6 milhões de euros, o que representa uma execução financeira de 88%, inferior, portanto, à ocorrida no ano 2001, que tinha sido de 99%.



Os municípios que receberam o apoio financeiro complementar de valor mais elevado voltaram a ser os do Funchal, de Machico⁹⁵ e de São Vicente, que, em termos percentuais, representam, respectivamente, 27,5%, 16,6% e 12,9% do total desse apoio, enquanto que o município do Porto Santo continuou a registar o valor mais reduzido (1,4%).

Apurou-se ainda que parte das verbas incluídas no âmbito deste apoio complementar foram transferidas para a IGA, S.A., e para a EEM, S.A., a coberto da previsão normativa do art.º 6.º do DLR n.º 29-A/2001/M, que, nos termos do estatuído no art.º 8.º da Lei n.º 42/98, autoriza o executivo regional a proceder à retenção das transferências para as autarquias locais da RAM para a regularização das dívidas àquelas duas entidades, bem como para o cumprimento dos contratos-programa, protocolos e acordos de cooperação e de colaboração celebrados no âmbito da cooperação técnica e financeira.

4.3.3 – Cooperação técnica e financeira

A SRPF, através da dotação orçamental do PIDDAR relativa aos *Investimentos Municipais*, e ao abrigo do disposto no art.º 3.º do DLR n.º 29-A/2001/M, participou diversos projectos de investimento, estando os valores previstos e realizados, bem como a respectiva taxa de execução financeira, patentes no quadro seguinte:

Quadro IV. 4 – Co-financiamento de projectos de investimento

(em euros)

Municípios	Orçamento	Execução Financeira		
		Montante	%	Tx. Exec. (%)
Calheta	2.332.273,00	1.163.093,35	6,2	49,9
Câmara de Lobos	4.663.760,00	2.021.220,46	10,7	43,3
Funchal	8.654.104,00	3.920.992,95	20,8	45,3
Machico	3.800.960,00	2.161.406,49	11,4	56,9
Ponta do Sol	1.770.733,00	1.178.344,77	6,2	66,5
Porto Moniz	1.715.865,00	1.068.320,5	5,7	62,3
Porto Santo	2.261.201,00	811.328,16	4,3	35,9
Ribeira Brava	2.194.711,00	1.341.881,84	7,1	61,1
Santa Cruz	3.658.088,00	2.232.425,13	11,8	61,0
Santana	2.295.730,00	1.771.729,46	9,4	77,2
S Vicente	2.620.651,00	1.218.825,77	6,4	46,5
Total	35.968.076,00	18.889.568,88	100,0	52,5

Fonte: Conta da RAM de 2002

A Administração Regional transferiu para os municípios da Região um montante próximo dos 18,9 milhões de euros, embora estivesse prevista a transferência de quase 36 milhões de euros, o que se traduziu numa taxa de execução (52,5%) ainda mais baixa do que a do ano anterior (59,9%).

O município de Santana apresentou a taxa de execução financeira mais elevada (77,2%) para o ano 2002. Por oposição, a taxa de execução financeira mais baixa foi a do município do Porto Santo (35,9%). Contudo, as obras com valores de execução financeira mais elevados foram realizadas pelos Municípios de Câmara de Lobos (1 milhão de euros) e da Ponta do Sol (831 mil euros).

Em relação ao ano 2001, e em termos globais, houve uma redução de 13% no volume financeiro dos apoios efectivamente concedidos por contratos-programa, sendo, no entanto, de destacar o facto de as ajudas transferidas para o Município de Santana terem duplicado.

Para além dos auxílios atribuídos aos municípios, a RAM, através do orçamento do projecto do PIDDAR – *Apoio financeiro às Juntas de Freguesia* – concedeu ainda, em duas situações específicas, apoios às freguesias da Região, no montante global de € 81.569,70, com invocação legal da norma do n.º 1 do art.º 3.º do DLR n.º 29-A/2001/M.

⁹⁵ Atenta a fórmula adoptada para o cálculo dos valores a distribuir a título de apoio complementar, foram os municípios com maior densidade populacional (Funchal e Machico) que obtiveram um volume superior de apoio financeiro complementar.

No primeiro caso, o Conselho do Governo aprovou, pela Res. n.º 104/2002, de 31 de Janeiro, a celebração de protocolos entre a SRPF e as freguesias da RAM, tendo em vista a atribuição de apoios financeiros para a aquisição do programa informático do POCAL – regime simplificado, nas seguintes condições:

- O apoio financeiro atribuído a cada Freguesia equivaleria a 90% do custo de aquisição do programa informático, com o limite de € 1.500;
- A atribuição das verbas processar-se-ia de uma só vez, mediante a apresentação dos documentos comprovativos da aquisição;
- Os custos de montagem e assistência técnica associados ao programa não estariam abrangidos pela participação.

Em concreto, as transferências efectuadas pela SRPF para as freguesias da Região, dentro do contexto descrito, atingiram o valor global de € 71.569,70.

No segundo caso, a Região, representada pelo Secretário Regional do Plano e Finanças, celebrou um protocolo com a Junta de Freguesia de São Gonçalo, destinado a financiar a aquisição de mobiliário para a nova sede, por esta entidade supostamente não dispor de meios financeiros suficientes para suportar a totalidade da despesa envolvida. A participação financeira concedida ascendeu a € 10.000 - valor correspondente a 90% do custo de aquisição do mobiliário -, cuja transferência foi efectuada pela SRPF, na sequência da apresentação dos documentos comprovativos da aquisição.

Importa, todavia, apreciar a conformidade legal dos apoios concedidos em ambas as situações descritas, à luz do quadro normativo que regula esta matéria específica.

Em nome da concretização da autonomia financeira de que gozam as autarquias locais, preceitua o n.º 1 do art.º 7.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto⁹⁶, sob a epígrafe “*Cooperação técnica e financeira*”, que “*não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras aos municípios e freguesias por parte do Estado, das Regiões Autónomas, dos institutos públicos ou dos fundos autónomo*”^{97 98}.

Este princípio geral conhece, contudo, excepções, prevendo expressamente o n.º 2 do citado artigo a possibilidade de, a título pontual, a Administração Directa poder financiar projectos de investimento das autarquias locais que assumam grande relevância para o desenvolvimento regional e local, desde que a sua execução se revista de carácter de urgência e se verifique uma notória e comprovada incapacidade financeira das autarquias para arcar com as inerentes despesas.

Na mesma linha, o n.º 3 daquele art.º 7.º legitima a atribuição de auxílios financeiros às autarquias locais nos seguintes casos:

“ a) *Calamidade pública;*

⁹⁶ Na redacção trazida pelo art.º 1.º da Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto.

⁹⁷ A Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, que aprovou a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, dispõe, por sua vez, no art.º 44.º, que “*Qualquer forma de apoio financeiro regional às autarquias locais para além do já previsto na lei deve ter por objectivo o reforço da capacidade de investimento das autarquias*”.

⁹⁸ De acordo com o regime base do financiamento das autarquias locais instituído pela Lei n.º 42/98, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 94/2001, os encargos decorrentes da prossecução das respectivas atribuições são suportados pelas receitas provenientes da sua participação nos recursos públicos (Fundo Geral Municipal, Fundo de Coesão Municipal e Fundo de Financiamento das Freguesias – Capítulo II, art.ºs 10.º a 15.º) e pelas demais receitas próprias que lhes caibam por força da lei (cfr. o Capítulo III, art.ºs 16.º a 22.º).



- b) *Municípios negativamente afectados por investimento da responsabilidade da administração central;*
- c) *Edifícios sede de autarquias locais, negativamente afectados na respectiva funcionalidade;*
- d) *Circunstâncias graves que afectem drasticamente a operacionalidade das infra-estruturas e dos serviços municipais de protecção civil;*
- e) *Instalação de novos municípios ou freguesias;*
- f) *Recuperação de áreas de construção clandestina ou de renovação urbana quando o seu peso relativo transcenda a capacidade e a responsabilidade autárquica nos termos da lei”.*

Por último, o n.º 7 do aludido art.º 7.º da Lei n.º 42/98 confere competência às assembleias legislativas regionais para, em face das especificidades das RA, definirem outras formas de cooperação técnica e financeira para além das taxativamente elencadas no seu n.º 3, hipótese essa que, em 2002, e no tocante à RAM, ficou contemplada nos art.ºs 3.º e 5.º do DLR n.º 29-A/2001/M⁹⁹.

Reportando-nos ao caso particular dos apoios concedidos por via da celebração dos protocolos acima identificados¹⁰⁰, constata-se que a sua atribuição foi fundamentada no preceito do n.º 1 do art.º 3.º do DLR n.º 29-A/2001/M, que conferia autorização ao GR para, através da SRPF, “celebrar contratos-programa de natureza sectorial ou plurisectorial com uma ou várias autarquias locais, associações de municípios ou empresas concessionárias destes, assim como protocolos e acordos de colaboração, nos termos do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto”, entendendo-se esta remissão como sendo feita para os n.ºs 2 e 3 deste artigo.

É, contudo, duvidoso que as situações de facto subjacentes à concessão de tais comparticipações financeiras possam beneficiar do enquadramento legal fornecido, quer pelo n.º 2, quer pelo n.º 3 do art.º 7.º da Lei n.º 42/98, por não estar demonstrado que os projectos a financiar, para além da urgência e da comprovada e manifesta incapacidade financeira das autarquias beneficiárias para lhes fazer face, se revestiam de “grande relevância para o desenvolvimento local e regional”, nem, tão pouco, que fossem subsumíveis em alguma das alíneas daquele n.º 3, o que denota a inobservância do art.º 18.º, n.º 1, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro¹⁰¹, e assim, sendo susceptível de poder integrar a previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97.

4.4 – Auditoria orientada a contratos programa celebrados no âmbito da Administração Regional Directa¹⁰²

4.4.1 – Enquadramento

Com a presente acção pretendeu-se fiscalizar os CP’s celebrados no âmbito da Administração Regional Directa, a fim de apreciar os circuitos a eles associados, nomeadamente quanto à apresentação de candidaturas, aprovação, concessão e controlo dos apoios, passando pela avaliação do

⁹⁹ Nos citados normativos ficou prevista a possibilidade da concessão, pelo Governo Regional, de apoio complementar, bem como o pagamento parcial dos juros dos empréstimos contraídos pelas autarquias locais da Região ao abrigo da linha de crédito criada pelo art.º 5.º do DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril.

¹⁰⁰ Que, face aos montantes envolvidos em cada caso, se revestem de reduzida expressão financeira.

¹⁰¹ Por inexistência de base legal para a realização de tais despesas.

¹⁰² Relatório n.º 18/2004-FS/SRMTC, aprovado em sessão de 20 de Maio.

respectivo grau de realização financeira e verificação da aplicação dos fundos provenientes dos CP's de acordo com as finalidades contratualmente definidas. Esta acção, que abrangeu o ano económico de 2002, foi realizada junto das Secretarias Regionais do Plano e Finanças, de Educação e dos Assuntos Sociais.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foi remetido o relatório da auditoria à Presidência do Governo Regional, à Vice-Presidência e a todas as Secretarias Regionais, cujas alegações, após análise, foram tidas em consideração na elaboração do relatório, sendo transcritas ou sintetizadas no presente texto.

4.4.2 – Quadro legal

Em 2002, à semelhança da orientação adoptada nos anos precedentes, o regime geral disciplinador da concessão de apoios financeiros por parte da RAM constava de normas avulsas inseridas no Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento Regional para aquele período económico¹⁰³, sendo aplicada a Circular 3/ORÇ/2000, de 31 de Março, emitida pela DROC, no tocante às formalidades inerentes ao processo de candidatura e à outorga dos contratos-programa.

Mantinha-se, assim, a situação de inexistência, na ordem jurídica regional, de um diploma específico dotado de um corpo normativo suficientemente consistente, transparente e objectivo, disciplinador da atribuição de ajudas financeiras por parte da Administração Regional, continuando, por outro lado, a ser manifesta a insuficiência de normas regulamentares e/ou instruções internas definidoras dos procedimentos a adoptar no domínio da celebração e subsequente controlo da execução dos contratos-programa e avaliação dos resultados alcançados.

Por outro lado, a natureza genérica do quadro regulador acima descrito impunha o seu afastamento sempre que houvesse legislação específica aplicável à concessão de apoios financeiros a áreas determinadas.

4.4.3 – Apreciação do sistema de acompanhamento e fiscalização

O sistema de acompanhamento e fiscalização dos CP's implantado nos diferentes serviços auditados, para além de evidenciar falta de uniformidade, denotava uma fraca capacidade de resposta por parte destes, tendo-se constatado que, embora na generalidade das situações examinadas, os contratos incluíssem uma cláusula que investia a Administração no direito de proceder ao controlo de todos os aspectos financeiros, técnicos e legais associados à sua execução, tal prerrogativa não estava a ser exercida de forma efectiva.

O controlo instituído reconduzia-se, por isso, quase sempre a uma simples verificação da documentação apresentada pelas entidades beneficiárias dos apoios, composta por informação contabilística e financeira, pelos relatórios de execução/actividades e pelos elementos justificativos das despesas realizadas, verificação essa que por vezes chegava mesmo a ficar comprometida, quer pela não disponibilização de tais documentos, quer pela entrega tardia dos mesmos.

4.4.4 – Apreciação específica por departamento controlado

A) Secretaria Regional dos Assuntos Sociais

Os CP's celebrados pela SRAS envolveram uma verba de € 3.029.773,67, correspondente a 16% do total dos apoios concedidos através deste mecanismo pela Administração Regional Directa,

¹⁰³ Concretamente, dos art.ºs 23.º e 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro.



destacando-se, como principais entidades beneficiárias, as ABV (€ 1.461.118,59)¹⁰⁴ e a Escola Superior de Enfermagem S. José de Cluny (€ 1.150.000).

A comparticipação concedida (e efectivamente paga) ao referido estabelecimento de ensino superior foi processada sem que a entidade beneficiária tivesse disponibilizado os documentos de suporte da despesa exigidos pelo contrato, tendo o relatório final de execução do projecto sido entregue depois de decorrido o prazo fixado para o efeito (60 dias).

No tocante ao CP formalizado com o Instituto das Irmãs Hospitaleiras do Sagrado Coração de Jesus, apurou-se que o apoio concedido, no montante de € 293.043,77, destinou-se a amortizar o empréstimo previamente contraído por esta entidade para custear a obra comparticipada pelo aludido contrato, isto sem que essa finalidade tivesse ficado devidamente explicitada no clausulado contratual. Por outro lado, a transferência da verba concedida foi efectuada em data subsequente à da cessação da vigência do contrato, tendo a despesa sido suportada por uma rubrica orçamental distinta da identificada na Resolução autorizadora da atribuição do apoio, o que denota a inobservância do princípio da especificação das despesas, previsto no n.º 2 do art.º 8.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

A resposta da SRAS no âmbito do exercício do contraditório confirmou a transferência da comparticipação após o termo de vigência do CP, bem como as modificações ocorridas na classificação económica da despesa, que encontram explicação no facto de *“(…) se julgar mais adequada à natureza da despesa a rubrica utilizada em 2002”*.

B) Secretaria Regional de Educação

Os apoios concedidos ao abrigo de CP's celebrados pela SRE atingiram € 8.355.564,98¹⁰⁵, representando cerca de 44% do total dos apoios atribuídos através deste mecanismo pela Administração Regional Directa, salientando-se a comparticipação atribuída à OCM (€ 1.875.480,10)¹⁰⁶, à Madeira Tecnopólo, S.A. (€ 1.634.715,60)¹⁰⁷ e à CVP (€ 1.540.665,86)¹⁰⁸.

No CP dirigido ao financiamento da execução do projecto *“Uma família, um computador”*, a Madeira Tecnopólo, S.A., não remeteu atempadamente à SRE o plano das actividades a desenvolver, o cronograma financeiro e o orçamento, verificando-se o mesmo relativamente ao relatório de resultados e aos documentos comprovativos das despesas realizadas.

Quanto ao CP destinado a participar a execução do projecto *“Um computador para todos”*, apurou-se que, em 2002, foram pagos encargos transitados do ano anterior, tendo-se detectado que, apesar de o respectivo clausulado fazer depender o processamento da despesa da apresentação dos correlativos comprovativos documentais, a Madeira Tecnopólo, S.A., não procedeu ao envio de tais elementos dentro do prazo contratualmente definido para o efeito, o mesmo tendo acontecido com o programa de actividades e com o cronograma financeiro.

Constatou-se, por outro lado, que o texto do *“contrato de prestação de serviços”* celebrado com vista à execução do projecto *“Infocentros”*, para além de não aludir à fundamentação legal permissiva da

¹⁰⁴ Em 2002, as ABV receberam o montante de € 1.242.508,80, a coberto dos CP's celebrados.

¹⁰⁵ Contudo, o valor das verbas transferidas para as várias entidades beneficiárias apenas atingiu o montante de € 5.454.349,18.

¹⁰⁶ No ano em análise, os pagamentos efectuados a esta entidade atingiram a importância de € 951.041,28.

¹⁰⁷ As transferências realizadas no âmbito dos projectos da Madeira Tecnopólo, S.A., ascenderam a € 828.676,28.

¹⁰⁸ A CVP recebeu, em 2002, a quantia de € 1.013.613,42, a título de apoios destinados ao funcionamento e ao investimento.

atribuição do apoio, não continha a definição exaustiva dos direitos e obrigações das partes, assim como as penalidades a aplicar em caso de incumprimento, havendo ainda a apontar o facto de a despesa envolvida ter sido objecto de incorrecta classificação orçamental.

Em rigor, e contrariamente à posição sustentada pela SRE no âmbito do contraditório, o título jurídico em questão, pese embora a qualificação que lhe foi atribuída, não configura um verdadeiro contrato de prestação de serviços, sujeito à disciplina normativa fornecida pelo DL n.º 197/99, de 8 de Junho, na medida em que a verba a transferir para a Madeira Tecnopólo, S.A, não consubstancia uma contrapartida devida por serviços prestados à RAM, antes correspondendo a uma participação pecuniária atribuída pela Região, a fundo perdido, tendo em vista o financiamento da gestão do projecto “*Infocentros*”, cuja execução se insere no âmbito das actividades desenvolvidas por aquela sociedade.

No respeitante ao CP orientado para a execução do programa “*Regis*” e de outros programas de âmbito comunitário, a entidade beneficiária não procedeu à apresentação do programa detalhado das actividades a concretizar, do orçamento e do cronograma financeiro, desrespeitando, dessa forma, o imposto no clausulado contratual. Por outro lado, quer o acto autorizador da atribuição daquele apoio, quer o próprio contrato outorgado, não são explícitos quanto às razões de facto que estiveram na origem da concessão de um subsídio de € 99.759,58, destinado, de acordo com os elementos disponibilizados, a custear a equivalência patrimonial da empresa Mostramadeira.

Nos CP’s celebrados com a CVP para auxílio ao investimento, a informação relativa à utilização dos apoios não foi entregue à SRE dentro do prazo estabelecido para o efeito, não tendo sido aplicada a penalização prevista para a situação descrita, isto por aquela Secretaria Regional ter assumido o entendimento de “*(...) que não havia matéria suficiente para accionar a cláusula de rescisão do contrato (cláusula 8ª n.º 2)*” em virtude do “*(...) cumprimento das outras obrigações pela entidade beneficiária e à implementação de procedimentos internos visando o controlo da execução do contrato (cláusula 7ª)*”, e ainda por a referida documentação ter sido disponibilizada pela entidade beneficiária em momento subsequente.

Por último, detectou-se que a OCM não remeteu à SRE, dentro do prazo contratualmente fixado, o relatório das actividades desenvolvidas e os documentos comprovativos das despesas realizadas.

C) Secretaria Regional do Plano e Finanças

A SRPF celebrou CP’s na importância de € 2.820.712,53¹⁰⁹, o que equivale a 14,9% do total dos apoios concedidos pela RAM, através dos seus serviços simples e integrados, evidenciando-se o montante das participações atribuídas às Igrejas (€ 1.049.919,30)¹¹⁰ e ao CSM (€ 748.200).

Alguns dos apoios financeiros atribuídos pela SRPF foram direccionados a sectores aparentemente não abrangidos pelas atribuições legalmente conferidas àquele departamento governamental pelo art.º 2.º do DRR n.º 1-A/2001/M, de 13 de Março. Esta factualidade foi, aliás, reconhecida pelo Serviço, que, em sede de contraditório, informou que a situação será tida “*em devida conta na elaboração da proposta de Orçamento da Região.*”

Os dois CP’s outorgados com o Clube de Golfe do Santo da Serra com vista ao financiamento de despesas de manutenção e beneficiação do campo de golfe do Santo da Serra, até ao montante máximo de € 478.822,99, carecem de base legal, uma vez que o DL n.º 432/91, de 6 de Novembro, exclui, no n.º 2 do seu art.º 4.º, a possibilidade de as participações directamente atribuídas aos clubes

¹⁰⁹ Em concreto, as entidades beneficiárias receberam apoios financeiros no montante de € 2.922.765,72.

¹¹⁰ No âmbito dos projectos de infraestruturas apresentados as FIP’s auferiram € 1.190.883,81.



desportivos no domínio do associativismo desportivo terem por objecto planos ou projectos que constituam um encargo ordinário dos mesmos clubes, conforme se verificou ser o caso, o que é susceptível de determinar a ilegalidade dos pagamentos efectuados a coberto daquele título jurídico, por inobservância do disposto nos art.ºs 18.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e 3.º, n.º 1, do CPA. A situação descrita é, nessa medida, e por força da previsão da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, passível de integrar uma infracção financeira constitutiva de responsabilidade sancionatória.

Em contraditório, a SRPF sustentou o entendimento de que os dois contratos-programa celebrados com o CGSS encontram fundamento legal *“no art.º 23.º do DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril”*¹¹¹, que *“comporta um quadro jurídico de carácter genérico e de interesse específico para a Região”*, abrangendo *“no seu conteúdo todas as acções e projectos de importância global indiferenciada em todas as vertentes da sociedade e economia madeirense e não uma predominância exclusiva num determinado sector (v.g: desportivo, cultural (...))”*, não se esgotando aquela norma *“numa mera relação de lei geral-lei especial quando em relação v.g. com o Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro”*, cuja aplicação deve ser afastada *in casu*, não só por tratar-se de um *“diploma nacional vocacionado exclusivamente para o sector desportivo e visando regulamentar o artigo 33.º da Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro”*, mas também *“pelo particular relevo”* que as ajudas financeiras atribuídas àquele Clube assumem na RAM.

Mais invocou aquela Secretaria que *“A realização anual na Região de eventos tão importantes para a sociedade e a economia madeirense como o “Madeira Island Open” ultrapassam enormemente a vertente desportiva”*, não podendo aquela prova realizar-se *“sem que o Campo de Golfe estivesse nas melhores condições, sendo que sem o apoio atribuído pelo Governo Regional o Clube de Golfe do Santo da Serra não teria condições financeiras para proceder aos trabalhos de manutenção e melhoria do Campo de Golfe”*.

Não se afigura, porém, que a linha argumentativa delineada pela SRPF possa ser acolhida, antes de mais porque o denominado *“interesse específico regional”* subjacente à aplicação, quer do art.º 23.º, quer do art.º 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro¹¹², não constitui, por si só, condição decisiva para afastar a aplicação da legislação reguladora da concessão de apoios financeiros a sectores determinados¹¹³, o que é, aliás, confirmado pela previsão da norma do art.º 11.º do DRR n.º 4/2002/M, de 13 de Fevereiro¹¹⁴, onde se lê que *“A atribuição de subsídios fica dependente do cumprimento das disposições dos artigos 23.º e 24.º do Decreto Legislativo Regional n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro, salvo nos casos em que haja legislação específica.”*¹¹⁵ (sublinhado nosso).

Por outro lado, dificilmente se poderá conceber que uma acção ou projecto concreto se reconduza de forma estanque e exclusiva a uma área ou sector específico da complexa realidade social hodierna, o

¹¹¹ Presume-se que a referência ao DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril, terá tido origem num lapso, isto porquanto, no DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril, que aprovou o Orçamento da RAM para 2001, as normas genéricas disciplinadoras da concessão de subsídios pela RAM encontravam-se inseridas nos art.ºs 21.º e 22.º, ao passo que, no DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro, os dispositivos pertinentes sobre a matéria constavam dos art.ºs 23.º e 24.º, respectivamente.

¹¹² Quer ainda dos art.ºs 21.º e 22.º do DLR n.º 4-A/2001/M.

¹¹³ Sob pena de ficar sempre excluída a aplicação da legislação específica reguladora da atribuição de apoios financeiros a sectores de actividade determinados.

¹¹⁴ Diploma que pôs em execução do Orçamento da RAM para 2002.

¹¹⁵ Refira-se que o mesmo artigo do DRR n.º 9/2001/M, de 19 de Junho, que pôs em execução o Orçamento da RAM para 2001, continha uma norma de idêntico teor.

que implica que seja necessário identificar a vertente que se destaca do todo formado por realidades que podem abarcar planos aparentemente distintos, como o turístico, o cultural, o sócio-económico, o desportivo ou o religioso. Concluído este exercício, apenas haverá lugar à aplicação das regras genéricas disciplinadoras da concessão de apoios financeiros incluídas no diploma que anualmente aprova o orçamento regional nos casos em que a ordem jurídica não comporte uma regulamentação específica para o sector em evidência.

Na situação vertente, embora se reconheça que a manutenção e beneficiação de uma infraestrutura como o campo de golfe do Santo da Serra assume importância em diferentes domínios da sociedade e economia madeirenses, é notória a predominância que aí adquire a vertente desportiva, isto por a actividade a desenvolver estar directamente associada à criação de condições para a prática daquela modalidade, extravasando, nessa medida, a mera preparação do evento “*Madeira Island Open*”, o qual tem vindo, aliás, a beneficiar de ajudas financeiras conferidas pela SRTC.

Assim, considera-se que a legalidade da atribuição das ajudas concedidas deve ser aferida à luz do quadro legal fornecido pelo DL n.º 432/91, que disciplina a celebração de CP’s no âmbito do sistema de apoios ao associativismo desportivo, mantendo-se, por consequência, as conclusões inicialmente externadas sobre esta matéria.

A SRPF celebrou também um CP com o Club Sports Madeira, destinado ao financiamento da Edição 2002 do Rali Vinho Madeira, em que foi invocado, como preceito legal permissivo, o art.º 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M. No entanto, considerando que aquele auxílio financeiro tinha por principal objectivo a promoção turística da RAM, através da realização daquele evento, a sua atribuição encontrava-se sujeita à disciplina normativa fornecida pelo DLR n.º 25/99/M, de 27 de Agosto, que estabelece o sistema de enquadramento e definição legal dos apoios financeiros a projectos de interesse cultural ou de promoção e animação turísticas, diploma que foi regulado, no tocante a esta última vertente, pela Portaria n.º 78/2001, de 13 de Julho.

Neste contexto, resulta da interpretação conjugada dos art.ºs 3.º, al. c) e d), 6.º e 7.º, todos do DLR n.º 25/99/M, que, por estar em causa a atribuição de um apoio financeiro de cariz pontual, a comparticipação pecuniária disponibilizada deveria ter revestido a forma de protocolo e não de contrato-programa, a que está associada uma natureza plurianual. Para além deste aspecto formal, não ficou demonstrado que a candidatura apresentada pela entidade beneficiária tivesse sido submetida à apreciação de uma comissão de análise e acompanhamento, constituída nos termos dos art.ºs 8.º e 9.º da Portaria n.º 78/2001, constatando-se que o texto do contrato outorgado não acolhe integralmente no seu clausulado o elenco de direitos e obrigações das partes definidos no aludido DLR e no citado regulamento.

A SRPF, em sede de contraditório, veio sustentar que o CP formalizado com o CSM “*possui fundamentação legal no art.º 24.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril*”¹¹⁶, tendo recorrido, para tanto, à mesma linha argumentativa expendida a propósito dos CP’s celebrados com o Clube de Golfe do Santo da Serra.

Daí que, pelas mesmas razões de fundo apresentadas a propósito dos aludidos CP’s, se rejeite a ideia de que o art.º 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M constituía a base legal permissiva da atribuição deste apoio.

Importa ainda destacar que, ao abrigo do mesmo contrato, em que intervieram como outorgantes o CSM e a SRPF, foram disponibilizadas verbas no valor de € 748.200, dos quais € 405.618,64 suportaram despesas realizadas pelo CSM, tendo a parte remanescente (€ 342.581,36) coberto

¹¹⁶ Uma vez mais, e tal como se verificou no tocante aos contratos-programa outorgados com o Clube de Golfe do Santo da Serra, também aqui a referência ao DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril, terá resultado de um lapso.



despesas realizadas por uma outra pessoa colectiva de direito privado, a saber, a ARVM. Os apoios de que esta associação beneficiou não foram, porém, objecto de qualquer acto autorizador proferido por entidade legalmente competente para o efeito, não tendo suporte em qualquer título jurídico. Por conseguinte, os pagamentos realizados serão, ao que tudo indica, ilegais, atenta a inobservância dos art.ºs 3.º, al. d), 7.º e 10.º, todos do DLR n.º 25/99/M, sendo susceptíveis de tipificar um ilícito financeiro eventualmente gerador de responsabilidade sancionatória, nos termos da norma do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

No exercício do contraditório, a SRPF informou que as despesas realizadas pela ARVM foram consideradas elegíveis uma vez que *“(...) dizem efectivamente respeito ao objecto do contrato-programa – realização da edição de 2002 do Rali Vinho Madeira – e que essas despesas foram comprovadamente suportadas pelo Club Sports Madeira”*, esclarecendo ainda que *“O facto dos documentos terem sido emitidos no nome de uma entidade distinta deve-se a um erro contabilístico do Club Sports Madeira”*.

Embora a SRPF alegue que as aludidas despesas foram suportadas pelo CSM, não existe, no entanto, qualquer evidência documental que suporte esta afirmação, uma vez que não foram remetidas cópias dos respectivos recibos emitidos em nome do CSM.

No CP assinado com a ADERAM¹¹⁷, apurou-se que, ao invés de ter sido direccionada para a comparticipação de despesas não elegíveis dos projectos desenvolvidos pela instituição em 2002, a verba atribuída foi utilizada no pagamento de despesas de funcionamento daquela entidade. Assim, uma vez que se verifica que não existiu qualquer acto autorizador da concessão de apoio financeiro para suportar custos de funcionamento daquela instituição, e porque as despesas apresentadas pela ADERAM foram tomadas por elegíveis, estaremos perante pagamentos ilegais, face ao incumprimento do disposto no art.º 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M, que podem configurar uma eventual infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com a norma do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

Quanto à AVN – Renovamento Carismático, não respeitou o prazo contratualmente estipulado para efeitos de entrega do relatório final do projecto realizado. Em causa está igualmente a incorrecta classificação orçamental da despesa correspondente à primeira tranche da comparticipação, o que suscita dúvidas quanto ao integral cumprimento do princípio da especificação, consagrado no art.º 8.º da Lei n.º 28/92.

Constatou-se também que a F.I.P. das Eiras não informou atempadamente a SRPF acerca das alterações introduzidas no projecto inicial da obra de construção da Igreja Paroquial da Eiras apoiada mediante um CP previamente celebrado entre as mesmas entidades. Acresce que, na situação em apreço, a parcela atribuída em 2001 foi suportada por uma rubrica orçamental relativa a transferências correntes, o que não se afigura correcto, por estar em causa uma despesa de capital.

Regista-se, a final, como positivo o facto de, a partir do ano 2002, o clausulado dos contratos-programa celebrados pela SRPF ter passado a prever o acompanhamento da realização física dos projectos respeitantes à realização de obras, a concretizar pela SREST. Esta decisão resultou da preocupação demonstrada por aquela Secretaria Regional em reduzir os custos adicionais decorrentes da introdução de alterações aos projectos das obras que beneficiam de apoios financeiros atribuídos pela RAM.

¹¹⁷ Através do qual foi atribuído a esta entidade um apoio de € 105.000.

4.5 – Princípio do contraditório

De seguida procede-se à análise dos esclarecimentos prestados, no cumprimento do princípio do contraditório, pela SRPF¹¹⁸, que aparecem evidenciados, de forma sumariada e sucinta ou transcritos, sempre que assim se revele pertinente, sendo os mesmos acompanhados dos comentários tidos por convenientes:

→ Relativamente ao ponto 4.2, a SRPF reconheceu a incorrecta classificação orçamental dos subsídios concedidos pela SRARN às Casas do Povo no ano 2002, dando conta de que a situação foi corrigida em 2003, quando passou a ser considerada a rubrica de classificação económica 04.07.01 – *Transferências correntes – Instituições sem fins lucrativos*, o mesmo se verificando no caso da comparticipação financeira atribuída à Comissão Organizadora das Comemorações do 1.º de Maio, já que, a partir desse ano, *“com a aplicação do novo classificador da despesa aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, (...) foi criado um novo Projecto no Cap. 50, Concertação Social e Relações Institucionais na Área do Trabalho, passando a despesa (...) a ser cabimentada na rubrica 05.04.03”*.

→ A propósito dos apoios financeiros concedidos pela SRTC (ponto 4.2.1), foram tecidas as seguintes observações¹¹⁹:

➤ *“Com relação à nomenclatura, atribuída aos diversos apoios, de facto e por lapso, foi durante algum tempo, atribuído o título de Contrato-Programa, em vez de Protocolo, essa situação encontra-se já regularizada sendo que, em relação a projectos ocasionais, são designados por Protocolos e não como anteriormente Contrato-Programa, tendo essa rectificação sido realizada ainda no decurso do ano de 2002”*.

➤ O contrato-programa celebrado com o Clube Desportivo Porto-Santense *“na sua cláusula quarta mencionava (...) a calendarização”* da atribuição das tranches do apoio.

Contrariamente ao referido, a redacção dada ao ponto 2 daquela cláusula não é, no entanto, peremptória a este respeito, uma vez que remete a calendarização das atribuições para momento subsequente à outorga do contrato.

Em sentido diverso do ocorrido com aquele contrato, *“os actuais protocolos prevêm já a calendarização da execução”* dos projectos a financiar.

➤ Na sequência do despacho favorável do Secretário Regional do Turismo e Cultura, exarado no relatório de análise elaborado pela comissão de análise e acompanhamento, foi comunicada, à Associação de Animação Geringonça, a aprovação dos projectos *“Festa do Carnaval 2002”* e *“Festa da Flor 2002”*, o que permitiu *“o acompanhamento por parte da C.A.A. da execução e fiscalização”* dos mesmos ainda antes da outorga dos contratos-programa de concessão de apoio financeiro aos aludidos eventos.

A argumentação expendida revela, contudo, alguma inconsistência, não só porque a definição dos direitos e obrigações das partes (em que se inclui o poder de acompanhamento e fiscalização, pela SRTC, da execução da acção a financiar) apenas ocorre com a assinatura do título jurídico (contrato-programa ou protocolo) que suporta a concessão dos apoios, mas também por não ter ficado demonstrado em que medida foi assegurado o controlo da

¹¹⁸ Através do ofício n.º SAI01566/04/SRF, de 7 de Abril de 2004.

¹¹⁹ Inseridas na Nota Interna, de 30 de Março de 2004, da Direcção Regional do Turismo, e na Nota Interna n.º 425, de 31 de Março de 2004, da Direcção Regional dos Assuntos Culturais, que acompanharam o ofício n.º 725, de 1 de Abril de 2004, da SRTC, enviado em anexo ao ofício n.º SAI01566/04/SRF, da SRPF.



execução dos projectos em causa no período que mediou entre a aprovação destes e a outorga dos respectivos contratos.

- *“Aquando da apresentação do projecto “10% Madeira Island Open” e o “Educar para o Turismo”, não estavam reunidas as condições para integrarem os subsídios atribuídos pelo Decreto Legislativo Regional n.º 25/99/M em conjugação com a Portaria n.º 78/2001”. Para alicerçar esta afirmação, foi anexado um parecer emitido pela SRPF, em 3 de Junho de 2002, onde, a propósito da minuta do contrato-programa a outorgar com a ADERAM nesse ano económico, se alude a que “o fundamento jurídico que sustenta a celebração do (...) contrato deverá ser o artigo 24.º, e não, como está proposto, o artigo 23.º”.*

Para além de a resposta veiculada não conter quaisquer fundamentos justificativos da não aplicação, àqueles dois contratos, do regime jurídico emanado do DLR n.º 25/99/M, e das Portarias n.ºs 78 e 79/2001, que o regulamentam, a documentação remetida para reforçar o entendimento delineado não fornece qualquer elemento decisivo que lhe sirva de suporte.

- O contrato-programa assinado, em 30 de Dezembro de 2002, com as Casas do Povo de Santana, São Jorge, Porto da Cruz e Machico, foi legalmente fundamentado nos art.ºs 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M, e 11.º do DRR n.º 4/2002/M, dado que as especificidades inerentes ao tipo de apoio a conceder não permitiam enquadrá-lo no DLR n.º 25/99/M, *“designadamente porque não estão em causa verdadeiros projectos ou iniciativas culturais tal como os mesmos estão enquadrados no diploma em causa, mas sim particulares formas de defesa do património arquitectónico de base popular e etnográfica cuja preservação se pretendeu acautelar”*, que não se compadecem com *“o formalismo e processo burocrático”* inerente à apresentação das candidaturas no âmbito de aplicação daquele DLR n.º 25/99/M, sendo incompatíveis *“com a natureza e montante dos apoios que a cada particular foi concedido”*.

Face às explicações e dados adicionais trazidos pela SRTC sobre esta questão, tem-se por fundamentada a concessão do apoio em causa mediante a celebração de contrato-programa, ao abrigo do disposto nas normas invocadas.

- Os contratos-programa celebrados com a Banda Municipal do Funchal e com o Teatro Experimental do Funchal *“não foram celebrados ao abrigo do Decreto Legislativo Regional n.º 25/99/M, de 27 de Agosto, porquanto o mesmo, no que se refere aos projectos de interesse cultural, só foi regulamentado pela Portaria n.º 79/2001, a qual foi publicada na Iª Série do JORAM n.º 62 de 17 de Julho de 2001, ou seja, em data posterior à celebração dos identificados contratos”*. *“Pelo que, embora o regime geral já estivesse aprovado, a falta de regulamentação específica a que se refere o art.º 15.º do Decreto Legislativo Regional n.º 25/99/M, de 27 de Agosto, impediu a sua efectiva aplicação aos casos concretos em apreço”*.

No contexto descrito, concede-se que a aplicação do DLR n.º 25/99/M aos referenciados contratos tivesse sido afastada com base na inexistência, à data da respectiva outorga, de regulamentação específica definidora, quer das condições de acesso aos apoios financeiros abrangidos pelo diploma e dos direitos e obrigações das partes outorgantes, quer da execução e acompanhamento dos projectos.

- *“Com relação aos apoios atribuídos, no âmbito das Festas do Vinho e Festas de Fim do Ano”, a fixação de datas distintas para a conclusão dos projectos e para o termo de vigência dos protocolos celebrados decorre do facto de o pagamento da última tranche às entidades beneficiárias apenas ocorrer na sequência da entrega, por estas, do relatório final das actividades desenvolvidas.*

Atento o exposto, admite-se a razoabilidade da explicação fornecida, cabendo, porém, salientar que não foi avançada qualquer justificação para o clausulado dos protocolos fazer reportar o início da execução dos projectos financiados a momento anterior à outorga dos mesmos.

- A previsão da produção retroactiva de efeitos no protocolo celebrado com o Museu de Arte Sacra do Funchal e no contrato-programa formalizado com a Diocese do Funchal *“não prejudicou nem comprometeu o controlo e fiscalização do cumprimento dos aspectos financeiros, técnicos e legais associados à execução dos correlativos projectos. De facto, nas cláusulas sexta e sétima tanto do protocolo (...) como do contrato-programa (...), estão previstos direitos e obrigações que visam salvaguardar os aspectos relacionados com a fiscalização e acompanhamento da execução dos projectos, pelo que o Governo Regional tinha ao seu dispor os instrumentos legais necessários e suficientes para acautelar devidamente essas questões”*.

A posição acabada de transcrever, para além de não ter sido apoiada em dados concretos demonstrativos do modo como o acompanhamento e fiscalização dos projectos financiados foi assegurado durante o período anterior à outorga de cada um dos instrumentos formais que suporta a concessão dos apoios, é posta em causa pelo facto de a situação jurídica das partes outorgantes apenas ter ficado definida no momento da assinatura dos aludidos títulos jurídicos.

- Quanto à matéria da concessão de apoio financeiro às Juntas de Freguesia da RAM para a aquisição do programa informático do POCAL, a coberto da celebração de protocolos (ponto 4.3.3), a SRPF explicitou que a Resolução n.º 104/2002, de 31 de Janeiro, enunciava as condições e critérios que presidiram à atribuição das participações, podendo essa concessão *“ter como fundamento a celebração de um acordo de colaboração para a promoção de investimentos compreendidos nas competências da freguesia, tendo por base legal o artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 42/98, e artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 215/95, de 30 de Agosto, que alarga às freguesias o regime de cooperação técnica e financeira entre o Estado e os municípios”*. Consequentemente, revestindo as despesas com equipamento e software informático a natureza de despesas de investimento, *“a aquisição de software informático inscreve-se no leque de competências das freguesias legalmente definido (artigo n.º 2.º/1), constituindo um projecto de investimento levado a cabo pelas freguesias em colaboração com o Governo Regional”*.

Por outro lado, alegou a mesma Secretaria que as Juntas de Freguesia *“dispõem, regra geral, de fracos recursos financeiros”*, representando *“as transferências do Orçamento do Estado, a título de Fundo de Financiamento das Freguesias, a sua principal e quase única fonte de financiamento”*. Neste enquadramento, *“para fazer face ao custo do programa informático do novo sistema contabilístico POCAL – de aplicação obrigatória para as freguesias, de acordo com o art.º 10.º do DL n.º 54-A/99, de 2 de Fevereiro, na redacção dada pelo DL n.º 315/2000, de 2 de Dezembro - para contribuir para um melhor controlo de toda a actividade no âmbito das competências e atribuições das Juntas de Freguesia, o Governo Regional criou a possibilidade do financiamento desse programa, pelas 54 Juntas de Freguesia, em igualdade de circunstâncias, com a participação máxima de 90% do custo de aquisição do programa informático, com o limite de 1.500,00 euros”*.

Embora admitindo que nem todas as Juntas de Freguesia necessitavam do apoio concedido, o *“respeito pelos princípios da igualdade, imparcialidade e justiça fez com que fosse tomada a decisão do mesmo ser extensivo a todas as Juntas de Freguesia da Região”*, num contexto em que a *“obrigatoriedade legal de implementação do novo regime contabilístico”*, que implica custos adicionais, não foi acompanhada da criação de *“instrumentos legais”* de apoio à *“aquisição e implementação da nova contabilidade”*.



Neste encadeamento de ideias, salientou ainda a SRPF que, ao nível do espaço continental, *“as freguesias dispõem de Protocolos de Modernização Administrativa, criados (...) por Resolução do Conselho de Ministros que, além de outros apoios à modernização, também prevê o financiamento de programas informáticos do POCAL”*, pelo que se tornava necessário *“garantir”* na Região, ao abrigo do dispositivo legal que admite a cooperação financeira, *“um apoio às Juntas de Freguesia para essa finalidade”*, acrescentando que, no exercício de 2002, 52 das 54 Juntas de Freguesia da Região já apresentaram os seus documentos nos termos do novo sistema contabilístico, o que é demonstrativo da importância do apoio concedido pela Região - isto quando no território do Continente e na Região Autónoma dos Açores, somente *“37% das freguesias (num universo de 4.197 freguesias) apresentam os mesmos documentos nos termos do novo sistema contabilístico”*.

Os esclarecimentos prestados neste domínio pela SRPF suscitam, contudo, a formulação dos seguintes considerandos:

A CRP, no seu art.º 6.º, n.º 1, consagra o princípio da unidade do Estado e do respeito pelos princípios da autonomia insular, das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.

No que ao poder local respeita, o aludido princípio constitucional da autonomia consubstancia-se no facto de as Autarquias Locais, enquanto pessoas colectivas territoriais que prosseguem os interesses específicos das respectivas populações, estarem dotadas de atribuições próprias e de órgãos representativos, disporem de património próprio e de meios financeiros e humanos, e de se encontrarem unicamente sujeitas a poderes de tutela, conforme resulta dos art.ºs 235.º e 238.º, igualmente da CRP.

A autonomia financeira, traduzida na posse e gestão de recursos financeiros próprios, assenta no pressuposto de que as Autarquias Locais devem dispor dos meios financeiros bastantes para a prossecução dos fins que lhe são constitucional e legalmente conferidos, de modo a que o exercício das suas atribuições e competências não fique dependente de apoios financeiros da Administração Central e Regional, concedidos ao abrigo de actos discricionários, sob pena de possíveis ingerências destes poderes ao nível da definição da actuação autárquica.

Porém, ao mesmo tempo que consagra a autonomia financeira daquelas entidades, a Lei fundamental reconhece e salvaguarda, no n.º 2 do seu art.º 238.º, a necessidade da justa repartição dos recursos públicos pelo Estado, pelas Regiões Autónomas e pela Autarquias Locais, bem como a correcção de desigualdades entre Autarquias do mesmo grau, numa clara manifestação do princípio da solidariedade, inerente à ideia de Estado unitário, e que, nos termos do disposto nos art.ºs 5.º e 10.º a 15.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto¹²⁰, se concretiza mediante a atribuição, às mesmas, de uma participação em impostos do Estado (IRS, IRC e IVA), acrescida de recursos financeiros complementares, a inscrever nos orçamentos anuais do Estado, tendo em vista a satisfação dos encargos decorrentes da transferência de novas atribuições que lhes sejam legalmente conferidas.

É ainda neste quadro de repartição de fundos que devem ser compreendidos o regime e as excepções que, em matéria de subsídios e participações financeiras, a mesma Lei n.º 42/98 acolhe no plano das Autarquias Locais. Com efeito, de acordo com o actual regime jurídico das finanças locais, consagrado nesta Lei, a concessão de apoios financeiros às Autarquias Locais por parte da Administração Central e Regional reveste carácter excepcional, uma vez que tais ajudas são encaradas como instrumentos de dependência das Autarquias relativamente ao poder central e

¹²⁰ Na redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto.

regional e geradores de possíveis discriminações entre elas, pelo que apenas podem ser concretizadas nas situações enumeradas no art.º 7.º daquele diploma¹²¹.

Assim, no domínio específico da cooperação técnica e financeira, preceitua o n.º 2 do citado art.º 7.º da Lei n.º 42/98 que *“Poderão ser excepcionalmente inscritas no orçamento do Estado, por ministério, verbas para financiamento de projectos das autarquias locais de grande relevo para o desenvolvimento regional e local, quando se verifique a sua urgência e a comprovada e manifesta incapacidade financeira das autarquias para lhes fazer face”*, o que significa que a concessão deste tipo de ajudas financeiras, através do recurso à celebração de contratos-programa e de acordos de colaboração, só pode ter lugar na estrita previsão da norma citada.

No que tange à situação vertente, constata-se que o apoio em causa foi concedido mediante protocolos formalizados entre a RAM e as diversas Juntas de Freguesia da Região, com fundamento legal no n.º 1 do art.º 3.º do DLR n.º 29-A/2001/M - que conferiu autorização ao Governo Regional para *“celebrar contratos-programa de natureza sectorial ou plurisectorial com uma ou várias autarquias locais, associações de municípios ou empresas concessionárias destes, assim como protocolos e acordos de colaboração, nos termos do art.º 7.º da Lei n.º 42/98”* - destinando-se a cobrir despesas de investimento inseridas no âmbito das atribuições e competências daquelas Autarquias, consubstanciadas na aquisição do programa informático do sistema contabilístico do POCAL.

Neste contexto, o enquadramento daquela comparticipação financeira na previsão da norma do n.º 2 do art.º 7.º da Lei n.º 42/98, conforme invocado pela SRPF, dependia da verificação cumulativa dos pressupostos nela enunciados, a saber, a essencialidade do investimento numa perspectiva de desenvolvimento regional e local, a urgência da sua concretização e ainda a manifesta incapacidade financeira das respectivas Autarquias para, através do recurso a verbas próprias, suportarem os correlativos encargos.

Por não ter sido apresentada, em sede de contraditório, qualquer explicação susceptível de influenciar decisivamente a análise previamente efectuada, reiteram-se, no entanto, as dúvidas de que, no caso concreto, estivesse preenchida a totalidade dos requisitos elencados no mencionado n.º 2 do art.º 7.º da Lei n.º 42/98, e, conseqüentemente, que a atribuição daquele apoio pudesse beneficiar do enquadramento fornecido pela previsão da norma incisa, porquanto, apesar da reconhecida importância do investimento, decorrente na obrigatoriedade legal de implementação do novo regime contabilístico para as Autarquias Locais, o carácter de urgência que lhe possa estar associado fica, em parte, prejudicado pelo facto de a implementação do POCAL, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, ter sido objecto de sucessivos adiamentos¹²², bem como por não ter ficado demonstrada a indisponibilidade financeira das Juntas de Freguesia da RAM para acorrer aos encargos a ele associados, atento o peso pouco significativo da despesa envolvida

¹²¹ Salienta-se que o Decreto-Lei de definição do regime de cooperação técnica e financeira previsto no n.º 4 do art.º 7.º, da Lei n.º 42/98 não foi ainda aprovado, o que significa que se mantém em vigor a regulamentação legal emanada em execução da anterior LFL, conforme determina o n.º 2 do art.º 36.º daquela Lei.

¹²² De acordo com a redacção inicialmente dada ao art.º 11.º do DL n.º 54-A/99, as Autarquias deviam elaborar e aprovar, até 1 de Janeiro de 2000, o inventário e respectiva avaliação, bem como o sistema de controlo interno, o mesmo se passando com os documentos previsionais e eventualmente com o balanço inicial, estando obrigados à elaboração de contas segundo o plano aprovado pelo diploma no exercício respeitante igualmente ao ano 2000. Posteriormente, por força da primeira alteração introduzida àquele Decreto-Lei pelo n.º 1 do art.º 1 da Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, a data relevante no contexto descrito passou a ser o ano 2001, excepção feita para a elaboração do plano plurianual de investimentos, cuja apreciação e aprovação seria obrigatória somente a partir de 1 de Janeiro de 2002 (cfr. o art.º 10.º). Os prazos em referência voltaram a ser prorrogados ao abrigo da segunda alteração ao DL n.º 54-A/99, operada pelo artigo único do DL n.º 315/2000, passando a considera-se o ano 2002 para os efeitos descritos (cfr. o art.º 10.º).



em cada caso. Essa hipótese é até expressamente rejeitada pela SRPF no tocante a algumas das entidades visadas.

Daí que continue a ter-se por questionável que tais despesas pudessem justificar a atribuição de um apoio financeiro às Juntas de Freguesia da RAM no quadro de cooperação financeira que cabe à RAM assegurar, ao abrigo do preceituado no art.º 7.º da Lei n.º 42/98.

→ Para fundamentar a atribuição, à Junta de Freguesia de São Gonçalo, da ajuda financeira destinada a participar a aquisição de mobiliário para equipar a nova sede daquela autarquia (ponto 4.3.3) a SRPF alegou a insuficiência de recursos financeiros da autarquia *“para fazer face a essa despesa, decorrente do facto de ter construído”* aquele edifício *“de raiz”*.

Esta Secretaria sufragou ainda o entendimento de que, por estar em causa um apoio destinado a fazer face a despesas de investimento, consideradas *“essenciais para garantir a funcionalidade da Junta de Freguesia de São Gonçalo”*, a sua atribuição, inserida no *“tipo de apoios que, no Continente, são concedidos ao abrigo do n.º 3, alínea c), do art.º 7.º da Lei das Finanças Locais”*, pode ser enquadrada no n.º 7.º do art.º 7.º da Lei das Finanças Locais, tornando, assim, extensiva às freguesias a norma da alínea f) do n.º 1 do art.º 2.º do DL n.º 363/88, de 14 de Outubro, como forma de *“superar uma lacuna existente na legislação sobre apoio às autarquias locais, em virtude da inexistente regulamentação do art.º 7.º da Lei n.º 42/98”*.

E concluiu referindo que as dúvidas existentes em matéria de tratamento legal dos apoios às autarquias locais, designadamente no que toca à determinação do alcance do comando do n.º 7 do art.º 7.º da Lei n.º 42/98, desencadeou *“a elaboração de um diploma regulamentador de todos os apoios concedidos pela Região às autarquias locais”*, o qual, de harmonia com as previsões existentes, será aprovado ainda em 2004, o que ainda não aconteceu por se *“aguardar pela regulamentação nacional da cooperação técnica e financeira, prevista no n.º 4 do art.º 7.º da Lei das Finanças Locais, que, infelizmente, não foi aprovada até à data”*.

No caso concreto, quer a Resolução n.º 690/2002, de 13 de Junho, que autorizou a concessão da ajuda financeira à Junta de Freguesia de São Gonçalo, quer o texto do protocolo posteriormente outorgado entre a RAM e a Autarquia, fundamentam a atribuição daquele auxílio no n.º 1 do art.º 3.º do DLR n.º 29-A/2001/M, que, conforme foi já salientado, conferiu competência ao Governo Regional para *“celebrar protocolos com as autarquias locais, nos termos do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto”*.

Face ao corpo do citado art.º 7.º da Lei de Finanças Locais, há-se pois entender-se aquela remissão genérica como sendo feita para os n.ºs 2 e 3 deste normativo, o primeiro dos quais (n.º 2), como se deu conta, admite o financiamento a título excepcional de projectos de investimentos das Autarquias Locais dotados de grande relevância para o desenvolvimento regional e local, no pressuposto da sua urgência e da notória incapacidade financeira das Autarquias para suportem os encargos deles emergentes, permitindo o segundo deles (n.º 3) a tomada de providências orçamentais para a concessão de auxílios financeiros às mesmas entidades, nas situações tipificadas no ponto 4.3.3.

Fora das situações ali incluídas, a concessão de apoios financeiros pela Administração Regional às Autarquias Locais apenas pode concretizar-se no âmbito da previsão da norma do n.º 7 do aludido art.º 7.º da Lei n.º 42/98, que confere competência às Assembleias Legislativas Regionais para, em face das especificidades das Regiões Autónomas, definirem outras formas de cooperação técnica e financeira para além das elencadas no seu n.º 3, hipótese essa que, em 2002, e no tocante à RAM, ficou contemplada nos art.ºs 3.º e 5.º do DLR n.º 29-A/2001/M, revestindo as ajudas concedidas a forma de apoio financeiro complementar e de bonificação dos juros dos empréstimos contraídos pelas Autarquias ao abrigo da linha de crédito criada por aquele diploma.

Do exposto - e tal como foi anteriormente referido a propósito do enquadramento legal da cooperação técnica e financeira entre a Administração Central e Regional e as Autarquias Locais - resulta que a atribuição de apoios financeiros pelo Estado e pela Região reveste-se de carácter excepcional e apenas pode ter lugar nas situações taxativamente enunciadas na Lei, vindas de enunciar.

Ora, face ao quadro legal traçado, não se afigura que o apoio concedido à Junta de Freguesia de São Gonçalo, tendo em vista compartilhar a aquisição de mobiliário para a nova sede da Autarquia, preencha a previsão normativa do n.º 2 do art.º 7.º da Lei n.º 42/98, por não estarem verificados os requisitos aí definidos, mormente por não ter ficado demonstrada a incapacidade financeira da autarquia para realizar integralmente o investimento em causa. Neste contexto é, aliás, posta em causa a afirmação, feita no exercício do princípio do contraditório, de que a atribuição daquele apoio encontra justificação no facto de a Autarquia não dispor, à data, de recursos financeiros próprios para fazer face àquela despesa, por ter custeado a construção do edifício, isto quando se verifica que a empreitada de execução daquele imóvel foi promovida pela RAM, através da SREST, tendo a obra sido integralmente suportada através do orçamento regional.

Por outro lado, também não se vislumbra que aquela participação seja enquadrável em alguma das alíneas do n.º 3 do mesmo art.º 7.º, em particular nas alíneas c) e e), no primeiro caso porque a referência a “*Edifícios sede de autarquias locais, negativamente afectados na respectiva funcionalidade*” tem subjacente a verificação de acontecimentos externos de natureza imprevisível, e no segundo caso, por não estar em causa a “*Instalação de novos municípios ou freguesias*”. Consequentemente, não faz sentido a remissão feita pela SRPF para a alínea f) do n.º 1 do art.º 2.º do DL n.º 363/88, de 14 de Outubro¹²³, que restringe a possibilidade de concessão de apoio destinado ao financiamento da aquisição ou construção do edifício sede e respectivo equipamento aos municípios.

Por último, não se concebe que seja o n.º 7 do art.º 7.º da Lei das Finanças Locais a fornecer a base legal para a atribuição do apoio em questão, uma vez que este dispositivo não consubstancia uma norma substantiva, limitando-se a conferir competência às Assembleias Legislativas Regionais para, em função correspondentes especificidades regionais, procederem à definição de outras formas de cooperação técnica e financeira, para lá das previstas no n.º 3 do mesmo artigo, não havendo conhecimento da aprovação de qualquer acto normativo que dê cobertura legal à concessão deste apoio específico.

Donde manterem-se as dúvidas e os comentários inicialmente formulados no tocante à legalidade do auxílio financeiro concedido, sem embargo de se registar com agrado a intenção manifestada quanto à aprovação, ainda no corrente ano, de um quadro legal disciplinador dos apoios a conceder pela Região às Autarquias Locais.

¹²³ O Decreto-Lei foi publicado no desenvolvimento do regime jurídico do art.º 13.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, mantendo-se em vigor por força do estatuído no art.º 36.º, n.º 2, da Lei n.º 42/98, uma vez que ainda não publicado o diploma regulador da concessão excepcional de apoio financeiro no âmbito da cooperação técnica e financeira prevista no art.º 7.º da Lei n.º 42/98, em concretização do disposto no n.º 4.º deste normativo.



Capítulo V

Investimentos do Plano



CAP. V – INVESTIMENTOS DO PLANO

5.1 – Âmbito de verificação

A análise da execução global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional (PIDDAR), em especial da sua parcela anual, visou dar cumprimento ao disposto no art.º 41.º, n.º 1, al. e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Procedeu-se, neste capítulo, ao enquadramento do PIDDAR, enquanto instrumento de planeamento, e à apreciação das inter-conexões entre este e os restantes documentos de orientação (PDES-RAM e POPRAM III).

A apreciação da execução do Cap. 50 incidiu sobre o grau de execução de cada Departamento do Governo Regional, bem como na distribuição da despesa, segundo as classificações económica e funcional.

Por sua vez, a análise da execução do PIDDAR global recaiu, de igual modo, no grau de realização dos diversos Departamentos do Governo Regional, assim como na distribuição sectorial da despesa e nas respectivas fontes de financiamento.

No que toca à análise das transferências efectuadas para os municípios, no âmbito do PIDDAR, estas serão objecto de análise aprofundada no Capítulo IV, relativo aos “*Subsídios e Outros Apoios Financeiros*”.

O presente capítulo inclui, ainda, uma síntese da “*Auditoria orientada ao projecto de investimento «Novo Navio de Ligação ao Porto Santo»*”.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, e em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal remeteu a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, o presente capítulo¹²⁴, cujas alegações¹²⁵ foram, quando pertinentes, tidas em consideração e analisadas no último ponto do presente capítulo.

5.2 – Enquadramento do planeamento

De acordo com o disposto na alínea i) do art.º 81.º da CRP, o Estado ficou incumbido de criar os instrumentos jurídico-técnicos necessários ao planeamento.

Dando cumprimento àquele imperativo constitucional, a AR aprovou a Lei-Quadro do Planeamento¹²⁶, salvaguardando no seu art.º 14.º, e dado o interesse específico das Regiões Autónomas, o direito de as Assembleias Legislativas Regionais regulamentarem o seu sistema de planeamento, situação que só recentemente se verificou através da aprovação pela ALRM, em 16 de Julho de 2003, do diploma que regula a organização e o funcionamento do sistema de planeamento na Região Autónoma da Madeira.

A publicação deste novo diploma¹²⁷ vem assim colmatar a lacuna existente ao nível do enquadramento do sistema de planeamento na Região, relativamente à qual, este Tribunal, em sede de Parecer sobre a

¹²⁴ Com excepção da Síntese.

¹²⁵ A versão integral das respostas da SRPF encontra-se incluída na documentação relativa ao presente Relatório.

¹²⁶ Lei n.º 43/91, de 27 de Julho, que regula a organização e o funcionamento do sistema de planeamento.

¹²⁷ Decreto Legislativo Regional n.º 26/2003/M, de 23 de Agosto.

Conta da Região, havia já formulado recomendações em anos anteriores. O referido diploma entrou em vigor a 24 de Agosto de 2003, contudo, os seus efeitos práticos só deverão fazer-se sentir a partir do Orçamento para 2004.

5.2.1 – Estrutura de planeamento regional

Relativamente ao quadro de planeamento ainda em vigor em 2002, os instrumentos jurídicos e técnicos necessários para o seu desenvolvimento integram:

- Os planos de médio prazo;
- Os planos anuais.

Os planos de médio prazo, ou PDES-RAM, reflectem a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social definida pelo GR, tanto a nível global como sectorial. A elaboração da proposta do PDES-RAM¹²⁸ é da competência do GR, que deve actuar com respeito pela CRP, pelo EPARAM e pela LFRA, competindo à ALRM¹²⁹, posteriormente, a sua aprovação.

Os planos anuais enunciam as medidas de política económica e social a concretizar pelo GR, no ano a que respeitam, com a sua expressão sectorial e regional, bem como a programação do PIDDAR e da sua execução financeira, prevista no orçamento regional. A elaboração é da competência do GR, cabendo a aprovação à ALRM.

5.2.2 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos

As opções estratégicas e os objectivos da política de investimentos, para o período em análise, encontram-se delineados em diversos documentos, a saber:

- Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM (2000-2006)¹³⁰;
- Programa de Governo (2001-2004)¹³¹;
- POPRAM III (2000-2006)¹³²;
- PIDDAR para 2002.

O PIDDAR para 2002

O PIDDAR é um instrumento de planeamento que inclui todos os programas e projectos que a Administração Regional pretende levar a cabo no ano a que respeita, assim como a respectiva programação plurianual.

¹²⁸ Nos termos da alínea m) do art.º 69.º do EPARAM.

¹²⁹ Nos termos da al. p) do n.º 1 do art.º 227.º da CRP e da al. b) do n.º 1 do art.º 36 do EPARAM.

¹³⁰ Confrontar com alínea A) do ponto 4.3.1.3 do Capítulo IV do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM de 2000.

¹³¹ Confrontar com o ponto 4.3.1.2 do Capítulo IV do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM de 2001.

¹³² Confrontar com alínea C) do ponto 4.3.1.3 do Capítulo IV do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM de 2000.

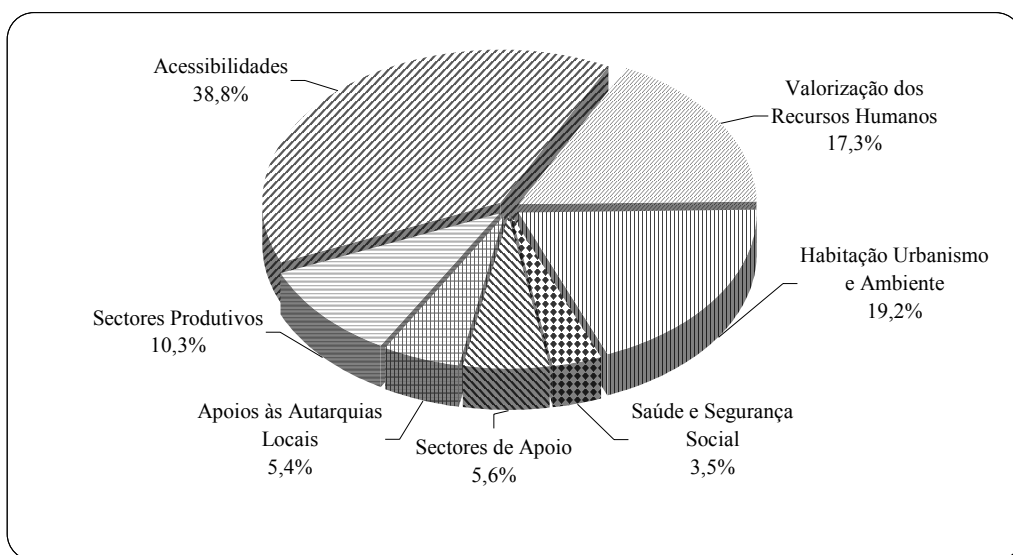


O Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da Região Autónoma da Madeira para o ano 2002 foi aprovado pela Assembleia Legislativa Regional em 27 de Novembro de 2001, através da Resolução n.º 25/2001/M, de 28 de Dezembro.

Este Plano, relativo ao ano 2002, enquadrava-se na estratégia de médio prazo apresentada no PDES-RAM (2000-2006), confirmada no PDR, que enquadra o QCA III (2000/2006), e consagrada no Programa de Governo para o período 2001/2004.

De acordo com o documento que apresenta o PIDDAR, a estrutura previsional dos investimentos a realizar no ano em análise, privilegiou essencialmente, em termos de áreas de actuação, as *acessibilidades*, a *habitação, urbanismo e ambiente* e a *valorização dos recursos humanos*, conforme pode ser visualizado no gráfico seguinte.

Gráfico V. 1 - Estrutura previsional do PIDDAR por grandes sectores
– 663,8 milhões de euros



Fonte: PIDDAR 2002.

À semelhança de anos anteriores, os três sectores acima referidos absorvem a maior parte do volume de investimentos previsto, representando em conjunto cerca de 75,3% do PIDDAR global para 2002, ligeiramente inferior ao valor registado no ano anterior em que a proporção era de 76,2%.

5.3 – Orçamento do PIDDAR

5.3.1 – Princípios gerais

Nos termos da LEORAM¹³³, o Orçamento da RAM compreende “*todas as receitas e despesas da administração pública regional, incluindo as receitas e despesas dos organismos que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, adiante designados por fundos e serviços autónomos*”¹³⁴, e na “*elaboração da proposta do Orçamento deve ser dada prioridade às obrigações*”

¹³³ Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

¹³⁴ Cfr. n.º 1 do art.º 3.º da LEORAM, onde estão consagrados os princípios da unidade e da universalidade.

decorrentes de lei ou de contrato e à política de investimento e desenvolvimento”¹³⁵. Assim, o PIDDAR constitui uma prioridade, a que a proposta de orçamento deverá atender.

A LEORAM mais estabelece que a proposta orçamental a submeter à ALRM deverá conter¹³⁶, entre outros, o mapa IX – PIDDAR, que deve “apresentar os programas e projectos que integrados no âmbito dos investimentos do Plano, a administração pública regional pretenda realizar e que impliquem encargos plurianuais e evidenciar as fontes de financiamento”¹³⁷.

Através da análise do referido Mapa IX – “Programas e Projectos Plurianuais”, anexo ao Orçamento da RAM para 2002, constata-se que dele não consta a informação acerca das componentes de financiamento comunitário e regional incluídas no Cap. 50 Investimentos do Plano e nas “Outras Fontes”, pelo que não foi totalmente elaborado em conformidade com o n.º 3 do art.º 12.º da LEORAM.

Refira-se, ainda, que, sob a epígrafe “Princípios fundamentais”, o art.º 26.º da LEORAM impõe que a Conta da Região apresente uma estrutura idêntica à do Orçamento, de modo a possibilitar a análise e a avaliação económica e financeira da execução, o que também não foi integralmente observado.

Neste sentido, o “Anexo XII – Despesas – Investimentos do Plano – Pagamentos efectivos”, constante da Conta da Região de 2002, deveria, igualmente, obedecer à estrutura e organização prevista para o mapa IX, anexo ao Orçamento da Região. Tal, no entanto, não se verificou, pois esse anexo contém apenas, por projecto, os montantes pagos no âmbito restrito do Cap. 50, sem compreender a discriminação das fontes de financiamento.

Por outro lado, o Relatório de Execução do PIDDAR de 2002 procede a uma análise global da distribuição da despesa realizada e a uma análise sectorial da sua execução, sistematizada por áreas de intervenção, incluindo as fontes de financiamento, apresentando ainda os mapas de execução financeira do PIDDAR. Contudo, o referido relatório não avalia o grau de realização física dos projectos nem apresenta justificação para os desvios de execução dos mesmos.

5.3.2 – Fontes de financiamento

A comparação entre a previsão inicial das fontes de financiamento do PIDDAR e a sua efectiva execução pode ser observada no quadro seguinte:

Quadro V. 1 - Previsão e execução do PIDDAR por fontes de financiamento

(em milhares de euros)

Fontes de Financiamento	Orçamento inicial		Execução		Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%	
Financiamento Regional	472.167	71,1	289.688	73,9	61,4
Cap. 50 OR.	464.482	70,0	285.033	72,7	61,4
Outras Fontes	7.685	1,1	4.656	1,2	60,6
Financiamento Comunitário	191.654	28,9	102.528	26,1	53,5
Cap. 50 OR.	153.730	23,2	75.016	19,1	48,8
Outras Fontes	37.924	5,7	27.512	7,0	72,5
Total	663.821	100,0	392.217	100,0	59,1

Fonte: PIDDAR 2002 e Relatório de execução do PIDDAR de 2002.

¹³⁵ Cfr. n.º 2 do art.º 9.º da LEORAM.

¹³⁶ Cfr. n.º 1 do art.º 12.º da LEORAM.

¹³⁷ Cfr. n.º 3 do art.º 12.º da LEORAM.



A previsão inicial do PIDDAR apontava para uma contribuição de financiamento regional próxima de 472,2 milhões de euros, dos quais, cerca de 464,5 milhões de euros seriam financiados pelo Capítulo 50 do orçamento regional e o restante relativo a “Outras fontes”. Por sua vez, o financiamento comunitário previsto deveria atingir cerca de 191,6 milhões de euros, o que corresponderia a uma taxa de comparticipação de 28,9% do financiamento do PIDDAR global.

A execução do PIDDAR global foi financiada, fundamentalmente, e tal como previsto, com recurso a financiamento regional, o qual ascendeu a 73,9% (289,7 milhões de euros) do total da despesa realizada, sendo os restantes 26,1% (102,5 milhões de euros) assegurados por financiamento comunitário.

A taxa de execução global, face às previsões iniciais, foi de 59,1%, ficando ligeiramente abaixo da registada no ano anterior (59,4%), tendo sido sustentada na execução das fontes de financiamento regional, cuja taxa foi de 61,4%, já que o grau de realização das fontes de financiamento comunitárias ficou-se pelos 53,5%.

A estrutura de financiamento do PIDDAR não apresentou alterações significativas face ao orçamento inicial. No entanto, o mesmo não ocorreu em termos absolutos, verificando-se que o financiamento comunitário ficou aquém do previsto, em 89,1 milhões de euros, e o financiamento regional em 182,5 milhões de euros.

Não obstante a sua fraca execução, o financiamento comunitário aumentou, face ao ano 2001, em cerca de 21 milhões de euros, ampliando de igual modo, a sua importância na estrutura de financiamento do PIDDAR ao atingir 26,1% em 2002, enquanto que em 2001 era de 23,6% e em 2000 de 18,8%.

5.3.3. – Projectos por Departamento do Governo Regional

O orçamento inicial do PIDDAR atingiu os 663,8 milhões de euros (mais 83,3 milhões de euros do que em 2001), dos quais 89,5%, quase 594,3 milhões de euros, se referiam a dotações para projectos em curso e os restantes 10,5%, ou seja, 69,5 milhões de euros, para novos projectos. Essa distribuição pode ser observada no quadro seguinte:

Quadro V. 2 - Repartição dos projectos novos e em curso

(em euros)

Departamento	Nº de projectos						Valor orçamentado para os projectos					
	Novos	%	Em curso	%	Total	%	Novos	%	Em curso	%	Total	%
VP	4	3,6	29	5,5	33	5,1	1.780.000	2,6	23.104.255	3,9	24.884.255	3,7
SRRH	9	8,0	27	5,1	36	5,6	559.708	0,8	6.125.003	1,0	6.684.711	1,0
SRTC	8	7,1	61	11,5	69	10,7	1.836.562	2,6	14.992.822	2,5	16.829.384	2,5
SREST	32	28,6	160	30,2	192	29,9	46.869.115	67,4	305.332.212	51,4	352.201.327	53,1
SRAS	2	1,8	33	6,2	35	5,5	342.000	0,5	15.324.793	2,6	15.666.793	2,4
SRE	14	12,5	57	10,8	71	11,1	4.960.195	7,1	62.233.943	10,5	67.194.138	10,1
SRPF	7	6,3	27	5,1	34	5,3	2.534.075	3,6	42.762.185	7,2	45.296.260	6,8
SRARN	36	32,1	136	25,7	172	26,8	10.642.919	15,3	124.421.266	20,9	135.064.185	20,3
Total	112	100,0	530	100,0	642	100,0	69.524.574	100,0	594.296.479	100,0	663.821.053	100,0

Fonte: PIDDAR 2002.

Do orçamento inicial do PIDDAR, constavam 642 projectos inscritos, dos quais 530 (82,6%) provinham de anos anteriores e os restantes 112 (17,4%) foram iniciados em 2002.

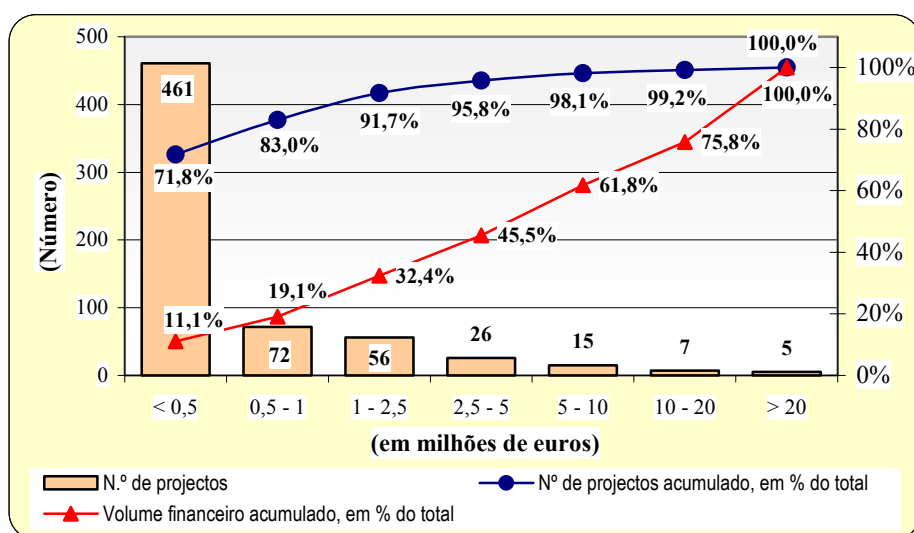
Face a 2001, o número de projectos novos reduziu-se significativamente, passando de 172 naquele ano para 112 em 2002, o que representa um decréscimo de 35%. Contrariamente, o valor orçamentado para projectos novos apresentou um crescimento de 12,5%, no mesmo período.

A SREST e a SRARN são os departamentos que tiveram a seu cargo a execução do maior número de projectos, representando, em conjunto, 56,7% do número total de projectos inscritos. A esta proporção de projectos, correspondeu uma dotação orçamental de 487,3 milhões de euros, a qual representa 73,4% do total. Se a estes valores agruparmos a dotação da SRE, conclui-se que estas três Secretarias concentram 83,5% do total do orçamento inicial do PIDDAR.

As duas primeiras Secretarias Regionais acima referidas são também as responsáveis pela maior parte dos projectos novos, concentrando em conjunto, 60,7% do número total destes, aos quais correspondeu uma dotação que representa 82,7% do total orçamentado para projectos novos.

Relativamente à dimensão financeira dos projectos inseridos no PIDDAR global, a sua distribuição, em termos de dotações orçamentais iniciais, pode ser observada no gráfico seguinte:

Gráfico V. 2 - Distribuição dos projectos do PIDDAR



Fonte: PIDDAR 2002.

As dotações iniciais de 461 projectos (71,8% do total) situam-se abaixo dos 500 mil euros, representando um volume financeiro de apenas 11,1% (73,9 milhões de euros) dos Investimentos do Plano inicialmente previstos. Com dotações iniciais superiores a 20 milhões de euros, surgem apenas 5 projectos, os quais, representam no entanto, 24,2% (cerca de 160,6 milhões de euros) do total dos investimentos previstos.

Saliente-se ainda que, apesar do elevado número de projectos inscritos no PIDDAR, os 27 maiores (apenas 4,2% do total) representam 54,5% (361,7 milhões de euros) das dotações iniciais do mesmo.

Note-se que, ao longo de 2002 foram, ainda, inseridos mais 34 projectos, ascendendo, assim, a 676 os projectos inscritos no PIDDAR. Verifica-se que alguns desses projectos inseridos ao longo do ano, não constituem projectos novos, pelo que, não se compreende a razão da sua não inclusão no orçamento inicial.



5.4 – Execução orçamental do Cap. 50 - Investimentos do Plano

A apreciação da execução do PIDDAR (Cap. 50 - Investimentos do Plano) incidiu sobre o grau de execução de cada Departamento do Governo Regional, bem como na distribuição da despesa segundo as classificações económica e funcional.

5.4.1 – Alterações orçamentais

As dotações iniciais inscritas no *Cap. 50*, e destinadas à execução anual do PIDDAR, ascenderam a 618,2 milhões de euros, tendo, no entanto, sofrido um aumento de quase 3,3 milhões de euros, resultante das alterações orçamentais introduzidas, totalizando assim o orçamento final do *Cap. 50* cerca de 621,5 milhões de euros.

Face a 2001, o orçamento inicial de 2002 foi superior em 75,6 milhões de euros (mais 13,9%), tendo o orçamento final, por sua vez, um acréscimo de 84,4 milhões de euros (mais 15,7%).

O orçamento inicial do *Cap. 50*, por Departamento, e as alterações orçamentais verificadas, assim como os valores constantes das dotações finais, podem ser observadas no quadro seguinte:

Quadro IV. 3 - Alterações orçamentais ao Cap. 50

(em euros)

Secretaria	Orçamento inicial		Alterações orçamentais		Orçamento final	
	Valor	%	Valor	Δ (%)	Valor	%
VP	20.084.255,00	3,2	0,00	0,0	20.084.255,00	3,2
SRRH	5.487.000,00	0,9	0,00	0,0	5.487.000,00	0,9
SRTC	16.829.384,00	2,7	2.942.284,00	17,5	19.771.668,00	3,2
SREST	351.463.427,00	56,9	0,00	0,0	351.463.427,00	56,6
SRAS	11.472.726,00	1,9	0,00	0,0	11.472.726,00	1,8
SRE	46.388.200,00	7,5	0,00	0,0	46.388.200,00	7,5
SRPF	41.693.170,00	6,7	345.147,00	0,8	42.038.317,00	6,8
SRARN	124.793.500,00	20,2	0,00	0,0	124.793.500,00	20,1
Total	618.211.662,00	100,0	3.287.431,00	0,5	621.499.093,00	100,0

Fonte: Conta da RAM 2002 e Orçamento da RAM para 2002.

As alterações orçamentais efectuadas afectaram apenas as Secretarias Regionais do Turismo e Cultura e do Plano e Finanças, que viram as suas dotações reforçadas.

A alteração mais significativa registou-se na SRTC e resultou, essencialmente, da transferência de verbas da dotação provisional para reforço do projecto “*Festas do Fim do Ano*”.

5.4.2 – Distribuição e classificação da despesa realizada

5.4.2.1 – Classificação orgânica da despesa

O nível de execução da despesa prevista no *Cap. 50* cifrou-se em 58% (ligeiramente inferior à registada em 2001, 59,8% e bastante abaixo da registada em 2000, que foi de 65,8%), sendo que essa taxa corresponde a um desvio, face ao programado, superior a 260 milhões de euros, conforme se observa no quadro seguinte:

Quadro V. 4 - Despesas do Cap. 50, por classificação orgânica

(em euros)

Secretaria	Orç. Final		Execução		Desvio	Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%		
VP	20.084.255,00	3,2	10.265.925,63	2,8	-9.818.329,37	51,1
SRRH	5.487.000,00	0,9	3.167.588,05	0,9	-2.319.411,95	57,7
SRTC	19.771.668,00	3,2	13.652.610,97	3,8	-6.119.057,03	69,1
SREST	351.463.427,00	56,6	204.141.120,49	56,6	-147.322.306,51	58,1
SRAS	11.472.726,00	1,8	3.317.272,75	0,9	-8.155.453,25	28,9
SRE	46.388.200,00	7,5	33.502.071,46	9,3	-12.886.128,54	72,2
SRPF	42.038.317,00	6,8	22.789.024,45	6,3	-19.249.292,55	54,2
SRARN	124.793.500,00	20,1	69.692.514,95	19,3	-55.100.985,05	55,8
Total	621.499.093,00	100,0	360.528.128,75	100,0	-260.970.964,25	58,0

Fonte: Conta da RAM 2002.

A SREST e a SRARN foram responsáveis, em conjunto, por 75,9% dos pagamentos efectuados no âmbito do Cap. 50, destacando-se a SREST que, em 2002, representou 56,6% desses pagamentos.

Os departamentos do Governo Regional que apresentaram as taxas de execução mais elevadas foram, a SRE e a SRTC, com 72,2% e 69,1%, respectivamente. Todos os restantes departamentos apresentaram taxas de execução entre 50% e 60%, com excepção da SRAS, que executou apenas 28,9% do seu orçamento do Cap. 50.

Note-se que, o valor da execução do Cap. 50 da Conta da RAM de 2002, constante do quadro acima diverge em € 479.710,75 do montante apurado para a execução daquele capítulo no âmbito da execução do PIDDAR 2002 (€ 360.048.418). Conforme se encontra justificado no Relatório de Execução do PIDDAR, esta divergência resulta da diferença entre as transferências do Cap. 50 para os FSA's, e a parte efectivamente utilizada por estes.

5.4.2.2 – Classificação económica da despesa

O quadro seguinte permite visualizar a distribuição das despesas do *Cap. 50*, por classificação económica:

Quadro V. 5 - Despesas do Cap. 50, por classificação económica

(em euros)

Agrupamentos económicos	Orç. Final		Execução		Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%	
Despesas com pessoal	1.637.056,00	0,3	1.056.709,16	0,3	64,5
Aquisição de bens e serviços correntes	101.395.226,00	16,3	74.232.201,45	20,6	73,2
Transferências Correntes	41.233.232,00	6,6	32.404.734,07	9,0	78,6
Subsídios	3.266.002,00	0,5	1.259.003,00	0,3	38,5
Outras Despesas Correntes	1.826.459,00	0,3	1.395.743,57	0,4	76,4
Total das Despesas Correntes	149.357.975,00	24,0	110.348.391,25	30,6	73,9
Aquisições de bens de capital	356.813.113,00	57,4	187.796.299,22	52,1	52,6
Transferências de Capital	103.212.968,00	16,6	56.441.051,48	15,7	54,7
Activos Financeiros	12.115.037,00	1,9	5.942.386,80	1,6	49,0
Total das Despesas de Capital	472.141.118,00	76,0	250.179.737,50	69,4	53,0
Total	621.499.093,00	100,0	360.528.128,75	100,0	58,0

Fonte: Conta da RAM 2002.



As despesas de capital são as mais significativas, representando 69,4% do total da execução do *Cap. 50*. De entre estas, destacam-se as “*Aquisições de Bens de Capital*”, que ascenderam 52,1% dos pagamentos.

As despesas correntes são, essencialmente, constituídas por “*Aquisição de bens e serviços correntes*”, que representaram 20,6% do total dos pagamentos do *Cap. 50*, tendo este agrupamento registado um crescimento significativo face a 2001 (ano em que representava 8% do total); destes pagamentos, assume especial relevo, o efectuado pela SREST à empresa VIALITORAL, S.A., que atingiu 44,6 milhões de euros. Nas “*Transferências Correntes*” que apenas assumiram 9% do total dos pagamentos do *Cap. 50*, destacam-se as efectuadas pela SRE para o Instituto do Desporto, que ascenderam a 18,66 milhões de euros.

Relativamente aos níveis de execução, verifica-se que foram as despesas correntes que apresentaram as taxas de execução mais elevadas, situando-se o seu nível médio de execução (73,9%) consideravelmente acima da taxa global de execução do *Cap. 50*.

A distribuição das transferências de capital, por tipo de beneficiários, pode ser observada no quadro seguinte:

Quadro V. 6 - Transferências de capital por beneficiários

(em euros)

Beneficiários	Valor	%
Fundos e Serviços Autónomos	23.645.134,11	41,9
Administração Local	18.971.138,58	33,6
Empresas Públicas, Participadas e Equiparadas	9.774.705,63	17,3
Instituições Particulares	2.618.292,92	4,6
Empresas Privadas	1.431.780,24	2,5
Total	56.441.051,48	100,0

Fonte: Conta da RAM 2002

As transferências de capital mais significativas realizaram-se para os FSA's e para a Administração Local, entidades que, em conjunto, receberam cerca de 75,5% do total destas transferências.

No âmbito das transferências de capital efectuadas para os Fundos e Serviços Autónomos, destaca-se a realizada pela SRARN para o Instituto de Habitação da Madeira, que atingiu os 11,6 milhões de euros, representando 49,1% dessas mesmas transferências.

No que se refere às autarquias locais, salientam-se as transferências efectuadas para os municípios do Funchal (3,9 milhões de euros), de Santa Cruz (2,2 milhões de euros), de Machico (2,2 milhões de euros) e de Câmara de Lobos (2 milhões de euros), que, em conjunto, representam 54,5% das transferências com aquela natureza.

5.4.2.3 – Classificação funcional da despesa

O estudo das despesas segundo a classificação funcional permite analisar as áreas privilegiadas de aplicação dos recursos afectos ao *Cap. 50*, evidenciando, nesta medida, as linhas de orientação da intervenção da Administração Regional, nos diversos sectores, nomeadamente, económico, social, cultural e de saúde. Essa distribuição pode ser observada no quadro seguinte:

Quadro V. 7 - Despesas do Cap. 50, por classificação funcional

(em euros)

Funções	Orç. Final		Execução		Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%	
Funções Gerais de Soberania	8.650.828,00	1,4	4.694.527,31	1,3	54,3
Serviços Gerais de Adm. Pública	7.035.969,00	1,1	4.407.371,79	1,2	62,6
Segurança e Ordem Públicas	1.614.859,00	0,3	287.155,52	0,1	17,8
Funções Sociais	231.824.359,00	37,3	129.020.775,84	35,8	55,7
Educação	50.460.816,00	8,1	23.994.170,32	6,7	47,6
Saúde	21.145.703,00	3,4	5.103.090,33	1,4	24,1
Segurança e Acção Sociais	458.894,00	0,1	9.371,22	0,0	2,0
Habituação e Serviços Colectivos	106.509.814,00	17,1	62.164.793,98	17,2	58,4
Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos	53.249.132,00	8,6	37.749.349,99	10,5	70,9
Funções económicas	381.023.906,00	61,3	226.812.825,60	62,9	59,5
Agric., Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca	38.073.911,00	6,1	16.053.088,88	4,5	42,2
Indústria e Energia	2.890.021,00	0,5	2.324.269,04	0,6	80,4
Transportes e Comunicações	304.545.512,00	49,0	187.286.330,75	51,9	61,5
Comércio e Turismo	30.597.475,00	4,9	18.305.394,58	5,1	59,8
Outras Funções Económicas	4.916.987,00	0,8	2.843.742,35	0,8	57,8
Total	621.499.093,00	100,0	360.528.128,75	100,0	58,0

Fonte: Conta da RAM de 2002.

A análise da distribuição das despesas permite verificar que a primazia no investimento foi dada às “*Funções Económicas*”, que representam mais de metade das despesas efectuadas (62,9%). Seguem-se-lhes as despesas com as “*Funções Sociais*”, que atingem 35,8% do total.

As despesas realizadas no âmbito das “*Funções Económicas*” estão fortemente concentradas no sector dos “*Transportes e Comunicações*”, que absorveu cerca de 187,3 milhões de euros, o que representa 51,9% dos pagamentos efectuados por conta das despesas do *Cap. 50*.

Relativamente às “*Funções Sociais*”, são de salientar os sectores da “*Habituação e Serviços Colectivos*”, e dos “*Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos*”, os quais, em conjunto, representam 27,7% do total da despesa do *Cap. 50*.

No que se refere às taxas de execução, verifica-se que são as “*Funções Económicas*” que apresentam maior nível de execução (59,5%), situando-se ligeiramente acima do nível médio de execução do *Cap. 50*, tendo sido o sector da “*Indústria e Energia*”aquele que apresentou maior nível de execução.

5.4.2.4 – Encargos assumidos e não pagos

A despesa assumida e os encargos assumidos e não pagos, bem como a relação entre ambos, no âmbito do *Cap. 50*, podem ser observados no quadro seguinte:



Quadro V. 8 - Encargos assumidos e não pagos - Cap. 50

(em euros)

Secretarias	EANP		Despesa assumida	EANP/Despesa assumida
	Valor	(%)		
VP	6.193.586,86	3,8	16.459.512,49	37,6%
SRRH	48.169,43	0,0	3.215.757,48	1,5%
SRTC	3.320.736,45	2,1	16.973.347,42	19,6%
SREST	114.739.311,59	71,2	318.880.432,08	36,0%
SRAS	348.734,70	0,2	3.666.007,45	9,5%
SRE	5.721.722,39	3,5	39.223.793,85	14,6%
SRPF	3.605.895,62	2,2	26.394.920,07	13,7%
SRARN	27.239.158,30	16,9	96.931.673,25	28,1%
Total	161.217.315,34	100,0	521.745.444,09	30,9%

Fonte: Conta da RAM de 2002 e Relação dos encargos assumidos e não pagos, fornecida pela DROC.

Os encargos assumidos e não pagos, do Cap. 50, atingiram, em 2002, o volume de 161,2 milhões de euros, (mais 35,2 milhões de euros do que em 2001), o que implica que 30,9% da despesa assumida pela Administração Regional, no âmbito dos Investimentos do Plano, não foi paga.

Os valores referentes à SREST e à SRARN representam, em conjunto, 88,1% (quase 142 milhões de euros) dos EANP, salientando-se, ainda, que 71,2% (114,7 milhões de euros) destes são relativos a programas e projectos da responsabilidade da primeira dessas Secretarias Regionais.

Verifica-se ainda que, a VP e a SREST, são os departamentos do Governo Regional onde a proporção dos EANP face à despesa assumida, foi mais elevada (37,6% e 36%, respectivamente).

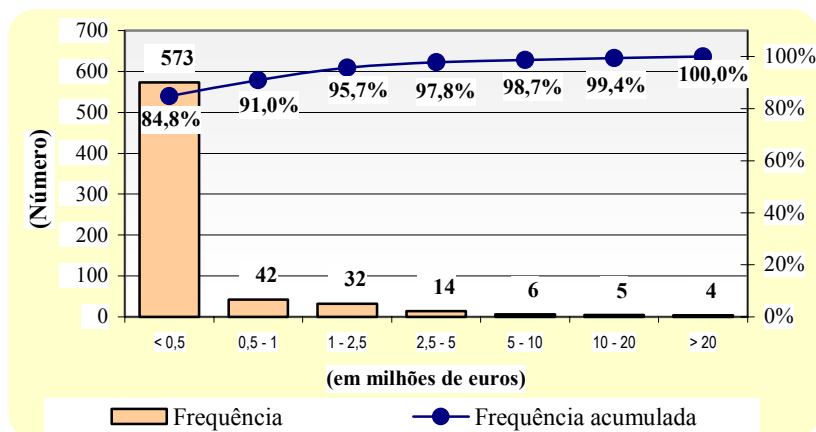
5.5 – Avaliação da execução financeira global do PIDDAR

A apreciação da execução do PIDDAR recaiu sobre o grau de execução de cada departamento do Governo Regional, na distribuição sectorial da despesa e nas respectivas fontes de financiamento.

5.5.1 – Execução global dos projectos inscritos

A distribuição dos projectos inscritos no PIDDAR, de acordo com a execução, pode ser observada no gráfico seguinte:

Gráfico V. 3 - Execução dos projectos previstos



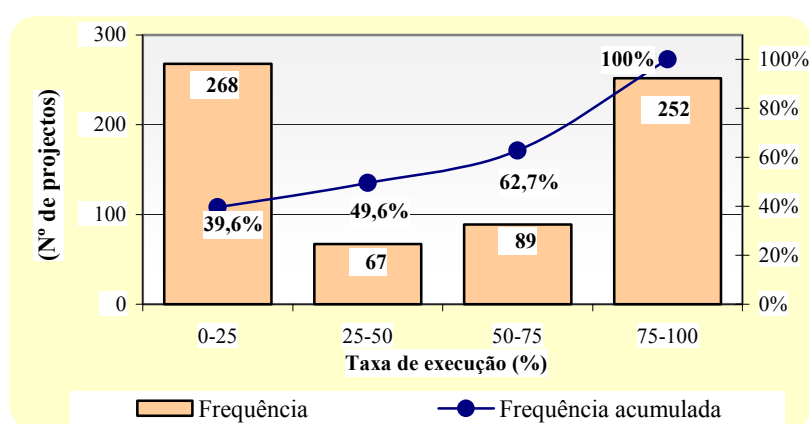
Fonte: Relatório de execução do PIDDAR de 2002.

No intervalo inferior a 500 mil euros de execução, apresentam-se 573 projectos (84,8% do total), os quais representam apenas 9,9% da execução financeira (38,8 milhões de euros), verificando-se que, destes, 173 (25,6%) não tiveram qualquer execução.

Os quatro projectos com maior volume de execução, apresentando valores de execução entre 22,1 e 44,9 milhões de euros e taxas de execução entre os 89,7% e os 100%, representam, em conjunto, 31,7% (124,2 milhões de euros) do total da despesa do PIDDAR.

A distribuição dos projectos, de acordo com a respectiva taxa de execução, pode ser observada no gráfico seguinte:

Gráfico V. 4 - Taxa de execução dos projectos previstos



Fonte: Relatório de execução do PIDDAR de 2002.

A distribuição dos projectos, de acordo com as taxas de execução, apresenta-se de uma forma bastante assimétrica, dado que os mesmos se concentram, principalmente, nos intervalos de 0% a 25% (268 projectos e 39,6%) e de 75% a 100% (252 e 37,3%).

De referir que, 177 projectos (26,2% do total) apresentaram taxas de execução superiores a 90%, dos quais, 140 apresentaram uma execução igual ou próxima a 100% (superior a 99,5%). No extremo oposto, verifica-se que 235 projectos, mais de um terço, apresentaram taxas de execução inferiores a 10%, dos quais, 195 apresentaram uma execução inferior a 1%.

5.5.2 – Execução global por Departamento

A execução global do PIDDAR atingiu, em 2002, os 392,2 milhões de euros, o que, face aos cerca de 628,4 milhões de euros programados, representou um desvio de 236,1 milhões de euros, do qual resultou uma taxa de execução de 62,4%, conforme se constata no quadro seguinte:



Quadro V. 9 - Previsão ajustada e execução orçamental

(em euros)

Secretaria	Orçamento		Execução		Desvio		Tx. Exec.
	Inicial	Ajustado	Valor	%	Valor	%	
VP	24.884.255	25.069.455	11.136.659	2,8	-13.932.796	5,9	44,4
SRRH	6.684.711	6.684.711	4.199.714	1,1	-2.484.997	1,1	62,8
SRTC	16.829.384	19.765.668	13.652.315	3,5	-6.113.353	2,6	69,1
SREST	352.201.327	352.201.327	204.227.570	52,1	-147.973.757	62,7	58,0
SRAS	15.666.793	15.223.263	6.700.780	1,7	-8.522.483	3,6	44,0
SRE	67.194.138	74.971.058	58.744.259	15,0	-16.226.799	6,9	78,4
SRPF	45.296.260	45.607.422	23.395.449	6,0	-22.211.973	9,4	51,3
SRARN	135.064.185	88.835.726	70.159.755	17,9	-18.675.971	7,9	79,0
Total	663.821.053	628.358.630	392.216.501	100,0	-236.142.129	100,0	62,4

Fonte: Relatório de execução do PIDDAR de 2002.

A despesa global do PIDDAR foi superior, em 31,7 milhões de euros, à execução do Cap. 50 da Conta da Região (360,5 milhões de euros). Também a taxa de execução do PIDDAR global foi ligeiramente superior à registada no Cap. 50 (58%).

A SREST é o Departamento do Governo Regional que apresenta o volume mais elevado de investimentos executados, representando 52,1% (204,2 milhões de euros) do total da despesa, seguindo-se-lhe a SRARN, com 17,9%, e a SRE, com 15%.

A SRAS, a VP, a SRPF e a SREST apresentaram taxas de execução inferiores à execução média (62,4%), sendo a SRAS a que obteve a mais baixa taxa de execução (44%), enquanto que a taxa de execução mais elevada foi apresentada pela SRARN.

O quadro seguinte evidencia os 10 projectos com maiores desvios absolutos, cujo respectivo orçamento correspondia a 20,3% do valor dos projectos orçamentados, apresentados por ordem decrescente de desvio:

Quadro V. 10 - Projectos com maiores desvios

(em euros)

Secret.	Projecto	Orçamento Final	Execução	Desvio	Tx. Exec.
SREST	Via Rápida Machico - Caniçal (DRE)	14 046 994,00	3 452,00	14 043 542,00	0,02
SREST	Var. à ER 107-Túnel Rib.ª da Lapa -C das Freiras (DROT)	13 673 130,00	2 590 868,00	11 082 262,00	18,95
SRARN	Construção / Aquisição / Grande Reparação de Fogos	16 389 815,00	6 737 522,00	9 652 293,00	41,11
SREST	Via Expresso Machico - Faial (DRE)	18 329 364,00	10 132 176,00	8 197 188,00	55,28
VP	Prog. de Incentivos ao Invest. e à Engenharia Financeira	10 117 603,00	3 644 352,00	6 473 251,00	36,02
SREST	Via Rápida Funchal - Aeroporto - 2.ª Fase (DRE)	12 606 983,00	6 489 366,00	6 117 617,00	51,47
SREST	Variante à Vila da Calheta (DRE)	5 708 881,00	219 450,00	5 489 431,00	3,84
SREST	Túnel da Encumeada e Acessos (DRE)	23 518 123,00	18 474 633,00	5 043 490,00	78,55
SRPF	Câmara Municipal do Funchal	8 654 104,00	3 920 993,00	4 733 111,00	45,31
SREST	Variante à Vila da Ponta do Sol (DRE)	4 470 839,00	247 660,00	4 223 179,00	5,54
Total		127 515 836,00	52 460 472,00	75 055 364,00	41,1

Fonte: Relatório de execução do PIDDAR de 2002.

Os projectos indicados no quadro anterior foram responsáveis por 31,8% (75,1 milhões de euros) do valor global dos desvios, face às dotações finais, implicando que a sua taxa de execução (41,1%) modele a taxa de execução global do PIDDAR (62,4%).

O maior desvio absoluto registou-se no projecto “*Via Rápida Machico - Caniçal*”, o qual, possuindo um orçamento superior aos 14 milhões de euros, apenas viu executado 0,02% do mesmo.

Na análise destes dados, deverá atender-se ainda ao facto de que, nem sempre aos maiores desvios, em termos absolutos, correspondem taxas de execução baixas.

5.5.3 – Execução global por sectores

A comparação entre o orçamento final e a respectiva execução, por sectores, do PIDDAR global, pode ser observada no quadro seguinte:

Quadro V. 11 - Execução do PIDDAR global por sectores

(em euros)

Sector	Orçamento Final		Execução		Tx. Exec.
	Valor	(%)	Valor	(%)	
Agricultura, Silvicultura e Pecuária	16.540.040	2,6	12.981.933	3,3	78,5
Pesca	1.035.266	0,2	1.035.266	0,3	100,0
Indústria	575.247	0,1	246.399	0,1	42,8
Energia	177.942	0,0	135.195	0,0	76,0
Turismo	13.083.495	2,1	10.014.489	2,6	76,5
Transportes, Comunicações e Meteorologia	260.870.949	41,5	164.076.315	41,8	62,9
Comércio, Abastecimento e Defesa do Consumidor	291.870	0,0	107.578	0,0	36,9
Educação	36.700.413	5,8	17.152.603	4,4	46,7
Emprego e Formação Profissional	39.255.709	6,2	33.625.215	8,6	85,7
Desporto e Ocupação dos Tempos Livres	33.032.883	5,3	27.393.543	7,0	82,9
Cultura	17.429.684	2,8	8.820.876	2,2	50,6
Saúde	21.471.004	3,4	7.418.391	1,9	34,6
Segurança Social	399.279	0,1	47.051	0,0	11,8
Habituação e Urbanismo	54.554.636	8,7	29.299.959	7,5	53,7
Defesa e Protecção do Ambiente	43.539.686	6,9	38.158.154	9,7	87,6
Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico	8.366.959	1,3	3.997.429	1,0	47,8
Informação Científica e Técnica	12.322.871	2,0	4.168.878	1,1	33,8
Administração Pública Regional	8.927.332	1,4	4.038.089	1,0	45,2
Apoios	23.724.289	3,8	10.527.999	2,7	44,4
Investimentos Municipais	36.059.076	5,7	18.971.139	4,8	52,6
Total	628.358.630	100,0	392.216.501	100,0	62,4

Fonte: Relatório de execução do PIDDAR de 2002.

A análise da execução permite verificar que 9 sectores apresentam taxas de execução inferiores a 50%, sendo o sector “*Segurança Social*” o que regista a mais reduzida taxa de execução (11,8%). Dos restantes 11, a maior taxa de execução foi alcançada pelo sector das “*Pescas*” (100%), seguindo-se-lhe o sector “*Defesa e Protecção do Ambiente*” (87,6%).

Em termos absolutos, os maiores desvios, face ao programado, ocorreram nos sectores: “*Transportes, comunicações e meteorologia*” (96,8 milhões de euros) e “*Habituação e urbanismo*” (25,3 milhões de euros), os quais representam, em conjunto, 51,7% dos desvios ocorridos. Saliente-se contudo, que estes sectores concentram grande parte da execução do PIDDAR, representando, respectivamente, 41,8% e 7,5% da execução. Refira-se ainda que, aqueles dois sectores, em conjunto com o da “*Defesa e Protecção do Ambiente*” e o do “*Emprego e Formação Profissional*”, concentram 67,6% do total da execução do PIDDAR.

Num quadro de terciarização da economia, e se tomarmos como referencia os sectores da “*Educação*”, “*Emprego e Formação Profissional*”, “*Cultura*”, “*Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico*” e “*Informação Científica e Técnica*”, tidos como *área do conhecimento*, verifica-se que, em termos agregados, o investimento nestes sectores representou, em 2002, 17,3% da execução do PIDDAR (67,8 milhões de euros), tendo o mesmo ficado aquém do valor registado no ano anterior (76,6 milhões de euros), em que representava 19,5%.



No que respeita às fontes de financiamento do PIDDAR global, repartidas sectorialmente, observe-se o quadro seguinte:

Quadro V. 12 - Fontes de financiamento do PIDDAR global por sectores

(em euros)

Sector	Financiamento Regional		Financiamento Comunitário		Total		Taxas de Financiamento	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Reg.	Com.
Agricultura, Silvicultura e Pecuária	12.631.127	4,4	350.806	0,3	12.981.933	3,3	97,3	2,7
Pesca	361.741	0,1	673.525	0,7	1.035.266	0,3	34,9	65,1
Indústria	139.775	0,0	106.624	0,1	246.399	0,1	56,7	43,3
Energia	135.195	0,0	0	0,0	135.195	0,0	100,0	0,0
Turismo	4.040.620	1,4	5.973.869	5,8	10.014.489	2,6	40,3	59,7
Transportes, Comunicações e Meteorologia	138.199.628	47,7	25.876.687	25,2	164.076.315	41,8	84,2	15,8
Comércio, Abastecimento e Defesa do Consumidor	85.863	0,0	21.715	0,0	107.578	0,0	79,8	20,2
Educação	11.764.442	4,1	5.388.161	5,3	17.152.603	4,4	68,6	31,4
Emprego e Formação Profissional	3.704.896	1,3	29.920.320	29,2	33.625.215	8,6	11,0	89,0
Desporto e Ocupação dos Tempos Livres	25.085.040	8,7	2.308.503	2,3	27.393.543	7,0	91,6	8,4
Cultura	6.146.179	2,1	2.674.697	2,6	8.820.876	2,2	69,7	30,3
Saúde	5.911.315	2,0	1.507.076	1,5	7.418.391	1,9	79,7	20,3
Segurança Social	47.051	0,0	0	0,0	47.051	0,0	100,0	0,0
Habituação e Urbanismo	25.924.487	8,9	3.375.472	3,3	29.299.959	7,5	88,5	11,5
Defesa e Protecção do Ambiente	17.271.198	6,0	20.886.956	20,4	38.158.154	9,7	45,3	54,7
Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico	3.256.953	1,1	740.476	0,7	3.997.429	1,0	81,5	18,5
Informação Científica e Técnica	3.251.459	1,1	917.419	0,9	4.168.878	1,1	78,0	22,0
Administração Pública Regional	3.112.383	1,1	925.706	0,9	4.038.089	1,0	77,1	22,9
Apoios	9.647.661	3,3	880.338	0,9	10.527.999	2,7	91,6	8,4
Investimentos Municipais	18.971.139	6,5	0	0,0	18.971.139	4,8	100,0	0,0
Total	289.688.151	100,0	102.528.350	100,0	392.216.501	100,0	73,9	26,1

Fonte: Relatório de execução do PIDDAR de 2002.

O financiamento comunitário atingiu, globalmente, o montante de 102,5 milhões de euros (26,1% da despesa paga), contribuindo, mais significativamente, para o mesmo, as comparticipações atribuídas aos seguintes sectores: “*Emprego e formação profissional*” (29,9 milhões de euros), “*Transportes, comunicações e meteorologia*” (25,9 milhões de euros) e “*Defesa e Protecção do Ambiente*” (20,9 milhões de euros). Em conjunto, as comparticipações atribuídas a estes sectores representam 74,8% do financiamento comunitário do PIDDAR.

O sector “*Emprego e formação profissional*” é aquele que apresenta a taxa de comparticipação comunitária mais elevada (89%), seguindo-se-lhe os sectores da “*Pesca*”, do “*Turismo*” e da “*Defesa e Protecção do Ambiente*”, todos com taxas de comparticipação superiores a 50%. Por outro lado, os sectores “*Energia*”, “*Segurança social*” e “*Investimentos municipais*”, não beneficiaram de qualquer comparticipação comunitária.

Já no que respeita ao financiamento regional do PIDDAR global, este concentrou-se, fundamentalmente, nos sectores de “*Transportes, comunicações e meteorologia*” (47,7%).

5.5.4 – Evolução da execução global

A evolução da execução financeira global do PIDDAR no último triénio, a preços correntes e a preços constantes, pode ser observado no quadro seguinte:

Quadro V. 13 – Evolução da execução global do PIDDAR

(em euros)

Anos	Preços Correntes	Variação anual (%)	Preços Constantes (base 1999)	Variação anual (%)
1999	342.012.719	0	342.012.719	0
2000	363.544.712	6,3	355.371.175	3,9
2001	344.836.065	-5,1	325.369.838	-8,4
2002	392.216.501	13,7	357.560.983	9,9
TMCA	4,7%		1,5%	

Fonte: Relatórios de execução do PIDDAR de 1999 a 2002.

Embora em termos globais se verifique um crescimento do volume de investimentos no período em análise, o ano 2001, contrariou essa tendência registando uma quebra de 5,1% face ao ano anterior, quando analisado a preços correntes. No entanto, retirado o efeito do crescimento de preços, verifica-se que essa quebra atingiu os 8,4%.

O crescimento dos investimentos do PIDDAR, no ano 2002, atingiu os 13,7%, a preços correntes, ficando o crescimento real pelos 9,9%, depois de descontado o efeito do crescimento de preços.

Em termos globais, verifica-se que no período em análise, a despesa do PIDDAR registou uma taxa média de crescimento anual de 4,8%, se analisada a preços correntes, ficando, no entanto, esse crescimento médio anual em apenas 1,5%, quando analisado a preços constantes.

5.6 – Auditoria orientada ao projecto de investimento “Novo Navio de Ligação ao Porto Santo”¹³⁸

5.6.1 – Enquadramento

Esta acção, inserida no âmbito da fiscalização sucessiva, visou auditar o apoio financeiro concedido, no âmbito do POPRAM III 2000-2006 – componente FEDER, ao projecto do PIDDAR denominado “*Novo Navio de Ligação ao Porto Santo*”, cujo período de investimento previsto era 2001-2003.

A acção apresentou como objectivo fundamental a análise da legalidade, regularidade e correcção económica e financeira das operações inerentes à despesa pública resultante da comparticipação financeira atribuída aquele projecto, designadamente a observância das normas de acompanhamento e de fiscalização instituídas e a avaliação do grau de cumprimento das obrigações a que está sujeita cada uma das entidades envolvidas no processo. O controlo incidiu sobre as entidades da administração directamente envolvidas no apoio à execução do projecto em causa, designadamente, o IFC, enquanto organismo gestor dos fundos comunitários, e a SREST, enquanto entidade responsável pela fiscalização e pelo pagamento da componente regional do incentivo.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foi remetido o relatório da auditoria à SREST, à SRPF e ao IFC. Apenas o IFC apresentou alegações, as quais, após análise, foram tidas em consideração na elaboração do relatório, sendo transcritas ou sintetizadas no presente texto.

¹³⁸ Relatório n.º 2/2004-Aud/FS, aprovado em sessão de 12 de Fevereiro.



5.6.2 – Processo de Candidatura

De acordo com o estudo económico-financeiro, apresentado pelo Promotor em Janeiro de 2001, relativo ao projecto de investimento de um novo navio de ligação ao Porto Santo, o custo total do investimento estava estimado em 5,5 milhões de contos, e a execução física e financeira prevista para o período 2000/2002. Segundo as conclusões nele expressas, o investimento necessitava de uma taxa de comparticipação financeira de cerca de 55%, para que ficasse assegurada a viabilidade do projecto.

Na sequência da celebração do contrato de fornecimento do navio, cuja assinatura ocorreu em 24 de Setembro de 2001, o Promotor formalizou, em 28 de Setembro de 2001, a candidatura definitiva, a qual, após o processo de apreciação e aprovação, obteve homologação do Secretário Regional do Plano e Finanças em 12 de Outubro de 2001. A comunicação dessa aprovação ao Promotor, apenas foi efectuada em 23 de Novembro de 2001, tendo, assim, sido ultrapassado o prazo previsto no ponto 5 do “Manual de Procedimentos do FEDER”, que é de 10 dias úteis após a homologação.

O custo total de realização do projecto, a programação financeira do investimento e as respectivas fontes de financiamento, conforme a candidatura aprovada, são os que constam do quadro seguinte:

Quadro V. 14 – Programação financeira do investimento, por fontes de financiamento

(em euros)

Fontes de Financiamento	Programação anual			Total
	2001	2002	2003	
Investimento elegível	11.789.766,66	14.329.101,86	1.315.015,81	27.433.884,34
Incentivo total	6.484.371,66	7.881.006,03	723.258,70	15.088.636,39
Comparticipação FEDER	3.890.623,00	4.728.603,62	433.955,22	9.053.181,83
Comparticipação Regional	2.593.748,67	3.152.402,41	289.303,48	6.035.454,55
Promotor	5.305.395,00	6.448.095,84	591.757,12	12.345.247,95
Investimento não elegível	3.261.754,17	3.964.286,07	363.813,21	7.589.853,45
Investimento total	15.051.520,83	18.293.387,94	1.678.829,02	35.023.737,79

O incentivo atribuído ao projecto, no montante global máximo de € 15.088.636,39, foi formalizado através do “Contrato de Comparticipação Financeira no Âmbito do FEDER”, celebrado em 27 de Dezembro de 2001, entre a Região Autónoma da Madeira e a empresa Porto Santo Line, Lda., nos termos da Resolução n.º 1789/2001, aprovada em Conselho de Governo de 20 de Dezembro, e visava melhorar o transporte marítimo entre o Funchal e o Porto Santo. O período de realização do projecto, de acordo com a candidatura, decorria entre 1 de Fevereiro de 1999 e 31 de Março de 2003.

Importa ainda referir que, na fase de instrução da candidatura, conforme constava da documentação existente no dossier do projecto junto da SREST, através de uma Resolução do Conselho de Governo, de 21 de Junho de 2001, este resolveu “(...) não se opor à hipoteca do navio a adquirir, desde que garantido este afecto exclusivamente à concessão estabelecida, bem como aceitar a alienação do N/M Lobo Marinho, a ser desafectado da concessão (...)”. Contudo, esta resolução não foi objecto de publicação, como determina o n.º 2 do art.º 70.º do EPARAM.

5.6.3 – Realização do Projecto

A adjudicação do fornecimento do navio efectuou-se através do Concurso Público Internacional realizado pela PSL, nos termos do qual o preço estimado do fornecimento era de 5,5 milhões de contos (€ 27.433.884,34) e o respectivo prazo de execução fixado entre o 14.º e o 18.º mês, a contar da data da celebração do contrato. Ao concurso apresentou-se apenas um concorrente cuja proposta (no valor de € 34.500.000) foi adjudicada. O respectivo contrato de fornecimento foi celebrado em 24 de Setembro de 2001, resultando do mesmo, que o navio seria entregue ao Armador no prazo máximo de 18 meses contados da data da celebração do contrato ou até 31 de Março de 2003.

Em 30 de Maio de 2003 foi assinado, entre o Armador e o Construtor, um aditamento ao Contrato de fornecimento do navio, data em que foi também assinado entre as partes o “*Protocolo de Entrega e Aceitação Provisória*”. Dado ter sido constatado pelas Partes, não ser possível, antes da assinatura do Protocolo de Entrega e Aceitação Provisória do navio, superar a situação decorrente do excesso de vibração, por forma a ser obtida da Sociedade Classificadora a notação de “*Comfort Class*”, através do referido aditamento, Armador e Construtor acordaram em alterar a cláusula relativa ao pagamento do preço do fornecimento, passando o último pagamento para a data da recepção e aceitação definitiva do navio, “*(...) a ocorrer num período máximo de trinta dias a contar da primeira docagem, estimada para Janeiro de 2004, com a correspondente emissão da notação de “Comfort Class”(...)*”.

Até à data de realização da auditoria, haviam sido formalizados pelo Promotor junto do IFC um total de seis Pedidos de Pagamento (PP’s), encontrando-se estes devidamente instruídos, tendo, no entanto, o promotor incluído no primeiro deles, algumas despesas consideradas não elegíveis, as quais foram excluídas pelo Gestor Regional.

Da análise da documentação relativa aos PP’s, junto do Gestor Regional, foram detectadas algumas falhas de procedimentos, nomeadamente, a inexistência de Ficha de Análise dos três primeiros PP’s. A este propósito, em sede de contraditório, o IFC veio alegar que “*a Ficha de análise dos pedidos de pagamento constitui um procedimento relativamente recente pelo que é natural que aquando da análise dos 3 primeiros pedidos de pagamento não constasse do processo*”.

Saliente-se ainda que, à data em que foi formalizado o 6º PP, já havia sido ultrapassada a data prevista para a conclusão do projecto (31 de Março de 2003). Contudo, e apesar de em Janeiro de 2003 o relatório de vistoria deixar antever a impossibilidade do cumprimento do prazo, até à data de realização da auditoria, o Promotor não havia formalizado o pedido de reprogramação do projecto. Neste contexto, em sede de contraditório o IFC veio informar que esse pedido já “*(...) foi formalizado pelo executor, analisado pela Estrutura de Apoio Técnico e aprovado pelo Gestor Regional*”. Informando ainda que “*o referido pedido consubstanciou-se na alteração de data de conclusão (de 31-03-2003 para 31-03-2004), e subsequente ajustamento no plano financeiro, e também na reformulação das categorias de despesa (...)*”.

A despesa formalizada pelo Promotor, consubstanciada nos seis PP’s, ascendia a € 33.860.278,83, à qual correspondia uma despesa elegível de € 26.483.170,77 e um incentivo total de € 14.565.743,92. Até à data da realização da auditoria, haviam sido satisfeitos os quatro primeiros PP’s, aos quais correspondeu um incentivo total de € 10.404.125,50, sendo 60%, pago pelo FEDER e os restantes 40%, pelo Cap. 50 do OR, nos termos do contrato de comparticipação financeira. Estava ainda em fase de preparação o pagamento do 5º pedido. Relativamente ao 6º PP, o desbloqueamento da verba correspondente estava condicionado à aprovação da Reprogramação do Projecto.

Tendo em conta a despesa total formalizada, o investimento elegível apresentava uma taxa de execução de 96,5%, enquanto que o incentivo pago, representava 69% do incentivo total previsto e 71,4% do incentivo correspondente à despesa elegível já formalizada.

5.6.4 – Acompanhamento e Avaliação da Execução do Projecto

Nos termos do Contrato de Comparticipação Financeira, o Promotor obrigava-se a elaborar e a remeter à RAM relatórios de progresso, de periodicidade trimestral, dos quais deveria constar a descrição da execução física e financeira do projecto. No entanto, constatou-se a existência de apenas dois relatórios de execução física, não existindo qualquer relatório de execução financeira. Questionado o IFC acerca das razões que justificariam a não apresentação dos relatórios nos termos em que estavam previstos, o mesmo esclareceu, ser seu entendimento, que, desde que o projecto apresente evidência de execução, entendendo-se como tal a apresentação de PP’s pelo Promotor, não há necessidade de apresentação daqueles relatórios.



No âmbito da verificação do cumprimento das obrigações do Promotor, foi realizada uma vistoria técnica, que teve lugar nos Estaleiros Navais de Viana do Castelo nos dias 17 e 18 de Dezembro de 2002, para a qual foi nomeado um representante da Região, e cujo objectivo era o de verificar o estado de construção do navio. Segundo as conclusões do relatório apresentado¹³⁹, e estando prevista a entrega do navio para 31 de Março de 2003, o relator referia "(...) que a esta data não será atingida a conclusão do processo de construção do navio(...)". Prevendo então, que o prazo de entrega do navio não seria realizável antes dos finais de Maio de 2003.

Relativamente ao acompanhamento e à fiscalização realizados pelo IFC, no âmbito das suas atribuições, constata-se que foi realizada, pela sua estrutura de acompanhamento, uma acção de carácter concomitante ao projecto em causa, a qual decorreu nas instalações da PSL, tendo a visita ocorrido em 8 de Maio de 2003. O respectivo Relatório de Acompanhamento é de 16 de Maio de 2003 e obteve aprovação do Gestor Regional em 20 de Maio de 2003.

Da informação constante daquele relatório, conclui-se que, de uma forma geral, o Promotor mantém o dossier do projecto devidamente organizado. Refere o mesmo que, foi realizada uma verificação detalhada das despesas formalizadas nos quatro primeiros PP's, os quais, "*encontram-se devidamente organizados e arquivados no referido dossier juntamente com as respectivas facturas e recibos*". O relatório emite ainda algumas recomendações ao promotor, que lhe foram comunicadas em 21 de Maio de 2003, as quais referiam-se essencialmente à necessidade do mesmo, tão breve quanto possível, proceder à formalização do pedido de reprogramação do projecto em termos temporais e financeiros.

5.6.5 – Execução Financeira

A Componente Regional do incentivo encontrava-se consignada no PIDDAR, através da inscrição no Capítulo 50 do orçamento da SREST, com a programação de execução financeira prevista para o período 2001/2003. Em termos execução financeira anual dessa componente, verifica-se a existência de desvios consideráveis face aos valores inscritos no Orçamento do PIDDAR, conforme podemos constatar pela análise do quadro seguinte:

Quadro V. 15 – Execução anual da Componente Regional

(em euros)

Anos	Programado (a)	Autorizado (Por RCG)	Pago	Nível de execução da programação (%)	Tx. Exec.
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)	(6)=(4)/(3)
2001	2.593.748,67	1.189.049,40	1.189.049,40	45,8	100,0
2002	3.152.402,41	2.080.820,56	1.431.780,24	45,4	68,8
2003 (*)	289.303,48	891.780,24	1.540.820,56	532,6	172,8
Total	6.035.454,55	4.161.650,20	4.161.650,20	69,0	100,0

(*) Os valores autorizados e pagos relativos a este ano não são definitivos, pois referem-se apenas até à data de realização da auditoria.

(a) Conforme a programação prevista no PIDDAR 2001 e na Candidatura aprovada.

Em termos de PIDDAR, o Projecto apresenta uma taxa de execução global de 69 %, enquanto a taxa de execução financeira do investimento elegível é de 96,5%. Esta discrepância resulta, quer do desfasamento entre a formalização da despesa e a execução do respectivo pagamento, quer do próprio atraso registado na execução do projecto.

¹³⁹ O relatório deu entrada na SREST em 8/01/2003, tendo esta Secretaria remetido cópia do mesmo à SRPF e ao Promotor.

Constata-se ainda que, em 2002, a taxa de execução face ao Orçamento Final foi de 68,8%, o que resulta de ter transitado como encargo assumido e não pago para o exercício seguinte, o montante de € 649.040,32. Por outro lado, se tomarmos como referencia o valor inicialmente programado, a taxa de execução, nesse ano, situa-se nos 45,4%.

5.6.6 – Acompanhamento da execução pela SRMTC

Na sequência da aprovação do relatório da auditoria, em 12 de Fevereiro de 2004, foi determinado que o Tribunal de Contas fosse *“oportunamente informado, pelo IFC, acerca da conclusão do Projecto e do cumprimento do novo prazo estabelecido para a sua conclusão, bem como do cumprimento das demais obrigações do promotor”*.

5.7 – Princípio do contraditório

No cumprimento do princípio do contraditório, a SRPF¹⁴⁰, em relação ao ponto 5.3.1 – Princípios gerais, e no que concerne ao conteúdo do Mapa IX, alegou que, no referido mapa *“(…) a única fonte de financiamento evidenciada respeita ao Capítulo 50 do Orçamento Regional, sendo o financiamento afecto a “outras fontes”, obtido pela diferença entre os valores constantes do “total” e os valores relativos ao Capítulo 50”*. Acrescentando que, *“a informação sobre os montantes relativos às componentes regional e comunitária consta dos mapas globais do documento que apresenta o PIDDAR e de mapas de controlo interno”*.

Pela análise do referido documento que apresenta o PIDDAR para 2002, verifica-se que os mapas que apresentam a programação financeira dos projectos a desenvolver, são em tudo idênticos ao mapa IX, não apresentando, por conseguinte, a discriminação das componentes de financiamento regional e comunitária. Ainda que no referido documento seja apresentado um quadro com os valores globais de financiamento regional e comunitário, tal não responde à exigência do referido n.º 3 do art.º 12.º da LEORAM.

Relativamente ao conteúdo do Anexo XII, a SRPF alegou que, a informação constante do mesmo, *“(…) está de acordo com o previsto na alínea a) do artigo 29º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro”* e acrescentou que *“o Relatório de execução do PIDDAR para 2002 procura proceder à avaliação da concretização dos objectivos/medidas prioritários delineados para 2002 no âmbito do PIDDAR e reflecte o acompanhamento efectuado ao longo desse ano dos programas de investimento e os contributos sectoriais recebidos”*.

Contudo, deverá ter-se em conta que, embora o artigo invocado não estabeleça uma forma para aquele anexo, há que atender aos “princípios fundamentais” constantes do art.º 26.º daquela lei, pelo que o mesmo deverá obedecer à estrutura e organização prevista para o mapa IX, anexo ao Orçamento da Região.

No que se refere ao ponto 5.3.2 – Fontes de financiamento, a SRPF veio acrescentar que, *“ importa aqui relevar o facto da estrutura de financiamento do PIDDAR executado se manter praticamente inalterada face ao programado”*.

¹⁴⁰ Através do ofício n.º SAI01228/04/SRF, de 22 de Março.



Em relação à questão suscitada no final do ponto 5.3.3 – Projectos por Departamento do Governo Regional, a SRPF alegou que, *“foram inscritos, no decorrer da implementação do PIDDAR 2002, alguns projectos considerados “não novos” devido ao facto de incluírem acções, ou componentes, cuja necessidade de concretização e cabimentação só se fez sentir a posteriori e à necessidade de viabilizar a cabimentação e processamento de encargos com processos de despesa de impossível previsão e quantificação à data de finalização do documento do PIDDAR”*.



Capítulo VI

Operações de Tesouraria



CAP. VI – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

6.1 – Âmbito de verificação

Determina a al. f) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aplicável ex vi do art.º 42.º, n.º 3, do mesmo diploma, que o Tribunal de Contas, no parecer sobre a Conta da Região, aprecia a actividade financeira da RAM, no ano a que a Conta se reporta, sob o aspecto da “ (...) *movimentação de fundos por operações de tesouraria, discriminados por tipos de operações*”.

No domínio dos *Recursos Próprios de Terceiros*, realizou-se, por um lado, a análise da regularidade das alterações orçamentais efectuadas, mediante a abertura de créditos especiais e, por outro, desenvolveu-se uma apreciação da execução orçamental a nível da receita e da despesa, incluindo a sua evolução. Procedeu-se, igualmente, ao apuramento e confirmação contabilística dos saldos da gerência, e à confirmação das verbas destinadas às Autarquias Locais, por representarem, em média, 34,7% do total das cobranças e dos pagamentos efectuados.

Relativamente às operações de tesouraria, procedeu-se à análise da informação disponibilizada pelos mapas relativos à Situação de Tesouraria e, complementarmente, efectuou-se a análise da sua consistência e comparação com o Mapa da Conta do Tesoureiro de 2002.

Finalmente, procedeu-se à identificação dos aspectos relevantes resultantes da verificação interna efectuada à Conta do Tesoureiro de 2002.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, e em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal remeteu a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, o presente capítulo, cujas alegações¹⁴¹ foram, quando pertinentes, tidas em consideração e analisadas no último ponto do presente capítulo.

6.2 – Análise global

O valor das cobranças e dos pagamentos de Recursos Próprios de Terceiros ascendeu, em 2002, a, respectivamente, € 162.385.793,68 e € 155.860.962,10, correspondentes a taxas de execução de 90,8% e 87,2%, e a um desvio por defeito, face ao orçamento final, de € 16.407.196,32 e € 22.932.027,90. O saldo transitado para a gerência seguinte ascendeu a € 17.587.466,92, valor superior ao de 2001, indiciando, em termos anuais, uma regular gestão, pela Tesouraria, das verbas consignadas.

Quer as cobranças, quer os pagamentos, registaram, em relação ao ano anterior, crescimentos de, respectivamente, 41% (€ 47.248.460,54) e de 46,7% (€ 49.608.732,33). É, ainda, assinalável o aumento das verbas designadas como “*Diversas*”, registando-se ao nível das cobranças uma variação de € 57.710.832,67 e no que respeita aos pagamentos, de € 56.733.228,79.

6.3 – Recursos próprios de terceiros

6.3.1 – Alterações orçamentais

Por se tratarem de fundos consignados a terceiras entidades, as alterações orçamentais das rubricas que compõem o agrupamento em análise, são efectuadas com recursos à abertura de créditos especiais¹⁴²,

¹⁴¹ A versão integral das respostas da SRPF encontra-se incluída na documentação relativa ao presente Relatório.

¹⁴² Ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do art.º 2.º do DL n.º 71/95, de 15 de Abril.

que se traduzem na inscrição ou no reforço de dotações de despesa, com compensação no aumento da correspondente previsão de cobrança, sujeitas ao duplo cabimento.

Esta especificidade decorre do facto de a entrega de verbas consignadas pressupor que, para além do correspondente cabimento, aquela importância tenha dado entrada nos cofres da Região.

Durante o ano em análise, o Governo Regional, mediante despacho do Secretário Regional do Plano e Finanças, procedeu à abertura de créditos especiais no orçamento regional, traduzidos no reforço da dotação dos Capítulos 20 da receita e 75 da despesa de € 84.307.603¹⁴³, correspondentes a 89,2% face ao valor inicialmente previsto (€ 94.485.387).

A discriminação das alterações ao orçamento inicial consta do quadro seguinte:

Quadro VI. 1 - Alterações ao orçamento inicial de RPT

(em euros)

Designação	Orçamento Inicial		Alterações		Orçamento Final	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Fundo Geral Municipal	33.932.941,00	35,9	0,00	0	33.932.941,00	19,0
Fundo Coesão Municipal	11.620.143,00	12,3	0,00	0	11.620.143,00	6,5
Fundo de Base Municipal	11.202.418,00	11,9	0,00	0	11.202.418,00	6,3
Finanç. Loc.–Transf. Junt Freg.	3.755.365,00	4,0	17.500,00	0,0	3.772.865,00	2,1
CGA	8.024.000,00	8,5	3.898.000,00	4,6	11.922.000,00	6,6
DRSS	1.435.000,00	1,5	19.500,00	0,0	1.454.500,00	0,8
IRS	13.314.000,00	14,1	4.500.000,00	5,4	17.814.000,00	10,0
Restantes	11.201.520,00	11,8	75.872.603,00	90,0	87.074.123,00	48,7
Total	94.485.387,00	100,0	84.307.603,00	100,0	178.792.990,00	100,0

Fonte: Conta da RAM 2002

Dos elementos do quadro acima exposto, sublinha-se a variação registada em entidades “*Restantes*” que representa 90% da totalidade das alterações ao orçamento inicial de RPT, maioritariamente com origem nas transferências de Fundos Comunitários a movimentar a favor do Instituto dos Fundos Comunitários.

Verifica-se, igualmente, que das verbas orçadas em RPT:

- As transferências do Orçamento do Estado, destinadas ao financiamento dos municípios representam 31,8% do orçamento final (60,1% no orçamento inicial), a título do Fundo Geral Municipal e do Fundo de Coesão Municipal, assim como do Fundo de Base Municipal;
- Cerca de 48,7% do total do valor orçado corresponde a recursos próprios de terceiros, entidades “*Restantes*” (11,8% no orçamento inicial);
- Relativamente ao orçamento do ano 2001, verifica-se uma redução do peso das rubricas associadas ao financiamento dos municípios através do OE (menos 6,7%), tal como das retenções sobre os vencimentos e salários dos funcionários do Governo Regional, a título de “*Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares*” e de descontos para a “*Caixa Geral de Aposentações*” (menos 2,5%), por contrapartida do incremento registado em entidades restantes.

¹⁴³ No período homólogo anterior, as alterações orçamentais ascenderam a € 25.023.453,48.



6.3.2 – Recebimentos para terceiros

Ainda que a previsão de cobrança se cifrasse em € 178.792.990, foram arrecadados € 162.385.793,68, resultando numa taxa de execução de 90,8% (menos € 16.407.196,32 do que o previsto). No ano anterior, apesar de a taxa de execução ter sido inferior (87,9%), o desvio em termos absolutos foi menor (€ -15.806.606,96).

Cerca de 52% do desvio registado teve origem em entidades “Restantes”, de onde se destaca o erro de previsão relativo aos Fundos Comunitários, não obstante o volume de alterações orçamentais introduzidas. Salienta-se ainda, o desvio de € 5.092.526 relativo ao Fundo Geral Municipal.

Um número substancial de rubricas registou elevadas taxas de execução, de que são exemplo o “Fundo de Coesão Municipal”, as “Transferências para as Juntas de Freguesia”, a “Direcção Regional de Segurança Social” e o “Fundo de Base Municipal”, revelando uma considerável aproximação às previsões orçamentais.

A distribuição das cobranças pelas rubricas com maior expressão financeira, bem como o respectivo desvio face ao orçamento final, constam do quadro seguinte:

Quadro VI. 2 - Execução orçamental e desvio de recebimentos de RPT

(em euros)

Designação	Execução		Desvio	Tx. Exec.
	Valor	%		
Fundo Geral Municipal	28.840.415,00	17,7	-5.092.526,00	85,0
Fundo Coesão Municipal	11.620.143,00	7,2	0,00	100,0
Fundo de Base Municipal	10.923.935,00	6,7	-278.483,00	97,5
Finanças Locais-Transf ^{as} JuntasFreg.	3.772.806,86	2,3	-58,14	100,0
CGA	11.038.140,41	6,8	-883.859,59	92,6
DRSS	1.440.906,48	0,9	-13.593,52	99,1
IRS	16.222.289,19	10,0	-1.591.710,81	91,1
Restantes	78.527.157,74	48,4	-8.546.965,26	90,2
Total	162.385.793,68	100,0	-16.407.196,32	90,8

Fonte: Conta da RAM 2002

A evolução das cobranças das rubricas com maior peso relativo, bem como do total das cobranças, entre 2001 e 2002, expõem-se no quadro seguinte:

Quadro VI. 3 – Evolução das cobranças de RPT

(em euros)

Designação	2001	2002
Fundo Geral Municipal	21.646.726,39	28.840.415,00
Fundo Coesão Municipal	13.827.266,29	11.620.143,00
Fundo da al. c) art.º 12º OE	9.799.493,22	10.923.935,00
Finanças Locais-Transf ^{as} Juntas Freg.	3.604.894,01	3.772.806,86
CGA	10.049.183,42	11.038.140,41
DRSS	1.407.367,47	1.440.906,48
IRS	14.999.310,29	16.222.289,19
Restantes	39.803.092,05	78.527.157,74
Total	115.137.333,14	162.385.793,68

Fonte: Conta da RAM 2002

O total das cobranças de Recursos Próprios de Terceiros tem mantido ao longo dos últimos anos um crescimento sistemático, consubstanciado num volume de cobranças que atingiu os € 115.137.333,14 em 2001, e € 162.385.793,68 no ano 2002, correspondendo a um acréscimo, em termos absolutos, de € 47.248.460,54.

Aquele comportamento é, em grande medida, explicado pelo aumento das cobranças com origem comunitária que, no ano 2002, atingiram o valor mais significativo dos últimos três exercícios económicos. Contribuíram significativamente para esta evolução as cobranças associadas ao FSE (€ 26.248.184,72), ao FEDER (€ 19.557.612,10), ao INTERREG III (€ 10.214.836,10) e ao FEOGA (€ 8.381.678,71)¹⁴⁴, que representam conjuntamente 83,2% da rubrica “RPT – Diversos” com a classificação económica 20.90.

Por seu turno, as receitas destinadas aos municípios evidenciam também crescimentos sustentados, atingindo, em 2002, uma taxa anual de crescimento na ordem dos 13,5 % (€ 6.111.007,10).

6.3.3 – Pagamentos a terceiros

Dada a sua natureza, e por se tratarem de verbas consignadas, as saídas de fundos, tanto em termos de estrutura como de valor, registaram um comportamento idêntico ao das cobranças. Face a uma previsão de € 178.792.990, foram efectuados pagamentos no montante de € 155.860.962,10.

O mapa seguinte sintetiza a execução orçamental do Capítulo 75 da despesa, reflectindo os desvios verificados entre a previsão e os pagamentos contabilizados nas rubricas mais significativas do agregado em análise:

Quadro VI. 4 – Execução orçamental e desvio da despesa de RPT

(em euros)

Designação	Execução	Desvio	Tx. Exec.
	Valor	Valor	
Fundo Geral Municipal	28.840.415,00	-5.092.526,00	85,0
Fundo Coesão Municipal	11.620.143,00	0,00	100,0
Fundo da al. c) art.º 12º OE	10.923.935,00	-278.483,00	97,5
Finanças Locais-Transfºs Juntas Freg.	3.772.806,86	-58,14	100,0
CGA	11.860.486,89	-61.513,11	99,5
DRSS	1.454.491,96	-8,04	100,0
IRS	17.487.419,39	-326.580,61	98,2
Restantes	69.901.264,00	-17.172.859,00	80,3
Total	155.860.962,10	-22.932.027,90	87,2

Fonte: Conta da RAM 2002

Tendo em conta a similitude de comportamento entre os pagamentos contabilizados no Capítulo 75 do Orçamento Regional e os recebimentos da gerência, não se procederá à análise da execução das despesas e da sua evolução, já que as observações efectuadas a nível da receita são, *mutatis mutandis*, aplicáveis à despesa. Apresentam-se seguidamente os pagamentos relativos às rubricas com maior expressão financeira, bem como os do ano transacto:

¹⁴⁴ Cfr. Ofício n.º 345/04, de 9 de Fevereiro, remetido pela DRPF.



Quadro VI. 5 – Evolução dos pagamentos de RPT

(em euros)

Designação	2001	2002
Fundo Geral Municipal	21.646.726,39	28.840.415,00
Fundo Coesão Municipal	13.827.266,29	11.620.143,00
Fundo da al. c) art.º 12º OE	9.799.493,22	10.923.935,00
Finanças Locais-Transf's Juntas Freg.	3.604.894,00	3.772.806,86
CGA	9.243.749,78	11.860.486,89
DRSS	1.393.957,06	1.454.491,96
IRS	13.734.180,10	17.487.419,39
Restantes	33.001.962,93	69.901.264,00
Total	106.252.229,77	155.860.962,10

Fonte: Conta da RAM 2002

6.3.4 – Saldos transitados

Os saldos de Recursos Próprios de Terceiros, resultantes da diferença entre os montantes arrecadados e os pagamentos efectuados em cada ano, constituem um indicador da gestão dos fundos de terceiros pelo Governo Regional, dado corresponderem a importâncias não entregues aos seus legais destinatários.

O quadro seguinte reflecte os saldos de tesouraria transitados do ano anterior, as cobranças e os pagamentos efectuados em 2002 e os saldos transitados para o ano 2003:

Quadro VI. 6 – Movimento de tesouraria

(em euros)

Designação	Saldo de 2001	Movimento de 2002			Saldo para 2003
		Entradas	Saídas	Saldo	
Fundo Geral Municipal	0,00	28.840.415,00	28.840.415,00	0,00	0,00
Fundo Coesão Municipal	0,00	11.620.143,00	11.620.143,00	0,00	0,00
Fundo da al. c) art.º 12º OE	0,00	10.923.935,00	10.923.935,00	0,00	0,00
Finanças Locais-Transf's Juntas Freg.	0,00	3.772.806,86	3.772.806,86	0,00	0,00
CGA	886.739,79	11.038.140,41	11.860.486,89	-822.346,48	64.393,31
DRSS	18.504,24	1.440.906,48	1.454.491,96	-13.585,48	4.918,76
IRS	1.265.130,19	16.222.289,19	17.487.419,39	-1.265.130,20	-0,01
Restantes	8.892.261,12	78.527.157,74	69.901.264,00	8.625.893,74	17.518.154,86
Total	11.062.635,34	162.385.793,68	155.860.962,10	6.524.831,58	17.587.466,92

Fonte: Conta da RAM 2002

Da análise ao quadro anterior, pode verificar-se que as cobranças do ano (€ 162.385.793,68) foram superiores aos pagamentos (€ 155.860.962,10) em mais de 6,5 milhões de euros, e que o saldo transitado para 2003, incorporou um incremento de cerca de 60% relativamente ao do ano anterior. É assinalável o crescimento superior a 17 milhões de euros, se se tomar por referência o saldo transitado para o ano 2000 (€ 498.144,74), sintomático da tendência registada nos últimos anos¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Cfr. Parecer sobre a Conta da RAM 2001, Volume II – Relatório, Cap. VIII.

Verifica-se ainda a manutenção em saldo das verbas consignadas a terceiros, que transitaram do ano 2001, num valor superior a 1,17 milhões de euros,¹⁴⁶ que ficaram por regularizar, resultado de descontos efectuados indevidamente e que não foram objecto de pedido de reembolso¹⁴⁷.

6.3.5 – Conta geral de operações de tesouraria

Em cumprimento do disposto na LEORAM¹⁴⁸, o Governo Regional apresentou quatro mapas relativos à situação de tesouraria (cfr. Anexos XXII a XXV¹⁴⁹), reproduzindo-se seguidamente, para efeitos de análise, o respeitante à Conta Geral de Operações de Tesouraria e transferências de fundos:

Quadro VI. 7 – Conta Geral de Operações de Tesouraria

(em euros)

Entradas		Saídas	
Designação	Importâncias	Designação	Importâncias
Saldo da Gerência anterior		Operações durante o ano 2002:	
De operações de tesouraria	0	Operações de tesouraria	0
Da Conta da Região de 2001	11.340.175,25	Despesa orçamental	1.122.963.680,00
Operações durante o ano 2002:		Saldo existente em 31-12-2002	
Operações de tesouraria	0	Operações de tesouraria	17.727.691,71
Receita orçamental	1.129.351.196,46	da Conta da Região	
Total	1.140.691.371,71	Total	1.140.691.371,71

Uma vez que a Conta Geral de Operações de Tesouraria deve reflectir todos os recebimentos e pagamentos efectuados pela Tesouraria do Governo Regional, procedeu-se ao cruzamento dessa informação com a constante da Conta do Tesoureiro de 2002, não se tendo identificado neste âmbito qualquer inconsistência.

Com base na informação veiculada no mapa anterior, verifica-se que os fundos movimentados pela Tesouraria do Governo Regional (incluindo os saldos) atingiram os € 1.140.691.371,71, sendo que:

- As receitas orçamentais excederam as despesas orçamentais, traduzindo-se no incremento de € 6.387.516,46 no saldo da conta da Região comparativamente ao do ano anterior.

Verifica-se ainda que:

- Os recebimentos e pagamentos de RPT foram agregados às operações de carácter orçamental (tanto a nível dos saldos da gerência como dos movimentos do ano), dado constituírem formalmente receitas orçamentais.

¹⁴⁶ Referentes, maioritariamente a saldos do SIBR/PEDIP, a depósitos de garantia e cauções diversos, a donativos para restauro da Igreja de Santa Cruz, a multas e coimas da PSP e a saldos da DRSS.

¹⁴⁷ Cfr. Ofício n.º 362/04, de 9 de Fevereiro, remetido pela DRPF.

¹⁴⁸ Cfr. ponto IV do art.º 27.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

¹⁴⁹ Anexo XXII - Fundos saídos para pagamento das despesas públicas orçamentais, em 2002; Anexo XXIII - Reposições abatidas nos pagamentos em 2002, por departamentos; Anexo XXIV - Conta Geral de Operações de Tesouraria e transferências de fundos; Anexo XXV - Conta Geral por cofres, de todo o movimento de receita e despesa e respectivos saldos existentes no início e no final do ano.



Contudo, reitera-se que atenta a natureza diferenciada de RPT, relativamente às restantes operações orçamentais, afigura-se justificável a autonomização, na Conta Geral de Operações de Tesouraria, desses movimentos (a nível dos saldos e da receita e despesa), por forma a que a informação constante do mapa espelhe a diferença qualitativa daquelas operações¹⁵⁰.

- Não foi destacada a realização de quaisquer outras operações de Tesouraria, nomeadamente as decorrentes da utilização (saque e amortização) do empréstimo interno de curto prazo (até ao montante de 25 milhões de euros) contraído junto da Caixa Geral de Depósitos, S.A. (nos termos da Resolução n.º 57/2002, de 17 de Janeiro).

É de salientar a necessidade de se proceder à apresentação dos movimentos relativos às operações de dívida flutuante não só na conta do tesoureiro da RAM, como também na Conta Geral de Operações de Tesouraria e transferência de fundos, uma vez que as utilizações (ou amortizações) do empréstimo bancário se traduzem num efectivo aumento (ou diminuição) dos meios financeiros à responsabilidade do Tesoureiro, como, aliás, tem sido recomendado em sede de Parecer sobre a Conta da RAM relativos aos últimos exercícios económicos.

- Importa, finalmente, referir que não existem normas específicas que enquadrem as operações realizadas pela Tesouraria do Governo Regional da Madeira, justificando-se a elaboração de um diploma próprio, que permita, por um lado, atender às especificidades do serviço que tem a cargo a movimentação de fundos das mais diversas proveniências e destinos, e, por outro, garantir o necessário enquadramento jurídico das operações realizadas.

Resulta da verificação interna à Conta do Tesoureiro, efectuada nos termos do n.º 2 do art.º 53.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que a conta foi processada de acordo com as “Instruções para a organização e documentação da Conta do Tesoureiro do Governo Regional”, constantes do Acórdão n.º 9/92 da SRMTC, publicado na II Série do DR n.º 211, de 1 de Setembro de 1992, e que os recebimentos, os pagamentos e os saldos de gerência se encontravam sustentados pelos correspondentes registos contabilísticos, conforme consta da Homologação n.º 18-FS/04, 11 de Março do Juiz Conselheiro da SRMTC.

6.4 – Princípio do Contraditório

No exercício do princípio do contraditório, a SRPF¹⁵¹, em relação ao ponto 6.3.2 – Recebimentos para terceiros e 6.3.3 – Pagamentos a Terceiros, designadamente no que respeita ao desvio face ao orçamento de € 5.092.526 dos pagamentos e recebimentos de e a terceiros relativos ao Fundo Geral Municipal, vem alegar que tal se ficou a dever “(*...*) às retenções que foram efectuadas pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) destinadas ao pagamento do serviço da dívida dos empréstimos contraídos pelos municípios no âmbito do Protocolo de Reequilíbrio financeiro, as quais não foram tidas em linha de conta aquando da elaboração da proposta de Orçamento da Região para 2002 (*...*)”. Neste âmbito, e concretamente no que respeita ao Fundo de Base Municipal é alegado que tal situação “*deveu-se a um lapso de inscrição orçamental, sendo que já foram tomadas as medidas internas necessárias para que o mesmo não se volte a repetir*”.

¹⁵⁰ Em sede de contraditório, no âmbito do Relatório sobre da conta da RAM de 2001 elaborado por este Tribunal, a Secretaria Regional do Plano e Finanças, referiu, pelo Ofício n.º SAI00915/03/SRF, de 10 de Março de 2003, que a Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade promoveria nas Contas da Região, nomeadamente no mapa Anexo “*Conta geral de operações de tesouraria e transferência de fundos*”, a autonomização dos movimentos (a nível dos saldos e da receita e despesa) relacionados com os Recursos próprios de terceiros.

¹⁵¹ Através do ofício n.º SAI01396/04/SRF, de 30 de Março.

No que respeita à necessidade de se proceder à apresentação dos movimentos relativos às operações de dívida flutuante não só na conta do tesoureiro da RAM, como também na Conta Geral de Operações de Tesouraria e transferência de fundos, é afirmado que actualmente, e na sequência da recomendação do Tribunal “(...) *a conta do tesoureiro já reflecte os movimentos relativos às operações de dívida flutuante (...)*”.

Por último, e no que respeita à inexistência de normas específicas que enquadrem as operações realizadas pela Tesouraria do Governo Regional da Madeira, continua a justificar-se a elaboração de um diploma próprio que estatua o necessário enquadramento jurídico dos procedimentos constantes do Manual de Procedimentos e de Funcionamento da Tesouraria do Governo Regional da Madeira. A este propósito, a SRPF alega que em 2003 foi implementado o referido manual, admitindo, contudo, “(...) *vir a implementar outros instrumentos que justificadamente contribuam para aperfeiçoar o funcionamento da Tesouraria do Governo Regional.*”, o que se regista com agrado.



Capítulo VII

***Execução Orçamental
dos Fundos e Serviços
Autónomos***



CAP. VII – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS

7.1 – Âmbito de verificação

A análise da execução orçamental das receitas e das despesas dos FSA integrou a apreciação da consistência dos registos efectuados na Conta da Região com os das contas de gerência dos organismos pertencentes a este subsector institucional (ao nível das contas de ordem, das transferências correntes e das transferências de capital) e, bem assim, a consistência dos mapas Anexos XIII a XVIII do Relatório sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2002 com os apuramentos efectuados com base nas referidas contas de gerência.

Procedeu-se, complementarmente, à identificação e análise dos encargos assumidos e não pagos, bem como à verificação, em termos globais, da existência de cabimento orçamental para aqueles compromissos.

Foi, ainda, desenvolvida uma análise global à execução orçamental das receitas e despesas dos FSA e, bem assim, à sua evolução.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, e em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal remeteu a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, o presente capítulo, cujas alegações¹⁵² foram, quando pertinentes, tidas em consideração e analisadas no último ponto do presente capítulo.

7.2 – Análise global

Em 2002, existiam 48 institutos e fundos autónomos¹⁵³, responsáveis, nos termos da respectiva Conta Consolidada, pela gestão de fundos públicos na ordem dos 389,6 milhões de euros (incluindo as importâncias movimentadas em “*contas de ordem*” e “*recursos próprios de terceiros*”).

Face ao ano anterior, há a registar a criação de 24 novos Fundos Escolares que produzem reflexos já na Conta da Região de 2002.

Da comparação entre os valores apurados pelo serviço de apoio, com base nas contas de gerência dos FSA e os valores constantes dos Mapa “*Anexo XVII – Conta geral das receitas e despesas globais dos serviços, institutos e fundos autónomos*”, da Conta da Região, ressaltam divergências decorrentes da não consideração, pela DROC, do valor dos saldos de receitas orçamentais da gerência anterior, que foram objecto de reposição no Tesouro, bem como do facto de terem sido remetidas, a este Tribunal, contas de gerência divergentes das consideradas pela DROC¹⁵⁴, conforme se explicita:

¹⁵² A versão integral das respostas encontra-se incluída na documentação relativa ao presente Relatório.

¹⁵³ Cfr. Discriminação efectuada no Quadro 7.3 – Receitas dos FSA segundo classificação económica.

¹⁵⁴ As contas de gerência, remetidas à SRMTC, das Escolas Básica do Porto da Cruz, Básica do 2.º e 3.º Ciclos do Caniçal, Básica do 2.º e 3.º Ciclos do Caniço, Básica do 2.º e 3.º Ciclos da Torre de Câmara de Lobos, Básica e Secundária do Carmo, Básica e Secundária Porto Moniz, Básica e Secundária Padre Manuel Alves, Básica e Secundária da Ponta do Sol, Básica e Secundária Lucinda Andrade, do Instituto de Gestão de Fundos Comunitários, da Assembleia Legislativa Regional, do Conservatório – Escola Profissional de Artes da Madeira e do Serviço Regional de Protecção Civil apresentam divergências relativamente às contas de gerência consideradas pela DROC, cfr. ofício n.º SAI02136/04/SRF, de 12 de Maio de 2004.

**Quadro VII. 1 – Divergências nas rubricas orçamentais entre
contas de gerência dos FSA e a Conta da RAM**

Classificação	Receita	Contas de Gerência	Anexo XVII	Divergência
03	Taxas, Multas e O. Penalidades	738.110,07	756.947,72	-18.837,65
04	Rendimentos de Propriedade	268.467,61	266.939,95	1.527,66
05	Transferências Correntes			
05.02.01	* Orç. Regional	232.079.709,89	232.072.977,89	6.732,00
06	Venda Bens e Serv. Correntes	9.678.862,18	9.674.101,35	4.760,83
07	Outras Receitas Correntes	830.462,62	816.387,49	14.075,13
09.02.01	* Orç. Regional	23.197.507,18	23.076.579,74	120.927,44
12	Outras Receitas de Capital			
	* Saldo da Gerência	4.978.865,54	4.533.582,59	445.282,95
Classificação	Despesa	Contas de Gerência	Anexo XVI	Divergência
01	Despesas com Pessoal	143.417.018,14	143.416.976,69	41,45
02	Aq. Bens e Serv. Correntes	59.746.901,49	59.747.469,20	-567,71
06	Outras Despesas Correntes	13.770.988,84	13.771.095,85	-107,01

A conta de gerência de 2002 do Fundo Escolar da Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos da Torre – Câmara de Lobos não se encontra saldada, pelo que o total do Débito apresenta-se inferior em € 3.123,11 ao total do Crédito.

No tocante à execução dos FSA, a receita global efectivamente arrecadada evidenciou uma taxa de execução de 95,4%, correspondente a um desvio absoluto de cerca de 17,9 milhões de euros relativamente à previsão inicial (aproximadamente 407,5 milhões de euros).

Os encargos assumidos e não pagos dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira ascenderam a cerca de 153,2 milhões de euros (mais 47,2 milhões de euros do que em 2001), correspondentes a 50% do total dos pagamentos realizados em 2002 (31,7% no ano anterior). A dimensão das dívidas a terceiros, e em particular do CHF (35,4 milhões de euros), do CRS (94 milhões de euros), do IHM (14,6 milhões de euros) e da DRA-PAR (2,9 milhões de euros), à semelhança de anos anteriores, assumiram também em 2002, forte expressão, uma vez que as responsabilidades não pagas correspondem a, respectivamente, 37,4%, 116,2%, 87,3% e 1398,5% dos pagamentos efectuados por esses serviços em 2002. No seu conjunto, estes 4 organismos representam 95,9% dos encargos assumidos e não pagos deste subsector institucional.

7.3 – Receita cobrada

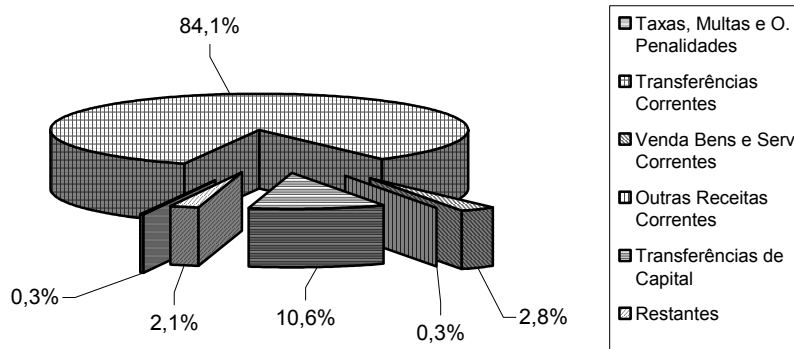
Para o valor global de 389,6 milhões de euros, relativo a receitas arrecadadas pelos serviços, institutos e fundos autónomos, concorreram cerca de 311,9 milhões de euros de receitas orçamentais¹⁵⁵, 42,3 milhões de euros relativos a descontos em vencimentos e salários para entrega ao Estado ou a outras entidades, aproximadamente 23 milhões de euros em contas de ordem e, por último, mais de 12,3 milhões de euros de recursos próprios de terceiros.

A distribuição das cobranças de carácter orçamental segundo a classificação económica consta do gráfico seguinte, onde se destacam as rubricas económicas com maior expressão financeira:

¹⁵⁵ As receitas correntes cifraram-se em 272,7 milhões de euros, enquanto as de capital ascenderam a 39,2 milhões de euros.



**Gráfico VII. 1 – Distribuição da receita orçamental
(311,9 milhões de euros)**



Fonte: Conta da RAM 2002.

As transferências correntes (€ 261.243.296,08) e as transferências de capital (€ 32.917.744,61), assumem conjuntamente, um peso de 94,7% no cômputo da receita orçamental dos FSA, ainda que o peso das transferências de capital se tenha quedado apenas nos 10,6%.

As transferências oriundas apenas do orçamento regional ascenderam a cerca de 255,3 milhões de euros (81,8% da receita orçamental total)¹⁵⁶, sendo que destas, apenas 7,4% se destinaram a financiar despesas de carácter reprodutivo, designadamente as relacionadas com a formação de capital fixo. É pois, notória a grande dependência dos FSA, face a este tipo de receita, revelando, nesta medida, uma reduzida capacidade de auto-financiamento.

As transferências oriundas das Comunidades Europeias assumiram, ainda, um peso apreciável, uma vez que se aproximaram dos 33,6 milhões de euros (10,8% do total daquela receita), sendo que também aqui, as transferências de capital apenas atingiram os 23,5% das transferências comunitárias.

A estrutura das receitas orçamentais, quando comparada com a registada no ano 2001, permite formular as seguintes considerações:

- Verificou-se, ao nível da receita orçamental, um decréscimo de 7,4% (cerca de 25 milhões de euros);
- As receitas correntes registaram um significativo acréscimo, quer em termos absolutos (mais 41,8 milhões de euros), quer na globalidade das receitas orçamentais (mais 18,9%);
- Ao nível das receitas de capital, verificou-se um recrudescimento de quase 66,8 milhões de euros (uma quebra relativa de 63%);
- Contrariamente ao verificado no ano 2001, o crescimento das receitas correntes permitiu, globalmente, o financiamento integral das despesas correntes, evitando o recurso a receitas de capital para financiamento dos encargos decorrentes do normal funcionamento dos serviços;

¹⁵⁶ Esta verba compreendeu cerca de 231,8 milhões de euros referentes a transferências correntes e mais de 24,6 milhões de euros relativos a transferências de capital.

- As transferências correntes oriundas do orçamento regional registaram um crescimento de 25,8 milhões de euros, por contraposição às transferências de capital, diminuídas em cerca de 4,3 milhões de euros.

O quadro seguinte sistematiza alguns dos aspectos atrás evidenciados:

Quadro VII. 2 – Evolução da Receita Orçamental segundo a classificação económica

Designação	2002	2001	Tx. de crescimento
Transferências Correntes			
* Orç. Regional	232.079.709,89	206.300.019,04	12,5
* Comunidades Europeias	25.670.503,59	15.070.140,63	70,3
* Outras (A.Públ.,ent.priv.e públ.)	3.493.082,60	2.501.297,74	39,7
Venda Bens e Serv. Correntes	9.678.862,18	5.417.046,67	78,7
Restantes Receitas Correntes	1.837.040,30	1.672.261,78	9,9
Total Receitas Correntes	272.759.198,56	230.960.765,87	18,1
Venda Bens de Investimento	659.242,37	659.608,35	-0,1
Transferências de Capital			
* Orç. Regional	23.197.507,18	27.490.749,78	-15,6
* Comunidades Europeias	7.882.533,88	9.577.330,45	-17,7
* Outras (A.Públ.,ent.priv.e públ.)	1.837.703,55	3.112.801,70	-41,0
Passivos Financeiros	0,00	59.856.000,00	-100,0
Restantes Receitas Correntes	5.591.348,65	5.249.127,58	6,5
Total Receitas Capital	39.168.335,63	105.945.617,86	-63,0
Receita Orçamental	311.927.534,19	336.906.383,73	-7,4

Fonte: Contas de gerência dos FSA relativas aos anos 2001 e 2002 e Conta da RAM 2002.

Com base nas contas de gerência dos FSA, procedeu-se à elaboração do quadro seguinte, que espelha as receitas arrecadadas por cada uma das entidades, segundo a classificação económica:



Quadro VII. 3 – Receita arrecadada segundo a classificação económica¹⁵⁷

(em euros)

RECEITAS	ALRM	IDE-RAM	IGFC	DRA-PAR	FEEC	FMSC	FRIGA	IVM	PNM	IHM	LREC	CEHA	Sub-Total
Receitas Correntes													
Impostos Directos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Impostos Indirectos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Taxas, Multas e O. Penalidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	99.524,04	0,00	114.966,68	7.570,26	58.802,16	0,00	0,00	280.863,14
Rendimentos de Propriedade	39.514,01	271,59	825,80	21,38	47,57	7.941,17	3.536,91	718,33	6.237,79	102.399,55	728,09	135,13	162.377,32
Transferências Correntes													
* Orç. Regional	11.719.200,00	1.075.400,00	1.709.547,89	16.000,00	192.879,38	107.979,60	1.031.688,27	1.011.452,00	948.567,00	539.800,50	1.071.126,56	276.028,01	19.699.669,21
* Comunidades Europeias	0,00	0,00	726.072,89	0,00	0,00	0,00	0,00	201.231,48	26.274,71	0,00	3.331,68	0,00	956.910,76
* Outras (A.Públ.,ent.priv.e públ.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	26.616,28	78.327,01	0,00	0,00	0,00	0,00	104.943,29
Venda Bens e Serv. Correntes	10.702,70	644,39	875,00	0,00	0,00	0,00	0,00	48.413,30	5.666,39	2.871.562,23	74.060,18	4.439,78	3.016.363,97
Outras Receitas Correntes	23.034,44	79,59	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.529,99	0,00	7.449,31	46.977,64	0,00	81.070,97
Total Receitas Correntes	11.792.451,15	1.076.395,57	2.437.321,58	16.021,38	192.926,95	215.444,81	1.061.841,46	1.458.638,79	994.316,15	3.580.013,75	1.196.224,15	280.602,92	24.302.198,66
Receitas de Capital													
Venda Bens de Investimento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	659.242,37	0,00	0,00	659.242,37
Transferências de Capital													
* Orç. Regional	751.666,70	3.374.393,00	216.552,94	0,00	3.741,00	0,00	142.798,57	172.300,00	101.639,00	11.610.736,06	250.884,06	1.500,00	16.626.211,33
* Serviços autónomos	0,00	1.762.331,49	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.762.331,49
* Comunidades Europeias	0,00	6.167.332,44	0,00	193.204,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	83.113,36	0,00	6.443.649,99
* Outras (A.Públ.,ent.priv.e públ.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	53.985,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	53.985,90
Activos Financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	476.067,66	0,00	0,00	476.067,66
Passivos Financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Rep. não Abat. nos Pagamentos	6.452,83	1.168,51	968,83	0,00	0,00	26,90	0,00	0,00	0,00	6.234,97	343,43	0,00	15.195,47
Outras Receitas de Capital													
* Saldo da Gerência Anterior	961.148,19	17.603,14	432,33	0,00	234,39	337.677,05	173.782,15	1.044,22	503.004,64	456.965,64	748,41	26,54	2.452.666,70
* Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total Receitas de Capital	1.719.267,72	11.322.828,58	217.954,10	193.204,19	3.975,39	337.703,95	370.566,62	173.344,22	604.643,64	13.209.246,70	335.089,26	1.526,54	28.489.350,91
Receita Orçamental	13.511.718,87	12.399.224,15	2.655.275,68	209.225,57	196.902,34	553.148,76	1.432.408,08	1.631.983,01	1.598.959,79	16.789.260,45	1.531.313,41	282.129,46	52.791.549,57
Import. rec. p/ entr. Est. ou out. entid.													
* Saldo da Ger. Anterior													
- Receitas do Estado	1.339,97	129.850,99	13.710,18	0,00	0,00	1.280,59	672,88	8.916,20	7.235,56	32.260,98	0,00	0,00	195.267,35
- Operações de Tesouraria	0,00	4.035,22	537,20	0,00	0,00	0,00	78,56	0,00	0,00	14.688,22	0,00	0,00	19.339,20
* Da presente Gerência													
- Receitas do Estado	1.286.110,09	130.732,06	205.477,04	0,00	26.664,76	17.717,95	9.007,04	116.199,29	102.200,54	434.448,64	147.454,11	39.079,02	2.515.090,54
- Operações de Tesouraria	0,00	0,00	92.446,53	0,00	11.371,65	4.176,88	1.129,64	69.340,29	81.868,90	498.938,33	169.419,49	14.445,77	943.137,48
- Outros	512.901,16	122.588,76	105,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	635.594,92
Subtotal	1.800.351,22	387.207,03	312.275,95	0,00	38.036,41	23.175,42	10.888,12	194.455,78	191.305,00	980.336,17	316.873,60	53.524,79	4.308.429,49
Contas de Ordem	1.022.170,63	6.225.691,42	1.115,58	193.225,57	0,00	107.561,72	84.243,72	167.927,58	39.511,36	4.596.908,97	125.434,55	0,00	12.563.791,10
RPT	0,00	0,00	10.234.810,85	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10.234.810,85
Total Receitas	16.334.240,72	19.012.122,60	13.203.478,06	402.451,14	234.938,75	683.885,90	1.527.539,92	1.994.366,37	1.829.776,15	22.366.505,59	1.973.621,56	335.654,25	79.898.581,01

¹⁵⁷ A coluna "F. Escolares" agrega os valores acumulados referentes aos Fundos Escolares das seguintes escolas: Escola Básica do Porto da Cruz; Escola Básica de Santo António; Escola Básica do 2.º e 3.º Ciclos Bartolomeu Perestrelo; Escola Básica do 2.º e 3.º Ciclos do Caniçal; Escola Básica do 2.º e 3.º Ciclos do Caniço; Escola Básica do 2.º e 3.º Ciclos Dr. Alfredo Nóbrega Júnior; Escola Básica do 2.º e 3.º Ciclos do Estreito de Câmara de Lobos; Escola Básica do 2.º e 3.º Ciclos Horácio Bento de Gouveia; Escola Básica do 2.º e 3.º Ciclos dos Louros; Escola Básica do 2.º e 3.º Ciclos de São Roque; Escola Básica do 2.º e 3.º Ciclos da Torre de Câmara de Lobos; Escola Básica do 2.º e 3.º Ciclos do Funchal; Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral; Escola Básica e Secundária da Calheta; Escola Básica e Secundária do Carmo; Escola Básica e Secundária Gonçalves Zarco; Escola Básica e Secundária Lucinda Andrade; Escola Básica e Secundária de Machico; Escola Básica e Secundária Padre Manuel Alves; Escola Básica e Secundária da Ponta do Sol; Escola Básica e Secundária Porto Moniz; Escola Básica e Secundária Prof. Dr. Francisco Freitas Branco; Escola Básica e Secundária de Santa Cruz; Escola Secundária Ângelo Augusto da Silva; Escola Secundária Francisco Franco; Escola Secundária Jaime Moniz.

O Fundo Escolar da Escola Básica do 2.º e 3.º Ciclos da Torre de Câmara de Lobos não apresenta a sua conta equilibrada, sendo que o total da despesa da Conta de Gerência de 2002 é superior ao total da receita em € 3.123,11.

Quadro VII. 3– Receita arrecadada segundo a classificação económica (continuação)

(em euros)

RECEITAS	IBTAM	IJM	IRE	EPHTM	FGAPFP	IDRAM	C-EPAM	F. Escolares	CHF	CRS	SRPC	Total
Receitas Correntes												
Impostos Directos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Impostos Indirectos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Taxas, Multas e O. Penalidades	64.762,68	0,00	5.816,39	24.459,72	0,00	40.006,72	111.543,09	210.658,33	0,00	0,00	0,00	738.110,07
Rendimentos de Propriedade	242,45	277,67	11.331,28	4.334,66	10.153,55	556,43	2.788,27	5.683,78	65.561,59	5.160,61	0,00	268.467,61
Transferências Correntes												
* Orç. Regional	1.027.211,00	1.337.343,32	4.451.655,91	3.294.235,00	4.400,00	22.049.836,63	3.660.859,00	5.671.846,07	89.976.614,55	79.588.316,31	1.317.722,89	232.079.709,89
* Comunidades Europeias	105.409,52	0,00	813.606,84	0,00	23.192.282,43	328,02	476.473,72	0,00	125.492,30	0,00	0,00	25.670.503,59
* Outras (A.Públ.,ent.priv.e públ.)	0,00	16.757,62	0,00	5.590,52	1.886.289,51	1.339.384,47	0,00	0,00	0,00	120.004,36	20.112,83	3.493.082,60
Venda Bens e Serv. Correntes	123.643,52	114.201,99	1.880,86	444.214,05	0,00	67.390,64	61.456,96	4.319.668,26	1.355.660,52	174.381,41	0,00	9.678.862,18
Outras Receitas Correntes	3.593,60	0,00	25.504,64	23.774,84	11.502,31	0,07	3.992,80	14.075,13	414.882,25	252.066,01	0,00	830.462,62
Total Receitas Correntes	1.324.862,77	1.468.580,60	5.309.795,92	3.796.608,79	25.104.627,80	23.497.502,98	4.317.113,84	10.221.931,57	91.938.211,21	80.139.928,70	1.337.835,72	272.759.198,56
Receitas de Capital												
Venda Bens de Investimento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	659.242,37
Transferências de Capital												
* Orç. Regional	9.952,00	69.642,94	213.006,99	0,00	2.000,00	3.401.698,56	119.412,00	147.165,93	1.263.024,59	750.336,53	595.056,31	23.197.507,18
* Serviços autónomos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	21.386,16	1.783.717,65
* Comunidades Europeias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.438.883,89	0,00	0,00	7.882.533,88
* Outras (A.Públ.,ent.priv.e públ.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	53.985,90
Activos Financeiros	0,00	0,00	102.619,54	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	578.687,20
Passivos Financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Rep. não Abat. nos Pagamentos	6,88	302,17	3.452,20	0,00	0,00	1.057,57	8.781,62	0,00	0,00	0,00	0,00	28.795,91
Outras Receitas de Capital												
* Saldo da Gerência Anterior	40.126,37	35.372,23	0,00	212.688,01	1.209.017,56	234.307,46	0,00	22.827,18	202.657,71	11,49	569.190,83	4.978.865,54
* Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00
Total Receitas de Capital	50.085,25	105.317,34	319.078,73	212.688,01	1.211.017,56	3.637.063,59	128.193,62	169.993,11	2.909.566,19	750.348,02	1.185.633,30	39.168.335,63
Receita Orçamental	1.374.948,02	1.573.897,94	5.628.874,65	4.009.296,80	26.315.645,36	27.134.566,57	4.445.307,46	10.391.924,68	94.847.777,40	80.890.276,72	2.523.469,02	311.927.534,19
Import. rec. p/ entr. Est. ou out. entid.												
* Saldo da Ger. Anterior												
- Receitas do Estado	5.557,06	464,82	81.419,17	0,00	0,00	47,02	226.427,77	0,00	985.845,89	479.760,26	14.883,88	1.989.673,22
- Operações de Tesouraria	0,00	13.565,25	1.232,31	0,00	0,00	347,49	0,00	0,00	476.419,38	2.153,17	2.437,49	515.494,29
* Da presente Gerência												
- Receitas do Estado	85.374,50	6.064,05	266.450,79	281.904,16	0,00	239.095,57	481.517,37	86.763,33	13.528.947,32	7.197.794,52	146.320,51	24.835.322,66
- Operações de Tesouraria	61.261,35	193.540,69	315.560,32	186.640,14	0,00	227.899,01	258.894,32	95.442,82	6.476.446,78	3.287.551,57	35.542,89	12.081.917,37
- Outros	0,00	0,00	2.252.027,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.887.622,70
Subtotal	152.192,91	213.634,81	2.916.690,37	468.544,30	0,00	467.389,09	966.839,46	182.206,15	21.467.659,37	10.967.259,52	199.184,77	42.310.030,24
Contas de Ordem	208.957,07	132.155,43	956.494,84	462.664,14	75.416,11	1.447.176,27	665.036,46	4.119.465,01	1.857.567,92	489.548,49	41.498,99	23.019.771,83
RPT	0,00	0,00	0,00	2.091.894,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12.326.705,69
Total Receitas	1.736.098,00	1.919.688,18	9.502.059,86	7.032.400,08	26.391.061,47	29.049.131,93	6.077.183,38	14.693.595,84	118.173.004,69	92.347.084,73	2.764.152,78	389.584.041,95

Fonte: Contas de gerência dos FSA relativas aos anos 2001 e 2002.



O quadro anterior permite formular algumas das seguintes constatações:

- Mais de metade (56,3%) das receitas orçamentais cobradas são imputáveis aos organismos pertencentes ao sector da saúde, designadamente ao Centro Hospitalar do Funchal e ao Centro Regional de Saúde, com cobranças da ordem dos 94,8 e 80,9 milhões de euros, respectivamente, representando as transferências do ORAM, também pela mesma ordem, 96,2% (91,2 milhões de euros) e 99,3% (80,3 milhões de euros) da sua receita orçamental.

Cumpra referir que os meios disponibilizados pelo executivo, para investimentos a cargo daqueles dois organismos, através de transferências de capital, ascenderam a 1,3 milhões de euros, no caso do CHF, e a 750,3 mil euros, para o CRS, num evidente contraste com o montante das transferências correntes;

Globalmente, e tomando por referência o ano 2001, estes dois organismos registaram uma quebra de 36,4 milhões de euros nas receitas orçamentais, em contraposição às transferências orçamentais da região, que registaram um incremento superior a 22 milhões de euros;

- As receitas orçamentais do organismo responsável pela execução da política desportiva regional (IDRAM) representam 8,7% (27,1 milhões de euros) do total das receitas do subsector, mas, também nesta entidade, as transferências do ORAM assumem um peso muito significativo na totalidade das suas receitas orçamentais (93,8%);
- O Fundo de Gestão para Acompanhamento dos Programas de Formação Profissional registou cobranças no valor de 26,3 milhões de euros (8,4% do total), das quais 23,2 milhões de euros tiveram origem no orçamento comunitário (organismo responsável pelo financiamento da contrapartida nacional dos programas e projectos co-financiados pelo Fundo Social Europeu);
- Cerca de 73,1% das transferências correntes com origem no ORAM destinam-se ao CHF e ao CRS, nomeadamente 89,9 e 79,6 milhões de euros;
- O IHM, com 5,4% (16,8 milhões de euros) da receita orçamental total, é responsável pela arrecadação de 50,1% das “Transferências de capital” provenientes do orçamento regional (11,6 milhões de euros).

7.3.1 – Receitas próprias e regime de autonomia administrativa e financeira

A atribuição e manutenção do regime excepcional de autonomia administrativa e financeira, decorrente do n.º 1 do art.º 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, justifica-se sempre que necessário para a adequada gestão das entidades e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias.

No quadro seguinte identificam-se as principais componentes da receita própria, o respectivo peso na receita orçamental total¹⁵⁸, por organismo, bem como a comparação destas com os dois terços das despesas totais:

¹⁵⁸ Excluídos os saldos da receita orçamental transitados da gerência anterior.

Quadro VII. 4– Receitas próprias

(em euros)

Designação	Taxas, Multas e O. Penalidades	Rendimentos de Propriedade	Venda Bens e Serv. Correntes	Outras Receitas Correntes	Venda Bens de Investimento	Total receitas próprias orç.	2/3 da Despesa Total	% Rec. Própria
ALRM	0,00	39.514,01	10.702,70	23.034,44	0,00	73.251,15	8.613.126,04	0,9
IDE-RAM	0,00	271,59	644,39	79,59	0,00	995,57	652.464,85	0,2
IFC	0,00	825,80	875,00	0,00	0,00	1.700,80	1.058.125,00	0,2
DRA-PAR	0,00	21,38	0,00	0,00	0,00	21,38	139.391,33	0,0
FEEC	0,00	47,57	0,00	0,00	0,00	47,57	130.909,80	0,0
FMSC	99.524,04	7.941,17	0,00	0,00	0,00	107.465,21	145.210,05	74,0
FRIGA	0,00	3.536,91	0,00	0,00	0,00	3.536,91	910.098,17	0,4
IVM	114.966,68	718,33	48.413,30	3.529,99	0,00	167.628,30	937.339,07	17,9
PNM	7.570,26	6.237,79	5.666,39	0,00	0,00	19.474,44	1.004.348,67	1,9
IHM	58.802,16	102.399,55	2.871.562,23	7.449,31	659.242,37	3.699.455,62	3.043.361,99	121,6
LREC	0,00	728,09	74.060,18	46.977,64	0,00	121.765,91	775.192,35	15,7
CEHA	0,00	135,13	4.439,78	0,00	0,00	4.574,91	131.085,76	3,5
IBTAM	64.762,68	242,45	123.643,52	3.593,60	0,00	192.242,25	739.744,93	26,0
IJM	0,00	277,67	114.201,99	0,00	0,00	114.479,66	1.001.757,43	11,4
IRE	5.816,39	11.331,28	1.880,86	25.504,64	0,00	44.533,17	1.256.703,40	3,5
EPHTM	24.459,72	4.334,66	444.214,05	23.774,84	0,00	496.783,27	689.839,39	72,0
FGAPFP	0,00	10.153,55	0,00	11.502,31	0,00	21.655,86	38.317,90	56,5
IDRAM	40.006,72	556,43	67.390,64	0,07	0,00	107.953,86	3.293.961,60	3,3
C-EPAM	111.543,09	2.788,27	61.456,96	3.992,80	0,00	179.781,12	2.420.707,76	7,4
F. Escolar	210.658,33	5.683,78	4.319.668,26	14.075,13	0,00	4.550.085,50	6.631.467,09	68,6
CHF	0,00	65.561,59	1.355.660,52	414.882,25	0,00	1.836.104,36	60.778.439,50	3,0
CRS	0,00	5.160,61	174.381,41	252.066,01	0,00	431.608,03	53.020.413,61	0,8
SRPC	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	899.306,95	0,0
Total	738.110,07	268.467,61	9.678.862,18	830.462,62	659.242,37	12.175.144,85	148.311.312,65	8,2

Fonte: Conta da RAM, contas de gerência dos FSA de 2002 e Relatório de execução do PIDDAR 2002.

Face a esta realidade, parece justificar-se uma reflexão sobre a manutenção do regime financeiro de que dispõem alguns dos organismos da Administração Regional Indirecta, dado que:

- A atribuição de autonomia administrativa e financeira só poderá efectivar-se num quadro de excepcionalidade, sendo este um dos princípios orientadores da reforma da contabilidade pública;
- Do total dos serviços e fundos autónomos que constam da Conta da Região, um detém autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional (ALRM) e quatro por estarem relacionados com a gestão de projectos co-financiados pela União Europeia (DRA-PDAR, FRIGA, FGAPFP e IFC);
- De entre os restantes serviços, constatou-se que, apenas no caso do IHM, o valor de receitas próprias foi superior aos dois terços das despesas totais, excedendo-a em cerca de 21,6%. As receitas próprias dos restantes fundos e serviços autónomos representam, globalmente, apenas 5,5% das receitas totais;
- Os organismos regionais abrangidos pelo regime excepcional, apresentam, de forma continuada, uma capacidade insignificante para gerarem receitas. Por essa razão e com excepção dos organismos criados para a gestão de programas co-financiados pela UE e da ALRM, será, quanto aos mais, dificilmente sustentável, ou, pelo menos, pouco compreensível, do ponto de vista financeiro, a manutenção do estatuto que actualmente dispõem.



- Existem alguns serviços cujo movimento financeiro anual, bem como a sua dimensão organizacional, talvez já não justificasse, o regime financeiro com que foram dotados, como sucederá, em especial, nos casos do FEEC, com, respectivamente, 234,9 mil euros e despesas com pessoal a contraírem-se em 5,9%, do CEHA, com 335,7 mil euros.
- A dependência das transferências do orçamento regional, associada à autonomia de tesouraria de que dispõem os FSA, dificulta a optimização da gestão de Tesouraria do Governo Regional, constituindo reflexos directos desta situação os cerca de 5 milhões de euros de receitas orçamentais que transitaram da gerência anterior, e os 268,5 mil euros provenientes de juros dos depósitos bancários dos FSA.

Estatui o art.º 7.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, que o não cumprimento dos requisitos para atribuição da autonomia administrativa e financeira, durante dois anos consecutivos, determinará a cessação do respectivo regime financeiro, e a aplicação do regime geral de autonomia administrativa. Saliente-se que o Orçamento do Estado para o ano 2003¹⁵⁹, no seu art.º 3.º, identificou 42 serviços que passam ao regime de autonomia administrativa.

Este facto contém aspectos de reflexão, que poderão ser importantes para uma eventual acção governativa nesta matéria, e a que não deverá ser alheia a actividade do Conselho Regional para a Modernização Administrativa¹⁶⁰.

7.4 – Contas de ordem

Da análise à execução das “*contas de ordem*”¹⁶¹, que constituem um mecanismo fundamental para o cumprimento do princípio da universalidade, ao permitirem o registo, na Conta da Região, das receitas próprias dos FSA, verifica-se que:

- A taxa de execução deste capítulo foi de 31,5% (23 milhões de euros), correspondentes em termos absolutos a -51,3 milhões de euros do que o orçamentado. Relativamente ao ano anterior, verificou-se um decréscimo de aproximadamente 57,6 milhões de euros, uma vez que, nesse ano, haviam passado por este mecanismo o valor dos empréstimos de curto prazo contraídos pelos CHF e CRS, no montante de cerca de 60 milhões de euros, situação não verificada este ano;
- As diferenças mais significativas, face à previsão, registaram-se ao nível do FGAPFP (-16,6 milhões de euros), da ALRM (-10,6 milhões de euros), do IHM (-9,9 milhões de euros) e do CHF (-2,8 milhões de euros);
- O erro de previsão face ao ano anterior, ascendeu a mais de 34,7 milhões de euros, correspondendo a um incremento de 48,7%.

¹⁵⁹ Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro.

¹⁶⁰ Criado através do DLR n.º 24/2001/M, de 23 de Agosto.

¹⁶¹ Ao abrigo do DL n.º 459/82, de 26 de Novembro, que se mantém em vigor, face à não aplicação, pela RAM, do DL n.º 155/92, de 28 de Julho.

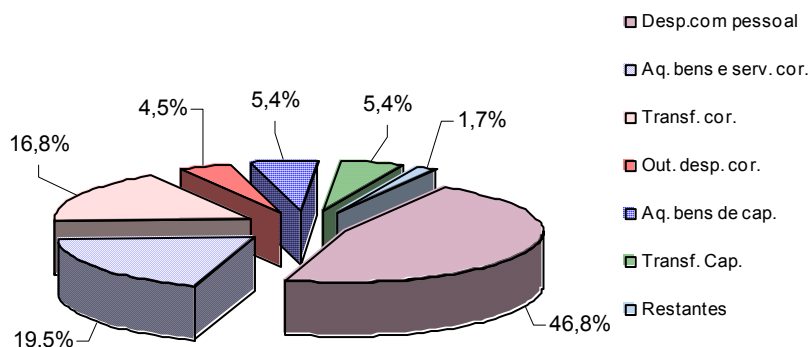
7.5 – Despesa processada

7.5.1 – Estrutura por classificação económica

A despesa total dos serviços, institutos e fundos autónomos ascendeu a 389,6 milhões de euros, dos quais 306,7 milhões respeitam a despesas orçamentais (271,5 milhões de euros de despesas correntes e 35,2 milhões de euros de despesas de capital), e 82,9 milhões de euros a entregas de descontos em vencimentos e salários ao Estado ou a outras entidades (39,9 milhões de euros), às importâncias movimentadas em contas de ordem (23,2 milhões de euros), ao saldo para a gerência seguinte, que ascendeu a 7 milhões de euros, enquanto as reposições de saldos no tesouro regional se cifraram em 533,6 mil euros, respeitando os restantes 12,3 milhões de euros a recursos próprios de terceiros.

A distribuição das despesas orçamentais pelas rubricas da classificação económica com maior expressão, bem como o respectivo orçamento inicial, constam do gráfico seguinte:

Gráfico VII. 2– Distribuição da despesa orçamental (306,7 milhões de euros)

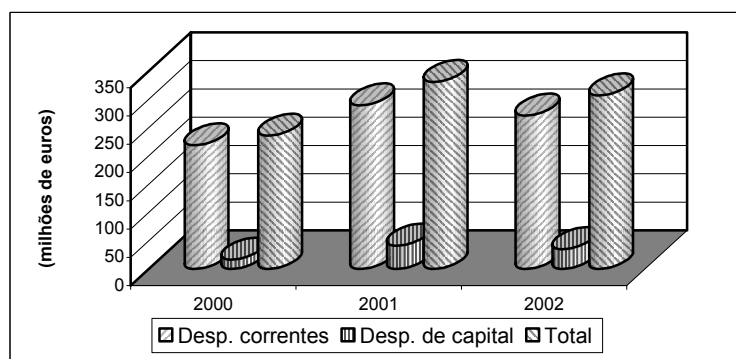


Fonte: Conta da RAM e Contas de Gerência dos FSA de 2002.

Quando comparada com o exercício anterior, a despesa orçamental registou uma redução global de 7,3% (17,9 milhões de euros ao nível da despesa corrente e 6,2 milhões no que respeita às despesas de capital). Todavia, as “Despesas com o pessoal” (12,9 milhões de euros), que representando cerca de 46,8% nas despesas orçamentais totais, reflectiram um acréscimo de 9,9%. Igual tendência foi registada ao nível das “Transferências Correntes”, com um crescimento na ordem dos 10,4% (4,9 milhões de euros).

Representa-se, no gráfico seguinte, a evolução dos grandes agregados da despesa efectuada pelos FSA no período de 2000 a 2002:

Gráfico VII. 3– Evolução da despesa orçamental



Fonte: Pareceres de 2000 e 2001 e Conta da RAM de 2002.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Decorre da análise da evolução da despesa dos FSA nos últimos anos que, o ano 2002, registou uma inflexão após o crescimento sustentado dos pagamentos efectuados. Todavia, a compreensão global desta realidade pressupõe que aos valores apresentados de despesa, se acresça o valor da dívida a terceiros, no montante de 153,2 milhões de euros. Com efeito, o resultado global culmina num acréscimo das responsabilidades assumidas de, aproximadamente, 27,5 milhões de euros.

O contributo, por classificação económica, de cada um dos organismos para a despesa total deste subsector institucional, consta do quadro seguinte, elaborado com base nas contas de gerência remetidas a este Tribunal pelos FSA:

Quadro VII. 5– Despesa total, por classificação económica

(em euros)

DESPESAS	ALRM	IDE-RAM	IGFC	DRA-PAR	FEEC	FMSC	FRIGA	IVM	PNM	IHM	LREC	CEHA	Sub-total
Despesas Correntes													
Despesas com Pessoal	5.724.255,21	809.953,82	1.143.748,07	0,00	137.071,54	107.573,31	39.212,83	902.990,60	1.117.516,45	2.491.370,46	1.019.157,75	187.801,23	13.680.651,27
Aq. Bens e Serv. Correntes	1.511.152,41	234.540,87	1.110.491,88	15.882,80	54.892,08	16.185,25	267.145,29	439.724,97	360.625,69	2.940.864,95	141.324,96	92.329,43	7.185.160,58
Enc. Correntes da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências Correntes	4.081.756,92	37.478,66	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	88.327,01	0,00	27.062,80	0,00	0,00	4.234.625,39
Subsídios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	917.612,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	917.612,42
Outras Despesas Correntes	0,00	3.422,57	0,00	0,00	814,08	94.048,70	0,00	728,19	18,81	149.027,31	4.407,92	0,00	252.467,58
Total Despesas Correntes	11.317.164,54	1.085.395,92	2.254.239,95	15.882,80	192.777,70	217.807,26	1.223.970,54	1.431.770,77	1.478.160,95	5.608.325,52	1.164.890,63	280.130,66	26.270.517,24
Despesas de Capital													
Aq. Bens de Capital	1.602.524,52	59.819,85	297.573,40	193.204,19	3.587,00	7,82	141.176,72	198.640,36	28.362,06	7.185.168,47	365.667,90	1.702,25	10.077.434,54
Transferências de Capital	0,00	10.719.913,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.685.765,71	0,00	0,00	13.405.679,14
Activos Financeiros	0,00	607.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.207.840,29	0,00	0,00	1.815.340,29
Passivos Financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total Despesas de Capital	1.602.524,52	11.387.233,28	297.573,40	193.204,19	3.587,00	7,82	141.176,72	198.640,36	28.362,06	11.078.774,47	365.667,90	1.702,25	25.298.453,97
Total da despesa orçamental	12.919.689,06	12.472.629,20	2.551.813,35	209.086,99	196.364,70	217.815,08	1.365.147,26	1.630.411,13	1.506.523,01	16.687.099,99	1.530.558,53	281.832,91	51.568.971,21
Import.entr.ao Est.ou a out.entid.:													
* De descontos em vencim. e sal.													
- Dotações Orçamentais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.044,22	0,00	0,00	0,00	0,00	1.044,22
- Receitas do Estado	1.176.263,44	141.003,27	199.155,75		26.664,76	17.745,10	8.980,41	115.740,99	101.864,73	325.573,91	147.454,11	39.079,02	2.299.525,49
- Oper. de Tesouraria	485.170,71	126.623,97	83.530,73		11.371,65	4.176,88	1.208,20	68.787,33	81.868,90	221.542,37	169.419,49	14.445,77	1.268.146,00
* De operações diversas													
- Receitas do Estado	15.215,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	141.135,71	0,00	0,00	156.351,36
- Oper. de Tesouraria	2.549,53	0,00	105,00	0,00	0,00	0,00	0,00	552,24	0,00	292.084,18	0,00	0,00	295.290,95
- Outros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Saldo p/ a Gerência seguinte:													
* De Receitas Próprias													
- Na posse do serviço	592.403,74	46.174,73	103.462,33	138,58	303,25	22.541,41	61.052,84	527,66	92.436,78	102.160,46	6,47	296,55	1.021.504,80
- Na posse do Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
* De descontos em vencim. e sal.													
- Receitas do Estado	94.824,30	0,00	20.031,47	0,00	0,00	1.253,44	699,51	9.374,50	7.571,37	0,00	0,00	0,00	133.754,59
- Oper. de Tesouraria	0,00	0,01	9.453,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,72	0,00	0,00	0,00	0,00	9.453,73
* De operações diversas													
- Receitas do Estado	1.163,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.163,27
- Oper. de Tesouraria	24.790,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	24.790,39
* Outros	0,00	0,00	13.172,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13.172,26
Reposições de saldos no Tes. Regional	0,00	0,00	0,00	0,00	234,39	312.792,27	6.207,98	0,00	0,00	0,00	748,41	0,00	319.983,05
Contas de Ordem	1.022.170,63	6.225.691,42	1.115,58	193.225,57	0,00	107.561,72	84.243,72	167.927,58	39.511,36	4.596.908,97	125.434,55	0,00	12.563.791,10
RPT	0,00	0,00	10.221.638,59	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10.221.638,59
Total das Despesas	16.334.240,72	19.012.122,60	13.203.478,06	402.451,14	234.938,75	683.885,90	1.527.539,92	1.994.366,37	1.829.776,15	22.366.505,59	1.973.621,56	335.654,25	79.898.581,01



Quadro VII.5 – Despesa total, por classificação económica (continuação)

(em euros)												
DESPESAS	IBTAM	IJM	IRE	EPHTM	FGAPFP	IDRAM	C-EPAM	F. Escolares ¹⁶²	CHF	CRS	SRPC	Total
Despesas Correntes												
Despesas com Pessoal	846.174,12	1.007.679,35	1.800.450,77	2.272.017,15	362,28	2.813.439,86	3.260.329,49	0,00	74.526.623,52	42.319.028,50	890.261,83	143.417.018,14
Aq. Bens e Serv. Correntes	224.874,43	182.858,93	492.305,41	1.267.197,35	1.947,48	827.988,41	658.797,96	9.882.238,06	2.519.834,51	36.289.905,83	213.792,54	59.746.901,49
Enc. Correntes da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	44.985,21	0,00	0,00	48.327,17	1.103.894,85	0,00	1.197.207,23
Transferências Correntes	242.631,18	308.265,42	2.028.805,36	267.911,68	24.310.663,96	19.970.651,58	48.219,82	1.199,60	0,00	0,00	35.957,76	51.448.931,75
Subsídios	0,00	0,00	968.442,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.886.054,88
Outras Despesas Correntes	20.464,60	0,00	55,44	72,89	0,00	0,06	71,68	25.252,78	13.466.332,17	6.271,64	0,00	13.770.988,84
Total Despesas Correntes	1.334.144,33	1.498.803,70	5.290.059,44	3.807.199,07	24.312.973,72	23.657.065,12	3.967.418,95	9.908.690,44	90.561.117,37	79.719.100,82	1.140.012,13	271.467.102,33
Despesas de Capital												
Aq. Bens de Capital	18.349,19	66.793,84	189.190,39	10.591,57	1.284,91	349.912,79	165.791,69	38.510,19	4.100.461,88	1.171.170,60	468.189,85	16.657.681,44
Transferências de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.022.927,86	0,00	0,00	0,00	0,00	144.328,44	16.572.935,44
* Orç. Regional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
* Comunidades Europeias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
* Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Activos Financeiros	0,00	0,00	116.390,27	0,00	0,00	50.360,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.982.091,19
Passivos Financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total Despesas de Capital	18.349,19	66.793,84	305.580,66	10.591,57	1.284,91	3.423.201,28	165.791,69	38.510,19	4.100.461,88	1.171.170,60	612.518,29	35.212.708,07
Total da despesa orçamental	1.352.493,52	1.565.597,54	5.595.640,10	3.817.790,64	24.314.258,63	27.080.266,40	4.133.210,64	9.947.200,63	94.661.579,25	80.890.271,42	1.752.530,42	306.679.810,40
Import.entr.ao Est.ou a out.entid.:												
* De descontos em vencim. e sal.												
- Dotações Orçamentais	0,00	0,00	0,00	144.503,00	0,00	0,00	176.079,02	0,00	0,00	0,00	0,00	321.626,24
- Receitas do Estado	84.010,10	6.483,87	260.143,41	280.501,89	0,00	239.095,57	441.341,14	86.627,16	13.515.057,89	7.155.168,56	140.908,09	24.508.863,17
- Oper. de Tesouraria	61.261,35	206.666,83	316.757,71	186.640,14	0,00	227.899,01	258.894,32	95.142,37	6.417.203,48	3.287.563,85	35.467,45	12.361.642,51
* De operações diversas												
- Receitas do Estado	0,00	148,75	865,00	0,00	0,00	0,00	48.572,61	25,00	0,00	0,00	0,00	205.962,72
- Oper. de Tesouraria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	295.290,95
- Outros	0,00	0,00	2.252.062,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.252.062,70
Saldo p/ a Gerência seguinte:												
* De Receitas Próprias												
- Na posse do serviço	4.578,14	8.300,40	7.716,91	34.119,13	1.993.325,14	54.300,17	0,00	236.791,24	186.198,15	5,30	679.982,83	4.226.822,21
- Na posse do Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	55.644,50	0,00	0,00	0,00	55.644,50
* De descontos em vencim. e sal.												
- Receitas do Estado	0,00	0,00	4.927,38	1.402,27	0,00	47,02	2.406,45	111,17	999.735,32	522.386,22	20.296,30	1.685.066,72
- Oper. de Tesouraria	6.921,46	335,36	0,00	0,00	0,00	347,49	0,00	0,00	535.662,68	2.140,89	2.512,93	557.374,54
* De operações diversas												
- Receitas do Estado	0,00	0,00	515,00	0,00	0,00	0,00	-454,08	300,45	0,00	0,00	0,00	1.524,64
- Oper. de Tesouraria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	24.790,39
- Outros	0,00	0,00	25.517,64	12.884,03	0,00	0,00	352.096,82	0,00	0,00	0,00	0,00	403.670,75
Reposições de saldos no Tes. Regional	17.876,36	0,00	81.419,17	0,00	8.061,59	0,00	0,00	15.272,90	0,00	0,00	90.955,77	533.568,84
Contas de Ordem	208.957,07	132.155,43	956.494,84	462.664,14	75.416,11	1.447.176,27	665.036,46	4.259.603,53	1.857.567,92	489.548,49	41.498,99	23.159.910,35
RPT	0,00	0,00	0,00	2.091.894,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12.313.533,43
Total das Despesas	1.736.098,00	1.919.688,18	9.502.059,86	7.032.400,08	26.391.061,47	29.049.131,93	6.077.183,38	14.696.718,95	118.173.004,69	92.347.084,73	2.764.152,78	389.587.165,06

Fonte: Contas de gerência dos FSA relativas aos anos 2001 e 2002

¹⁶² A coluna “F. Escolares” agrega os valores acumulados referentes aos fundos escolares mencionados na nota de rodapé nº 157.

Tendo em atenção o quadro anterior, formulam-se as seguintes observações:

- Com um comportamento semelhante ao verificado ao nível da receita orçamental, também os 2 organismos pertencentes ao sector da saúde representaram mais de metade (57,2%) da despesa orçamental, tendo o CHF e o CRS assumindo despesas orçamentais no valor de, respectivamente, 94,7 e 80,9 milhões de euros. Esta preponderância é consubstanciada através do elevado peso das despesas correntes em relação aos restantes FSA, onde aquelas duas entidades assumem uma expressão de 33,4% (90,6 milhões de euros) e 29,4% (79,7 milhões de euros);
- No que respeita às despesas de capital, 63,8% são imputáveis ao IDE-RAM (11,4 milhões de euros, 32,3%) e ao IHM (11,1 milhões de euros, 31,5%);
- Mais de quatro quintos das despesas com o pessoal são da responsabilidade dos organismos que integram o Sistema Regional de Saúde (52,0% do CHF e 29,5% do CRS), correspondendo a pagamentos na ordem dos 74,5 milhões de euros por parte do CHF e de 42,3 milhões de euros pelo CRS. Quando comparadas com o ano anterior, as despesas com pessoal atingiram crescimentos significativamente acima da inflação, designadamente de 8,3% no CHF (5,7 milhões de euros) e de 10,2% no CRS (3,9 milhões de euros).

Com volumes de despesa substancialmente menores, seguem-se a ALRM (5,7 milhões de euros) e do C-EPAM (3,3 milhões de euros), cujo peso na despesa total é de cerca de 4% e 2,3%, respectivamente;

- Mais de dois terços dos pagamentos respeitantes à aquisição de bens e serviços correntes são imputáveis ao Sistema Regional de Saúde, dos quais, 60,7% da responsabilidade do CRS (36,3 milhões de euros) e 4,2% da responsabilidade do CHF (2,5 milhões de euros). Registe-se, todavia, que o volume de pagamentos efectuado por aqueles serviços corresponde a apenas uma pequena parcela dos encargos assumidos, dado que terão, ainda, ficado por pagar, no caso do CRS, cerca de 94 milhões de euros, e no caso do CHF de 35,3 milhões de euros;
- Dos pagamentos registados na rubrica “Transferências correntes”, 86,1% foram efectuados pelo FGAPFP (24,3 milhões de euros) e pelo IDRAM (20 milhões de euros). Aquelas transferências destinaram-se, no primeiro caso, a co-financiar custos com projectos de formação profissional apoiados pelo Fundo Social Europeu e, no segundo, no âmbito da política desportiva regional, a Instituições Particulares;
- Cerca de 98,7% dos pagamentos contabilizados em “Outras despesas correntes”, são imputáveis ao CHF (13,5 milhões de euros), resultantes, maioritariamente, de correcções relativas a exercícios anteriores;
- No âmbito das despesas com a “Aquisição de bens de capital”, destacam-se os contributos do IHM e do CHF, com, respectivamente, 43,1% e 24,6% da despesa total deste agrupamento. As “Transferências de capital” foram realizadas, na sua maioria, pelo IDE-RAM (cerca de 10,7 milhões de euros, ou seja 64,7% do total), enquadráveis no âmbito dos sistemas de incentivos nacionais com participação comunitária.

No que respeita ao movimento da dívida dos serviços e fundos autónomos, o Mapa Anexo XVIII ao Relatório sobre a Conta da Região não menciona quaisquer movimentos enquadráveis nos termos do art.º 6.º e do n.º 4 do art.º 13.º do DLR que aprovou o orçamento para aquele ano.

Verifica-se, no entanto, que foram processados e pagos, através da rubrica de classificação económica “03 – Encargos correntes da dívida”, 1,2 milhões de euros, dos quais 45 mil euros pelo



orçamento do IDRAM, 48,3 mil euros pelo Centro Hospitalar do Funchal e 1,1 milhões de euros pelo Centro Regional de Saúde, correspondente, na sua maioria, ao pagamento de juros de mora pela dívida deste à ANF, face aos atrasos do pagamento devido às farmácias.

Nos casos do IDRAM, do CHF e do CRS, os valores em referência, prendem-se com a celebração de protocolos com instituições financeiras, destinados a minimizar os custos suportados pelos fornecedores, decorrentes das dificuldades de tesouraria daqueles organismos públicos, cuja análise foi efectuada no capítulo dedicado à dívida regional.

7.5.2 – Estrutura por classificação funcional

Da comparação entre o mapa “Anexo XV – Despesas globais dos serviços, institutos e fundos autónomos segundo a classificação funcional” e o mapa “Anexo XVI – Despesas globais dos serviços, institutos e fundos autónomos segundo a classificação económica” (em particular pelo somatório das respectivas componentes), infere-se que foram consideradas, no mapa da classificação funcional, as saídas de fundos relativas a contas de ordem, bem como as resultantes da entrega de descontos em vencimentos e salários.

Dado que apenas são objecto de classificação funcional as despesas orçamentais, e que a consideração das operações de tesouraria e das “contas de ordem”, no mapa em análise, impede a comparação da execução orçamental com a previsão constante do mapa VII do Orçamento da Região, aprovado pelo DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro, verifica-se que não terá sido dado cumprimento substancial (por oposição ao cumprimento formal) ao disposto no n.º 11 da alínea III) do art.º 27.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

Note-se que essa incorrecção implica, em termos absolutos, uma sobreavaliação das despesas, na óptica da classificação funcional, de cerca de 75,4 milhões de euros (23,2 milhões de euros de contas de ordem, 25 milhões de euros de receitas do Estado, 14,9 milhões de euros de operações de tesouraria e 12,3 mil euros de RPT), e, em termos relativos, por via da contabilização das contas de ordem, o empolamento das funções desenvolvidas pelos organismos que arrecadam o maior volume de receitas próprias.

Dadas as reservas apresentadas, cumpre apenas registar que a maior parcela das despesas efectuadas destinou-se à satisfação de necessidades públicas no sector da saúde (54,5%), seguindo-se-lhe o da educação (13,4%) e o dos serviços gerais da administração pública (12,5%). Assim, a área das funções sociais à semelhança de anos anteriores, revelou ser a que mais despesa absorveu em 2002 (81,9% das despesas globais).

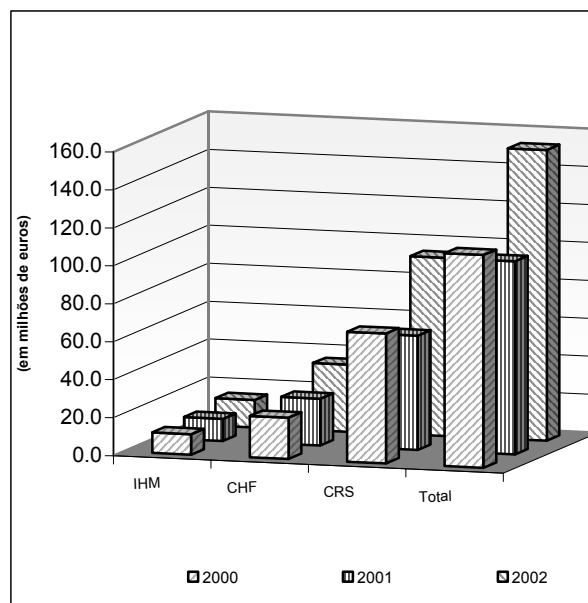
7.5.3 – Encargos assumidos e não pagos

Para completar a imagem financeira do subsector, elaboraram-se os quadro e gráfico seguintes, que, conjuntamente expressam o valor das responsabilidades assumidas e não pagas, durante o ano económico de 2002, e bem assim, a sua evolução no triénio 2000/2002:

Quadro VII. 6– Encargos assumidos e não pagos

FSA	EANP 2002		% EANP / Despesa Orçamental	Variação 2002/2001	
	Valor	%		Valor	%
	(em euros)				
ALRM	6.626,65	0,0	0,1	-906.533,68	-99,3
IDE-RAM	29.055,07	0,0	0,2	-604.451,03	-95,4
IGFC	331.809,42	0,2	13,0	254.185,56	327,5
DRA-PAR	2.924.175,84	1,9	1398,5	2.005.378,02	218,3
FEEC	0,00	0,0	0,0	-5.899,38	-100,0
FMSC	100.384,04	0,1	46,1	100.384,04	0
FRIGA	661.262,45	0,4	48,4	380.423,06	135,5
IVM	43.108,87	0,0	2,6	-57.212,66	-57,0
PNM	94.520,80	0,1	6,3	0,00	0
IHM	14.560.925,53	9,5	87,3	2.860.447,16	24,4
LREC	113.015,77	0,1	7,4	-127.273,85	-53,0
CEHA	22.828,72	0,0	8,1	8.121,28	55,2
IBTAM	85.472,43	0,1	6,3	7.760,20	10,0
IJM	178.431,06	0,1	11,4	125.092,41	234,5
IRE	506.428,93	0,3	9,1	135.875,99	36,7
EPHTM	575.385,50	0,4	15,1	545.983,43	1857,0
FGAPEP	3.700,00	0,0	0,0	0,00	0
IDRAM	2.322.680,61	1,5	8,6	-1.869.296,72	-44,6
C-EPAM	45.897,42	0,0	1,1	-17.688,19	-27,8
F. Escolares	1.169.312,78	0,7	11,8	0,00	0
CHF	35.359.675,94	23,1	37,4	10.679.930,38	43,3
CRS	94.007.324,08	61,4	116,2	33.806.457,21	56,2
SRPC	88.564,52	0,1	5,1	-68.442,77	-43,6
Total	153.230.586,43	100,0	50,0	47.253.240,47	46,3

Gráfico VII. 4– Evolução dos encargos transitados



As situações de incumprimento perante terceiros, expressa pelo valor dos encargos assumidos e não pagos, ascendeu a mais de 153,2 milhões de euros, situação que merece especial atenção considerando que este tipo de responsabilidades registou um incremento de 46,3% face ao ano anterior.

O peso dos encargos assumidos e não pagos na despesa orçamental dos FSA (50%), a 31 de Dezembro de 2002, permite extrair duas ordens de conclusões. A primeira é que, a expressiva progressão destes encargos não foi amenizada pelo decréscimo da despesa orçamental em mais de 33,6 milhões de euros (-10,2%) face ao ano transacto. A segunda consiste no facto de os FSA que sistematicamente apresentam mais responsabilidades não pagas, serem também os que apresentam os mais expressivos ritmos de crescimento do incumprimento, como adiante se detalha.

Assim, parece decorrer do atrás exposto que, de forma continuada, tem subsistido uma assunção de despesas para além da real capacidade financeira deste subsector institucional.

Da análise ao quadro e gráfico anteriores, constata-se, ainda, que o volume de encargos assumidos e não pagos está concentrado em quatro serviços¹⁶³:

- O CRS com um total de € 94.007.324,08, apresenta, entre os diversos FSA em análise, o maior volume de responsabilidades assumidas e não pagas (61,4% do total), destacando-se também pelo facto de apresentar, no triénio 2000-2002, o maior crescimento daqueles encargos (cerca de 25,6 milhões de euros). É ainda assinalável o facto de as responsabilidades não pagas em 31 de Dezembro de 2002, excederem em 16,2% o total das despesas pagas nesse ano;
- O CHF com um total de € 35.359.675,94, correspondente a cerca de 37,4% dos pagamentos efectuados em 2002, registou, relativamente ao ano anterior, um crescimento de aproximadamente 10,7 milhões de euros (43,3%);

¹⁶³ Para análise mais detalhada aos EANP das entidades do sector da saúde, cfr. ponto 3.5 do Capítulo III.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- Os encargos assumidos e não pagos pelo IHM, ascenderam a quase 14,6 milhões de euros (9,5% do total), traduzindo um acréscimo, relativamente ao ano anterior, de 24,4% (2,9 milhões de euros), sendo de salientar que estes representam 87,3% da totalidade dos pagamentos efectuados ao longo de todo o ano 2002;
- A DRA-PAR, cuja dívida de € 2.924.175,84 representa cerca de 1,9% da globalidade dos encargos, havia registado, no ano transacto, uma redução das responsabilidades assumidas e não pagas. Todavia, em 2002 assistiu-se a uma inversão da tendência, registando-se um incremento de, aproximadamente, 2 milhões de euros que, conseqüentemente, se traduziu num montante de encargos assumidos e não pagos superior em 2,7 milhões de euros à totalidade das despesas pagas em 2002.

Em 2002, os fundos escolares assumiram, pela primeira vez, encargos não pagos, que ascenderam a cerca de 1,17 milhões de euros. Daquele montante, apenas € 562,8 tiveram origem num dos fundos já existente, sendo que o restante montante se ficou a dever aos 24 fundos escolares com início de actividade em 2002. O peso dos encargos associados aos fundos escolares na globalidade dos FSA ascendeu a 0,7%.

Do confronto entre a dotação orçamental disponível no final do ano e o valor dos encargos assumidos e não pagos, verificou-se que, contrariando o disposto no art.º 18.º da Lei 28/92, de 1 de Setembro, foram assumidas despesas sem dotação orçamental nas rubricas abaixo expostas, pelos seguintes organismos:

Quadro VII. 7 – Responsabilidades assumidas sem dotação orçamental

Entidade	Rubrica	Dotação Orçamental	Despesa realizada	Dotação Orçamental disponível	EANP	EANP s/ dotação orçamental
Fundo Mad. Seguro de Colheitas	06.03.00 A	29.575,00	29.571,68	3,32	21.779,75	-21.776,43
	06.03.00 B	10,00	0,00	10,00	78.604,29	-78.594,29
Instituto do Vinho da Madeira	02.03.10	69.947,00	56.898,43	13.048,57	13.345,37	-296,80
Centro Hospitalar do Funchal	02.03.10	6.145.939,00	1.337.593,05	4.808.345,95	18.358.488,67	-13.550.142,72
	06.03.00	15.217.910,00	13.466.332,17	1.751.577,83	9.785.923,35	-8.034.345,52
Centro Regional de Saúde	01.01.01	31.414.669,00	31.414.668,71	0,29	3.479,12	-3.478,83
	02.03.10	65.584.514,00	32.925.956,56	32.658.557,44	88.926.068,22	-56.267.510,78
S. Reg. Prot. Civil da Madeira	02.02.05	36.202,80	11.407,60	24.795,20	35.559,69	-10.764,49
Fundo Escolar E.B. 2/ 3 Ciclos Louros	02.02.04.A	4.874,00	4.873,85	0,15	5.593,76	-5.593,61
	02.03.07	9.110,00	9.109,55	0,45	20.669,35	-20.668,90
Fundo Escolar E.B.S. do Carmo	02.02.06	8.976,00	1.151,93	7.824,07	17.095,08	-9.271,01
Total						-78.002.443,38

Fonte: Contas de Gerência dos FSA relativas a 2002.

O total de encargos assumidos e não pagos sem dotação orçamental (aproximadamente 78 milhões de euros) registou, globalmente, um incremento aproximado a 50,7 milhões de euros (187,4%) face ao ano 2001¹⁶⁴, infringindo o disposto nos n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, situação passível de configurar responsabilidade financeira nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97. Conforme espelhado no quadro anterior, tal situação contou novamente com o significativo contributo das seguintes entidades:

- CHF, que, nas rubricas em apreço, evidenciou uma dotação orçamental disponível de cerca de 6,6 milhões de euros, e um montante de encargos assumidos e não pagos superior a 28,1

¹⁶⁴ Cfr. Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM de 2001, Cap. XI – Execução Orçamental dos Fundos e Serviços Autónomos.

milhões de euros, tendo assumido encargos sem dotação orçamental, no valor de cerca de 21,6 milhões de euros;

Importa referir que o total dos encargos assumidos e não pagos do CHF (35,4 milhões de euros), inclui € 13.620.893,54 relativo a facturas sem cabimento orçamental em 2002 que, no entanto, foram objecto de resolução do Conselho de Governo autorizando as correspondentes aquisições¹⁶⁵;

- CRS, apresentou o montante mais expressivo de encargos assumidos e não pagos, sendo que 59,9% destes não têm cabimento orçamental (cerca de 56,3 milhões de euros). Esta situação traduz um crescimento de 151,1% face ao ano anterior.

Além destas duas entidades surgiram, em 2002, outras que apresentaram situações de dimensão menor, mas de idêntica natureza. Neste âmbito, merecem especial atenção os encargos assumidos e não pagos pelos fundos escolares, que, tendo, a sua maioria, iniciado a sua actividade em 2002, apresentam já mais de 35,5 mil euros de encargos assumidos e não pagos sem dotação orçamental.

Da análise efectuada às demonstrações financeiras, emergem dois motivos fundamentais para a situação existente:

- Um relacionado com a sobreavaliação que evidenciam os orçamentos da maioria dos serviços públicos, e lhes permite ultrapassar a restrição orçamental (exigência de cabimento prévio das despesas), proporcionando, assim, condições para a assunção de encargos sem que existam os correspondentes meios financeiros (ou mesmo perspectivas de cobrança), necessários ao seu pagamento;
- O outro, derivado do sub-financiamento orçamental das actividades dos organismos autónomos, que, em ordem a não inviabilizarem o seu funcionamento, assumem despesas com violação das normas legais a que estão sujeitos, sendo casos especiais, os do CRS e do CHF, mas cujas despesas sem cabimento orçamental têm vindo a ser autorizadas pelo Conselho do Governo Regional.

Note-se, finalmente, que a dimensão das dívidas a terceiros, para além de condicionar a viabilidade da execução orçamental dos anos seguintes, não só põe em causa a capacidade negocial da Região perante os seus fornecedores (com reflexos óbvios a nível do custo dos fornecimentos), como, nos casos mais graves, poderá afectar a qualidade e celeridade do serviço público prestado às populações.

7.6 – Conta geral dos fundos e serviços autónomos

Com base nas contas de gerência, elaborou-se o mapa seguinte, do qual consta, por classificação económica, o resultado da execução orçamental dos FSA em 2002, permitindo obter uma visão global do balanceamento entre as receitas e as despesas destes organismos:

¹⁶⁵ Cfr. Ofício n.º S.0309868/5, de 19 de Agosto de 2003, do Centro Hospitalar do Funchal.



Quadro VII. 8– Conta geral dos fundos e serviços autónomos

(em euros)

Designação		2002	Designação		2002
03	Taxas, Multas e O. Penalidades	738.110,07	01	Despesas com Pessoal	143.417.018,14
04	Rendimentos de Propriedade	268.467,61	02	Aq. Bens e Serv. Correntes	59.746.901,49
05	Transferências Correntes		03	Enc. Correntes da Dívida	1.197.207,23
	* Orç. Regional	232.079.709,89	04	Transferências Correntes	51.448.931,75
	* Comunidades Europeias	25.670.503,59	05	Subsídios	1.886.054,88
	* Outras	3.493.082,60	06	Outras Despesas Correntes	13.770.988,84
06	Venda Bens e Serv. Correntes	9.678.862,18			
07	Outras Receitas Correntes	830.462,62			
Receitas Correntes		272.759.198,56	Despesas Correntes		271.467.102,33
08	Venda Bens de Investimento	659.242,37	07	Aq. Bens de Capital	16.657.681,44
09	Transferências de Capital		08	Transferências de Capital	16.572.935,44
	* Orç. Regional	23.197.507,18	09	Activos Financeiros	1.982.091,19
	* Comunidades Europeias	7.882.533,88	10	Passivos Financeiros	0,00
	* Outras	1.837.703,55	11	Outras Despesas de Capital	0,00
10	Activos Financeiros	578.687,20			
11	Passivos Financeiros	0,00			
14	Rep. não Abat. nos Pagamentos	28.795,91			
	Outras Receitas de Capital				
	* Saldo da Gerência Anterior	4.978.865,54			
	* Outras	5.000,00			
Receitas de Capital		39.168.335,63	Despesas de Capital		35.212.708,07
Receita orçamental total		311.927.534,19	Despesa orçamental total		306.679.810,40
	Import. rec. p/ entr. Est. ou outras entid.			Import. entr. ao Est. ou a out. entid.:	
	* Saldo da Ger. Anterior	2.505.167,51		* Receitas do Estado	24.714.825,89
	* Receitas do Estado	24.835.322,66		* Oper. de Tesouraria	12.656.933,46
	* Operações de Tesouraria	14.969.540,07		* Outras	2.573.688,94
				* Saldo p/ a Gerência seguinte	6.954.893,75
				Reposição de saldos no Tesouro	533.568,84
Recursos Próprios de Terceiros		12.326.705,69	Recursos Próprios de Terceiros		12.313.533,43
Contas de Ordem		23.019.771,83	Contas de Ordem		23.159.910,35
Total das Receitas		389.584.041,95	Total das Despesas		389.587.165,06

Fonte: Contas de gerência de 2002 dos FSA.

Pela leitura do quadro anterior, verifica-se que:

- As receitas orçamentais (mais de 311,9 milhões de euros), superiores às despesas (cerca de 306,7 milhões de euros) em, aproximadamente, 5,2 milhões de euros, registaram um decréscimo face ao ano transacto de, respectivamente, 25 e 24 milhões de euros. Inversamente ao sucedido no ano anterior, as receitas correntes excederam as despesas em 1,3 milhões de euros;
- As saídas de fundos no montante de, aproximadamente, 40 milhões de euros (em 2001 haviam-se cifrado em 35,9 milhões de euros), decorrentes da entrega, ao Estado ou a outras entidades, de descontos em vencimentos e salários (e de outras operações de tesouraria), foram inferiores às receitas em 2,4 milhões de euros (2,1 milhões de euros em 2001), tendo as reposições de saldos no Tesouro regional ascendido a aproximadamente 534 mil euros;
- O saldo de € 6.954.893,75 transitado para a gerência seguinte foi inferior ao registado no ano anterior em mais de 759 mil euros, como consequência da redução em cerca de 1,3 milhões de euros da componente relativa às receitas próprias daquele saldo;

- Caso se tome em linha de conta o valor dos encargos assumidos e não pagos, verifica-se que as necessidades de financiamento adicional do subsector ascenderam a cerca de 146,2 milhões de euros (resultantes da diferença entre os valores dos encargos assumidos e não pagos, 153,2 milhões de euros, e o saldo de receitas orçamentais transitado para o ano seguinte, de, aproximadamente, 7 milhões de euros).

Importa referir que, à semelhança dos anos anteriores, não foi dado qualquer passo tendente à adopção, pela Região, do novo regime de administração financeira do Estado¹⁶⁶, cuja aplicação às Regiões Autónomas¹⁶⁷, por motivos de unidade e de coerência do sistema de contabilidade pública nacional, se afigura, se não imprescindível, pelo menos desejável.

Salienta-se, finalmente, que, vistos à luz daquele quadro normativo, e depois de exceptuados a ALRM e os organismos encarregues da gestão de programas comunitários, poucos FSA regionais estariam aptos a preencher os critérios de autonomia financeira, sobretudo no tocante à exigência de que as receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, que constitui um dos requisitos para a manutenção da autonomia administrativa e financeira.

7.7 – Princípio do contraditório

No exercício do princípio do contraditório, a SRPF¹⁶⁸, relativamente às divergências entre as contas de gerência dos FSA e os respectivos valores inscritos na conta da RAM, alegou que *“(…) a D.R.O.C. procedeu a um trabalho exaustivo de verificação e reconfirmação de todos os valores então considerados, não tendo detectado qualquer incorrecção a assinalar nos Anexos e demais mapas elaborados por esta Direcção e referentes aos SFA.”* No entanto, compulsadas as contas de gerência anexas às citadas alegações referentes aos Fundos Especial para a Extinção da Colonia, Madeirense do Seguro de Colheitas, Regional de Intervenção e Garantia Agrícola, Gestão para Acompanhamento dos Programas de Formação Profissional, ao Instituto do Vinho da Madeira, ao Laboratório Regional de Engenharia Civil, ao Serviço Regional de Protecção Civil, à Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira, ao Conservatório – Escola Profissional das Artes da Madeira, ao Instituto Regional de Emprego e das Escolas Básica do 2.º e 3.º Ciclos do Caniçal e do Funchal, e os Anexos XVI e XVII da Conta da RAM, apura-se uma discrepância que ascende a € 844.872,99.

Mais se alegou, que a análise *“(…) de todas estas divergências, serviço a serviço, levaria a um trabalho por demais extenso (…)”* e que tais divergências *“(…) se deverão certamente a incorrectas inscrições de valores ou a diferentes C.G. de alguns serviços (…)”*. Desta forma, e atendendo a que

¹⁶⁶ Instituído pela Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e regulamentado pelo DL n.º 155/92, de 28 de Julho.

¹⁶⁷ Embora o n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, só contemple os organismos da administração central, o art.º 58.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, alterou o âmbito de aplicação daquele diploma, estendendo-a às Regiões Autónomas, se bem que o tenha feito em moldes de duvidosa constitucionalidade.

¹⁶⁸ Cfr. ofício n.º SAI02136/04/SRF, de 12 de Maio de 2004.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

as alegações produzidas em nada contribuíram para o esclarecimento das divergências apuradas, manteve-se a análise reproduzida no ponto 7.2 – *Análise Global* do presente capítulo, considerando, para o efeito, as contas de gerência remetidas pelos FSA a este Tribunal, que, balanceadas com os Anexos XVI e XVII da Conta da RAM, resultaram no apuramento das diferenças assinaladas.



Capítulo VIII

Dívida Pública



CAP. VIII – Dívida Pública

8.1 – Âmbito de verificação

Incumbe ao Tribunal de Contas, em sede de parecer, apreciar a actividade financeira da RAM no ano a que se reporta a sua Conta, em particular, as “(...) responsabilidades directas do Estado, decorrentes da assunção de passivos ou do recurso ao crédito público, ou indirectas, designadamente a concessão de avales”, em obediência ao art.º 41.º, n.º 1, al. g), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o que é aplicável à Conta da Região, nos termos do art.º 42.º, n.º 3, do mesmo diploma legal.

No presente capítulo, é feita a análise da dívida pública regional, sendo a dívida directa e a dívida acessória objecto de tratamento autónomo.

Assim, procede-se à análise da dívida pública directa, nos planos interno e externo, designadamente, do correspondente movimento ao longo do ano económico de 2002, dos encargos que lhe são inerentes, decorrentes de amortizações e de juros, bem como do grau de acuidade nas previsões de dívida a contrair e a amortizar, dando especial ênfase à sua evolução e variação no triénio 2000-2002.

Na parte respeitante à dívida pública indirecta, efectua-se a apreciação da concessão de avales pelo Governo Regional em 2002, e da respectiva situação em 31 de Dezembro do mesmo ano, bem como da evolução e variação da dívida acessória no período 2000-2002, tendo por base os dados reflectidos na Conta da RAM e no relatório anexo, e as resoluções do Conselho do Governo Regional que autorizaram a atribuição, a reestruturação ou a substituição de avales.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, e em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal remeteu a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, o presente capítulo, cujas alegações¹⁶⁹ foram, quando pertinentes, tidas em consideração e analisadas no último ponto do presente capítulo.

8.2 – Dívida pública directa

A dívida pública directa regional representa o conjunto de situações passivas resultantes do recurso ao crédito público, através do qual foram facultados à RAM activos financeiros, em troca do seu reembolso e do pagamento de juros. É a designada dívida pública financeira, constituída pela dívida flutuante, decorrente do crédito a curto prazo, e pela dívida fundada, derivada do crédito a longo prazo.

A Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, que aprovou o OE para 2002, no seu art.º 75.º, fixou em € 29.928.000 o limite de endividamento líquido da RAM para aquele ano, valor acolhido pelo art.º 7.º do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro, que aprovou o Orçamento da RAM para o mesmo ano, quando autorizou o GR a aumentar o endividamento líquido global até € 29.928.000 para fazer face às necessidades de financiamento do Orçamento da RAM, através da contracção de novos empréstimos, sujeitos às condições definidas no art.º 8.º desse diploma regional¹⁷⁰.

¹⁶⁹ A versão integral das respostas da SRPF encontra-se incluída na documentação relativa ao presente Relatório.

¹⁷⁰ Segundo o qual, “Nos termos dos artigos 23.º, 24.º e 26.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, fica o Governo Regional autorizado a contrair empréstimos amortizáveis, com o prazo máximo de 30 anos, internos ou denominados em moeda estrangeira, nos mercados interno e externo, até ao montante resultante da adição dos seguintes valores:

“a) Montante do acréscimo do endividamento líquido previsto no artigo 7.º;

Ainda no diploma orçamental da Região para 2002, é de destacar a norma autorizadora, estatuída no art.º 9.º, da realização de operações de gestão da dívida pública regional.

Consagrados ao sistema regional de saúde, merecem referência os art.ºs 27.º e 28.º, que integram o Capítulo IX do referido DLR: o primeiro, por consentir que os encargos de anos anteriores, assumidos no âmbito do sistema regional de saúde pública, pudessem ser satisfeitos pelo CRS, com dispensa de quaisquer formalidades, e pelo CHF, desde que as despesas se reportassem ao sistema regional de saúde; e o segundo, por, sob a epígrafe “Operações passivas de curto prazo”, autorizar aqueles Centros “(...) a contrair empréstimos a curto prazo, qualquer que seja a forma que revistam, destinados a suprir défices de tesouraria, nas condições definidas no número seguinte, não podendo, porém, resultar desses empréstimos aumento líquido da dívida pública regional.”, cabendo ao Secretário Regional do Plano e Finanças, mediante portaria conjunta com o secretário da tutela, fixar o limite máximo dos empréstimos em questão.

Evidenciam-se, ainda, os art.ºs 27.º e 29.º da LFRA, os quais também são relevantes na análise da dívida pública regional, pois aquele primeiro normativo confere, às Regiões Autónomas, a faculdade de estas recorrerem ao apoio do IGCP, “(...) quer para a organização de emissões de dívida pública regional quer para o acompanhamento da sua gestão, com vista a minimizar os custos e a coordenar as operações da dívida do sector público nacional”, enquanto o art.º 29.º admite que os empréstimos a emitir pelas RA possam beneficiar de garantia pessoal do Estado, nos termos da respectiva lei (Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro).

8.2.1 – Análise global

8.2.1.1 – Recurso ao crédito em 2002

A previsão orçamental dos “Passivos financeiros”, no plano interno, e a respectiva execução, estão representadas no quadro seguinte:

Quadro VIII. 8 - Recurso ao crédito em 2002

(em euros)					
Cl.Ec.	Designação	Dotação orçamental	Cobranças	Desvio	Tx. Exec.
11.12.	Passivos financeiros – Empréstimos a médio e longo prazo – Outros sectores	122.206.000,00	34.074.863,00	-88.131.137,00	27,9
Total Passivos financeiros		122.206.000,00	34.074.863,00	-88.131.137,00	27,9

Fonte: Conta da RAM de 2002.

O encaixe de receita proveniente de empréstimos, contabilizado na Conta da Região, ascendeu a € 34.074.863, em resultado da contracção de três empréstimos de médio/longo prazo, um, no valor de € 29.928.000, destinado a financiar a execução de projectos de investimento inscritos no PIDDAR e co-financiados pelo POPRAM III, outro no valor de € 2.421.863 destinado a assegurar a execução de projectos que constam no PIDDAR, e outro, no valor de € 1.725.000, cuja finalidade subjacente foi a de entregar ao Estado o remanescente da assunção por parte da República do empréstimo do BEI/Ambiente Madeira, o qual faz parte do valor da dívida assumida pelo Estado, e que terão contribuído para uma taxa de execução na ordem dos 27,9%. A taxa de crescimento, face ao ano anterior, foi de -53,5% (- € 38.866.547).

b) Montante das amortizações da dívida pública regional realizadas durante o ano, nas respectivas datas de vencimento ou antecipadas por razões de gestão da dívida pública regional;

c) Montante de outras quaisquer operações envolvendo a redução da dívida pública regional”.



8.2.1.1.1 – Dívida pública flutuante

a) Conta corrente de € 25.000.000

A RAM e a Caixa Geral de Depósitos, S.A., acordaram na abertura de uma linha de crédito, em conta corrente, até ao limite de 25 milhões de euros, válida até 31 de Dezembro de 2002, destinada a fazer face às necessidades de tesouraria decorrentes da execução orçamental.

A referida operação financeira foi autorizada pelo Conselho do Governo Regional da Madeira, pelas Resoluções n.ºs 1736/2001, de 13 de Dezembro, e 57/2002, de 17 de Janeiro, e, por se tratar de dívida pública flutuante, não foi apreciada pela SRMTC, em sede de fiscalização prévia.

b) Empréstimo intercalar de € 27.500.000

A RAM contraiu um empréstimo intercalar, junto da Caixa Geral de Depósitos, S.A., e do Banco Comercial Português, em consórcio, no montante de € 27.500.000, repartido em partes iguais, para ocorrer às necessidades de tesouraria geradas pela execução do PIDDAR de 2002, o qual foi amortizado em 13 de Dezembro de 2002.

Esta operação financeira foi autorizada pelo Conselho do Governo, através das Resoluções n.ºs 685/2002, de 6 de Junho, e 845/2002, de 18 de Julho, nos termos do art.º 25.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, e, por se consubstanciar de dívida pública flutuante, não foi apreciada pela SRMTC, em sede de fiscalização prévia.

Essa operação de crédito constituiu um financiamento intercalar, por antecipação do produto integral de um empréstimo de longo prazo, uma vez que a Região esperava com a obtenção da notação de *rating* internacional retirar vantagens a nível de *pricing* em futuras operações de financiamento, o que veio a acontecer com a contracção, junto do BEI, de um novo empréstimo de longo prazo, no valor de € 29.928.000¹⁷¹.

Cumpre referir que foram observadas as condições impostas pelo art.º 25.º da LFRA, aquando da contratação dos aludidos empréstimos de curto prazo, quer porque o seu montante era inferior a 35% das receitas correntes cobradas no ano precedente, quer ainda porque ficou liquidado no final do exercício orçamental, incluindo o pagamento dos respectivos juros, pelo que não ocorreu qualquer mudança da situação da dívida pública fundada, nem se alterou a situação de endividamento da RAM. Tal pode observar-se no quadro seguinte:

Quadro VIII. 9 - Limite de endividamento de curto prazo

(em euros)

Designação	Valor
Receitas Correntes de 2001	545.423.808,34
Limite 35% Receitas Correntes	190.898.332,92
Empréstimos de curto prazo	52.500.000,00
Saldo	138.398.332,92

¹⁷¹ Cfr. alínea c) do ponto 8.2.1.1.2 do presente Capítulo.

8.2.1.1.2 – Dívida pública fundada

a) Empréstimo de longo prazo - € 30.000.000

Em sessão ordinária de 8 de Abril de 2002, da SRMTC, foi apreciado o processo relativo ao contrato de empréstimo, na modalidade de *Schuldschein*, contraído pela RAM, através da Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF), junto do consórcio formado pelo Banco Espírito Santo de Investimentos, S.A. e pelo *Bankgesellschaft Berlin Aktiengesellschaft*, no montante global de 30 milhões de euros, ao qual foi concedido o visto¹⁷².

A fim de antecipar a receita proveniente desta operação de crédito, o Conselho de Governo aprovou a contracção, junto do Banco Totta & Açores, S.A., de um empréstimo intercalar do mesmo montante, o qual seria amortizado pela RAM numa única prestação, na data de vencimento prevista (30 de Março de 2002), o que veio a suceder com a contracção deste empréstimo¹⁷³.

Essa operação financeira obteve o aval do Estado, datado de 14 de Março de 2002, e obedeceu aos pressupostos legais, designadamente os respeitantes à observância dos limites de endividamento regional e às respectivas finalidades, tendo sido visada a 8 de Abril de 2002.

b) Empréstimo de longo prazo - € 2.421.863

A 26 de Junho de 2002, celebrou-se entre a RAM, através da SRPF, e a Caixa Geral de Depósitos, S.A., o contrato de empréstimo amortizável de longo prazo, com vencimento num prazo de 5 anos, no montante € 2.421.863, destinado a financiar despesas com a execução de projectos de investimento inscritos no PIDDAR de 2002.

Esta operação financeira foi autorizada pelo Conselho do Governo, através das Res. n.ºs 578/2002, de 16 de Maio, 684/2002, de 6 de Junho, e 715/2002, de 20 de Junho, nos termos dos art.ºs 7.º e 8.º do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro, conjugados com os art.ºs 23.º, n.º 2, da LFRA, e 75.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro¹⁷⁴, sendo o respectivo contrato visado, em 26 de Julho, na SRMTC¹⁷⁵.

A taxa de juro aplicável seria uma taxa nominal variável correspondente à média da “EURIBOR” a 6 meses (base 360 dias), acrescida de um *spread* de 0,5%, aplicável no pressuposto de que, no prazo máximo de seis meses, a operação financeira em questão viria a ser transferida para o Estado, por via da assunção, por este, de parte da dívida da RAM. Não se verificando esta condição, o referido *spread* sofreria um reajustamento para 0,875%.

No entanto, e no âmbito da assunção por parte do Estado de € 32.421.863 da dívida da RAM¹⁷⁶, os empréstimos que foram incluídos nesse acordo foram o empréstimo do BEI/Ambiente no montante de € 4.150.772,63¹⁷⁷, e o empréstimo *Schuldschein* no montante de 30 milhões de euros.

¹⁷² Cfr. o processo de visto n.º 34/2002 e a respectiva decisão n.º 69/FP/2002/FF.

¹⁷³ Cfr. Anexo XXXI-I da Conta da Região.

¹⁷⁴ Aprova o OE para 2002.

¹⁷⁵ Cfr. o processo de visto n.º 89/2002.

¹⁷⁶ Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de Junho.



c) Empréstimo de longo prazo - € 65.000.000 (desembolso de € 29.928.000)

Foi sujeito a fiscalização prévia um contrato de empréstimo no montante de € 65.000.000, celebrado a 22 de Novembro de 2002, entre a RAM, através da SRPF, junto do Banco Europeu de Investimentos¹⁷⁸, destinado ao financiamento de projectos integrados no POPRAM III.

A realização desta operação financeira enquadra-se no seguinte contexto: a RAM, para completar o financiamento do POPRAM III, solicitou ao BEI a concessão de um crédito no valor global de 200 milhões de euros; o presente empréstimo de 65 milhões de euros é o primeiro concedido pelo BEI, admitindo este Banco poder vir a conceder outros empréstimos até perfazer aquele montante; ao abrigo deste contrato de empréstimo, a RAM tem a faculdade de apresentar ao BEI um ou vários pedidos escritos de desembolso de parte ou da totalidade do crédito aberto de 65 de milhões de euros, até ao dia 22 de Junho de 2004. No entanto, o montante dos pedidos que poderiam ser apresentados pela RAM, para desembolso a realizar durante 2002, não poderá exceder € 29.928.000.

Para o ano 2002, a capacidade de endividamento líquido da RAM foi fixada em € 29.928.000, pelo art.º 75.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, acrescida das eventuais amortizações de dívida efectuadas no decurso desse ano, nomeadamente as concretizadas por força do disposto no art.º 47.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, na redacção introduzida pelo artigo único da Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de Junho¹⁷⁹.

Mas, no âmbito do citado art.º 47.º da Lei n.º 13/98, o Governo da República ficou autorizado a assumir passivos das Regiões Autónomas, o que, no caso concreto da RAM, foi formalizado através de um acordo celebrado entre esta e o Governo da República, autorizado pela Resolução n.º 1650/2002, de 20 de Dezembro de 2002.

Por força das operações de redução de dívida por parte do Estado, foi possível à RAM contrair este empréstimo sem que fosse ultrapassado o limite de endividamento imposto pela Lei.

Por esse facto, a capacidade de endividamento da RAM “dilatou-se” para os € 62.349.863, uma vez que o Estado, ao assumir dívida pública regional, no valor de € 32.421.863, possibilitou que a RAM aumentasse o seu endividamento em igual montante.

d) Empréstimo de curto prazo - € 1.725.000¹⁸⁰

A RAM contratou junto do Banco BPI, S.A., a 20 de Dezembro de 2002, um empréstimo, sob a forma de abertura de crédito até ao montante de € 1.750.000, através da SRPF, destinado a suprir o diferencial entre o valor assumido pelo Estado e o valor que se encontrava em dívida, relativo ao BEI/Ambiente.

A contracção deste empréstimo foi aprovada pelo Governo Regional através das Resoluções n.º 1522/2002, de 4 de Dezembro, e 1623/2002, de 20 de Dezembro, com fundamento legal nos art.ºs 23.º e 27.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, e art.ºs 8.º e 9.º do DLR n.º 29-A/2001, de 20 de Dezembro.

¹⁷⁷ Tendo a Região assumido a responsabilidade pela transferência, para a República de € 1.728.909,63, correspondente ao diferencial que excede o limite fixado na lei para a assunção da dívida da RAM (Resolução n.º 1650/2002, de 20 de Dezembro).

¹⁷⁸ Cfr. o processo de visto n.º 188/2002, visado a 29 de Novembro de 2002.

¹⁷⁹ O Estado procederá à assunção da dívida pública garantida da RAM, no montante máximo de € 32.421.863.

¹⁸⁰ Designação atribuída pela RAM, no Anexo XXVII à respectiva Conta - Movimento da dívida da RAM no decurso de 2002.

Atendendo às condições contratuais definidoras da operação financeira em causa, observa-se desde logo, que ela consubstancia a assunção de dívida fundada, uma vez que a dívida gerada não foi regularizada no final do ano económico em que foi contraído o empréstimo, tanto mais que a sua finalidade foi a entrega ao Estado quando este assumiu a dívida da RAM, ou seja, a amortização de outro empréstimo.

8.2.1.1.3 – Mapa da aplicação do produto dos empréstimos

Refere o art.º 27.º, Cap. V), n.º 1, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, que a Conta da RAM deve compreender um mapa com a aplicação do produto de empréstimos no ano em que foram contraídos. Nesse contexto, naquela Conta, os Anexos XXXI-I, XXXI-II, XXXI-III, XXXI-IV e XXXI-V reflectiram a utilização dos empréstimos de 30 milhões de euros, 29,9 milhões de euros, 27,5 milhões de euros do empréstimo intercalar, 2,422 milhões de euros e 1,725 milhões de euros, respectivamente.

Na sequência da análise ao mapa da aplicação da receita creditícia, no valor de € 29.928.000, destinada a financiar despesas relativas à execução de projectos de investimento inscritos no POPRAM de 2000-2006, e de acordo com os elementos constantes no referido anexo, verifica-se que, daquela importância, foram canalizados € 27.500.000 para a amortização do empréstimo intercalar no mesmo valor, e € 3.604.109,30¹⁸¹ pagaram um conjunto de despesas das quais € 482.775,25 não estão afectas ao POPRAM III, o que não estará em consonância com o estabelecido na finalidade do referido empréstimo.

Não obstante, o fim prosseguido com o empréstimo intercalar no valor de 27,5 milhões de euros era o de fazer face às despesas inscritas no PIDDAR de 2002, o que da observação do Anexo XXXI-III veio a suceder. No entanto, e face à amortização deste empréstimo pelo empréstimo que tinha como finalidade as despesas integradas no POPRAM, verifica-se que € 3.625.792,86 não estão afectos ao POPRAM.

Relativamente ao empréstimo de € 2.421.863, e da leitura do Anexo XXXI-IV, constata-se que este foi aplicado na sua totalidade no programa do PIDDAR de 2002, correspondendo ao apoio financeiro aos municípios da RAM.

8.2.1.2 – Dívida pública directa a 31/12/2002

A posição da dívida directa da RAM, de curto, médio e longo prazo, nos planos interno e externo, entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2002, e a respectiva variação líquida, encontram-se evidenciadas no mapa seguinte:

Quadro VIII. 10 - Movimento da dívida directa

(em euros)

Empréstimo	Dívida a 01/01/2002		Dívida a 31/12/2002		Variação	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
I - Dívida Interna	439.109.268,61	98,9	413.256.131,61	93,2	-25.853.137,00	-5,9
1. Dívida de médio e longo prazo	439.109.268,61	98,9	413.256.131,61	93,2	-25.853.137,00	-5,9
1.1. Dívida obrigacionista	311.354.783,76	70,1	311.354.783,76	70,3	0,00	0,0
1.1.1. CISF - Emp. 129,69 milhões de euros (1996)	129.687.453,23	29,2	129.687.453,23	29,3	0,00	0,0
1.1.2. CISF - Emp. 113,73 milhões de euros (1997)	113.725.920,53	25,6	113.725.920,53	25,7	0,00	0,0
1.1.3. Chemical, BBV e BSNP - Emp. 25 milhões de euros (1999)	25.000.000,00	5,6	25.000.000,00	5,6	0,00	0,0

¹⁸¹ Este montante excede em € 1.176.109,30 o valor do empréstimo.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Empréstimo	Dívida a 01/01/2002		Dívida a 31/12/2002		Variação	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
1.1.4. Grupo BCP/CGD - Emp. 42,941 milhões de euros (2001)	42.941.410,00	9,7	42.941.410,00	9,7	0,00	0,0
1.2. Empréstimos de longo prazo	127.754.484,85	28,8	101.901.347,85	23,0	-25.853.137,00	-20,2
1.2.1. BANIF e BCP - Emp. 24,9 milhões de euros (1998)	24.939.894,85	5,6	24.939.894,85	5,6	0,00	0,0
1.2.2. BES - Emp. 12,96 milhões de euros (2000)	12.958.590,00	2,9	12.958.590,00	2,9	0,00	0,0
1.2.3 BTA - Empréstimo Intercalar 30 milhões euros (Dezembro 2001)	30.000.000,00	6,8	0,00	0,0	-30.000.000,00	-100,0
1.2.4 BTA - Empréstimo Centro Regional Saúde - 50 milhões de euros (Novembro 2001)	50.000.000,00	11,3	50.000.000,00	11,3	0,00	0,0
1.2.5 BTA - Empréstimo Centro Hospitalar Funchal - 9,856 milhões de euros (Novembro 2001)	9.856.000,00	2,2	9.856.000,00	2,2	0,00	0,0
1.2.6 Empréstimo Schuldschein - 30 milhões de euros	0,00	0	0,00	0,0	0,00	0,0
1.2.7 CGD - Empréstimo 2,421 milhões de euros	0,00	0	2.421.863,00	0,5	2.421.863,00	0,0
1.2.8 BPI Empréstimo 1,725 milhões de euros	0,00	0	1.725.000,00	0,4	1.725.000,00	0,0
2. Dívida de curto prazo	0,00	0	0,00	0,0	0,00	0,0
2.1. CGD - Contr. 25 milhões de euros (Janeiro 2001)	0,00	0	0,00	0,0	0,00	0,0
2.2 BCP e CGD - Empréstimo Intercalar 27,5 milhões de euros - 2002	0,00	0	0,00	0,0	0,00	0,0
II - Dívida Externa	4.758.968,11	1,1	29.928.000,00	6,8	25.169.031,89	528,9
1. BEI/Ambiente - Madeira - Emp. 1,45 milhões de euros	4.758.968,11	1,1	0,00	0,0	-4.758.968,11	-100,0
2. BEI - Empréstimo 29,9 milhões de euros	0,00	0	29.928.000,00	6,8	29.928.000,00	0,0
Total Dívida Interna e Externa	443.868.236,72¹⁸²	100	443.184.131,61	100	-684.105,11	-0,2

Fonte: Anexos XXIV¹⁸³, XXVI¹⁸⁴ e XXVII¹⁸⁵ da Conta da RAM de 2002.

Da análise ao quadro anterior é possível retirar as seguintes ilações, quanto aos movimentos registados na dívida directa, no decurso do ano 2002¹⁸⁶:

- A dívida directa da RAM diminuiu 0,2%, ou seja, cerca de € 684.105,11, fruto, essencialmente, da amortização do empréstimo BEI/Ambiente e da assunção da dívida garantida da Região por parte do Estado, no valor de € 32.421.863.
- Foram contraídos dois empréstimos, na importância de € 30.000.000 e € 2.421.863, facto possível face à assunção de dívida da RAM, de igual montante, pelo Governo da República.
- O empréstimo de curto prazo, no valor de 25 milhões de euros, teve por finalidade a satisfação de necessidades de tesouraria, e foi regularizado dentro do prazo legal, não alterando a situação de endividamento da RAM.

¹⁸² O montante da dívida reportado a 1 de Janeiro de 2002 (€ 443.868.236,72) difere do valor constante na Conta da RAM a 31 de Dezembro de 2001 (€ 442.562.714,78), em € 1.305.521,95, informando a SRPF, através do ofício SAI00596/04, de 20 de Fevereiro de 2004, que tal diferença resulta do critério de conversão para euros utilizado relativamente ao empréstimo denominado BEI/Ambiente Madeira, em que parte da dívida era representada por moedas que vieram a integrar o euro e outra parcela por francos suíços.

¹⁸³ Contém a *Conta geral de operações de tesouraria e transferência de fundos*.

¹⁸⁴ Evidencia a situação da dívida da RAM, reportada a 31 de Dezembro.

¹⁸⁵ Compreende o *Movimento da dívida da Região Autónoma da Madeira reportado a 31 de Dezembro de 2002*.

¹⁸⁶ Note-se que, no Anexo XXVII da Conta da RAM de 2002, foram incorrectamente considerados, como dívida pública flutuante, os empréstimos contraídos pelo CRS (50 milhões de euros) e pelo CHF (cerca de 9,8 milhões de euros), bem como o de 1,725 milhões de euros, destinado a colmatar o diferencial da dívida assumida pela Estado, relativamente ao empréstimo do BEI/Ambiente Madeira, porquanto os mesmos não se encontravam totalmente amortizados no final do exercício.

- Na sequência da referida diminuição de 0,2% da dívida, no final do ano, a dívida pública regional, interna e externa, totalizava perto de 443,2 milhões de euros.
- O aumento da dívida externa, em cerca de € 29.928.000, resulta da contracção de um novo empréstimo junto do Banco Europeu de Investimento, para financiamento do projecto POPRAM III (2000-2006), apesar da amortização total do anterior empréstimo “Ambiente Madeira”, igualmente contratualizado junto daquela entidade.
- No final de 2002, a dívida directa, bem como as receitas provenientes do recurso ao crédito por parte da RAM, representavam, respectivamente, 70,3% e 5,4% do valor das receitas próprias arrecadadas pela Região nesse ano¹⁸⁷.

Os gráficos seguintes permitem visualizar a posição da dívida no início e no final do ano económico de 2002, mostrando, o primeiro, os montantes, quer da dívida total, quer das suas componentes, e o segundo, as contribuições de cada uma das variantes da dívida para o seu total:

Gráfico VIII. 1 - Situação da dívida a 1 de Janeiro e a 31 de Dezembro de 2002

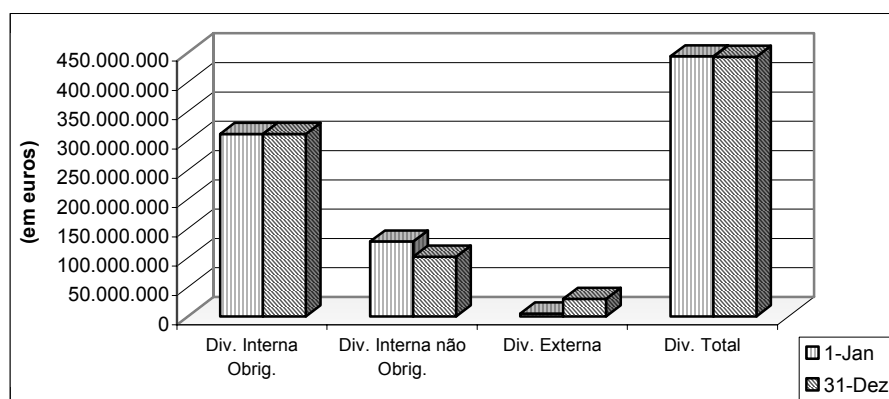
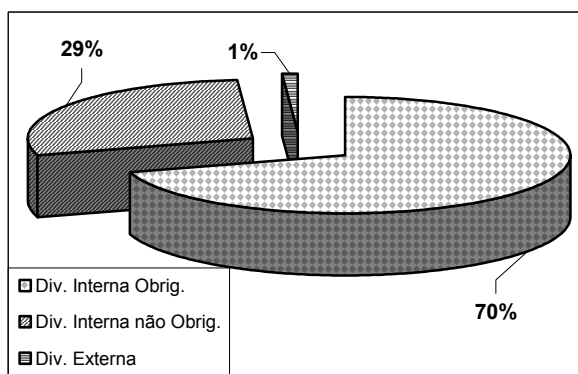
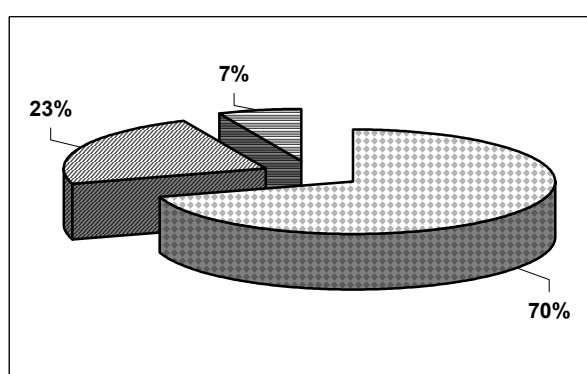


Gráfico VIII. 2 - Estrutura da dívida em 2002

Em 1 de Janeiro



Em 31 de Dezembro



¹⁸⁷ As quais contabilizaram € 630.745.971,82.



Salienta-se a evolução da dívida externa, a qual, em 1 de Janeiro, assumia um peso global de 1% no total da dívida directa, passando para 7%, em 31 de Dezembro, o que correspondeu, em termos absolutos, a um aumento de, aproximadamente, 25,2 milhões de euros.

No cômputo da dívida global, a dívida da RAM cinge-se, maioritariamente, à ordem interna, e nela é notório o peso da dívida obrigacionista, que, no entanto, tem assumido uma tendência decrescente nos últimos três anos, estabilizando em 2001 e 2002, nos 70%.

8.2.1.3 – Serviço da dívida pública directa

O quadro seguinte identifica os encargos do serviço da dívida pública directa e respectiva estrutura, ocorridos no exercício económico de 2002, e discriminados por tipo de empréstimo:

Quadro VIII. 11 - Encargos com o serviço da dívida pública

(em euros)

Empréstimo	Amortizações		Juros		Outras despesas		Total	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%
I - Dívida Interna	0,00	0,0	16.685.443,50	97,5	48.523,22	98,4	16.733.966,72	85,7
1. Dívida de médio e longo prazo	0,00	0,0	16.200.431,30	94,7	48.523,22	98,4	16.248.954,52	83,3
1.1. Dívida obrigacionista	0,00	0,0	11.259.397,38	65,8	18.523,22	37,6	11.277.920,60	57,8
1.1.1. CISF - Emp. 129,69 milhões de euros (1996)	0,00	0,0	4.890.552,78	28,6	6.339,29	12,9	4.896.892,07	25,1
1.1.2. CISF - Emp. 113,73 milhões de euros (1997)	0,00	0,0	3.712.184,64	21,7	7.956,38	16,1	3.720.141,02	19,1
1.1.3. Chemical, BBV e BSNP - Emp. 25 milhões de euros (1999)	0,00	0,0	1.035.927,09	6,1	3.134,09	6,4	1.039.061,18	5,3
1.1.4. Grupo BCP/CGD - Emp. 42,941 milhões de euros (2001)	0,00	0,0	1.620.732,87	9,5	1.093,46	2,2	1.621.826,33	8,3
1.2. Empréstimos de longo prazo	0,00	0,0	4.941.033,92	28,9	30.000,00	60,8	4.971.033,92	25,5
1.2.1. BANIF e BCP - Emp. 24,9 milhões de euros (1998)	0,00	0,0	1.052.593,54	6,2	0,00	0,0	1.052.593,54	5,4
1.2.2. BES - Emp. 12,96 milhões de euros (2000)	0,00	0,0	771.891,01	4,5	0,00	0,0	771.891,01	4,0
1.2.3 BTA - Empréstimo Intercalar 30 milhões euros (Dezembro 2001)	0,00	0,0	360.460,83	2,1	0,00	0,0	360.460,83	1,8
1.2.4 BTA – Empréstimo Centro Regional Saúde – 50 milhões de euros (Novembro 2001)	0,00	0,0	1.828.633,34	10,7	0,00	0,0	1.828.633,34	9,4
1.2.5 BTA - Empréstimo Centro Hospitalar Funchal - 9,856 milhões de euros (Novembro 2001)	0,00	0,0	360.460,20	2,1	0,00	0,0	360.460,20	1,8
1.2.6 Empréstimo Schuldschein - 30 milhões de euros	0,00	0,0	566.995,00	3,3	30.000,00	60,8	596.995,00	3,1
1.2.7 CGD - Empréstimo 2,421 milhões de euros	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
1.2.8 BPI Empréstimo 1,725 milhões de euros	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
2. Dívida de curto prazo	0,00	0,0	485.012,20	2,8	0,00	0,0	485.012,20	2,5
2.1. CGD - Contr. 25 milhões de euros (Janeiro 2002)	0,00	0,0	123.848,12	0,7	0,00	0,0	123.848,12	0,6
2.2 BCP e CGD - Empréstimo Intercalar 27,5 milhões de euros - 2002	0,00	0,0	361.164,08	2,1	0,00	0,0	361.164,08	1,9
II - Dívida Externa	2.355.075,78	100,0	427.086,19	2,5	785,65	1,6	2.782.947,62	14,3
1. BEI/ª Ambiente – Madeira ¹⁸⁸	2.355.075,78	100,0	427.086,19	2,5	785,65	1,6	2.782.947,62	14,3
2. BEI - Empréstimo 29,9 milhões de euros	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Encargos da Dívida Interna e Externa	2.355.075,78	100	17.112.529,69	100	49.308,87	100	19.516.914,34	100
% no total dos encargos da dívida	12,1		87,7		0,3		-	

Fonte: Anexo XXVIII¹⁸⁸ da Conta da RAM de 2002.

Nota: nos encargos relativos a juros não estão considerados os juros de mora.

Pela análise realizada ao quadro precedente, verifica-se que:

- O montante global dos encargos com o serviço da dívida regional foi de 19,5 milhões de euros, dos quais mais de 17,1 milhões de euros (87,7%) foram aplicados em juros pagos a instituições

¹⁸⁸ Contém a Relação das amortizações e juros pagos em 2002, por entidade credora.

de crédito de dívida contraída maioritariamente no plano interno (em 97,5%), e o remanescente, cerca de 2,4 milhões de euros (12,1%), na amortização da dívida, na íntegra, de instituições de crédito externas.

- Na ordem interna, o peso do total dos encargos foi o mais elevado, ascendendo a mais de 16,7 milhões de euros (85,7%). Para esta ordem de grandeza, concorreram, mais significativamente, os juros dos empréstimos obrigacionistas.

Os dois quadros que se seguem, elaborados de acordo com a classificação económica da despesa, resumem os montantes orçados e os pagamentos efectuados, relativos a encargos com a dívida da RAM¹⁸⁹ (amortizações, juros e outras despesas), bem como os respectivos desvios e taxas de execução:

Quadro VIII. 12 - Encargos correntes da dívida

(em euros)

Cl. Ec.	Designação	Dotação orçamental	Pagamentos efectuados	Desvio		Tx. Exec.
				Valor	%	
03.01.01.	Juros - Sociedades e Quase Sociedades não Financeiras	4.235.000,00	2.670.584,52	-1.564.415,48	-36,9	63,1
03.01.04.	Juros - Instituições de Crédito	19.443.018,00	16.807.515,11	-2.635.502,89	-13,6	86,4
03.01.07.	Juros - Exterior - CEE	427.097,00	427.086,19	-10,81	0,0	100,0
03.02.01.	Outros Encargos Correntes da Dívida - Despesas Diversas - Outras	249.399,00	76.089,97	-173.309,03	-69,5	30,5
Total Encargos correntes da dívida		24.354.514,00	19.981.275,79	-4.373.238,21	-18,0	82,0

Fonte: Conta da RAM de 2002.

Quadro VIII. 13 - Amortizações da dívida

(em euros)

Cl. Ec.	Designação	Dotação orçamental	Pagamentos efectuados	Desvio		Tx. Exec. (%)
				Valor	%	
10.01.09.	Empréstimos a curto prazo - Outros sectores	58.127.091,00	0,00	-58.127.091,00	-100,0	0,0
10.01.11.	Empréstimos a médio/longo prazo - Exterior	2.355.078,00	2.355.075,78	-2,22	0,0	100,0
10.02.00.	Outros Passivos Financeiros	249.399,00	202.540,88	-46.858,12	-18,8	81,2
Total Passivos Financeiros		60.731.568,00	2.557.616,66	-58.173.951,34	-95,8	4,2

Fonte: Conta da RAM de 2002.

Assim, da leitura dos dois quadros anteriores, ressaltam as seguintes situações:

- Os encargos com juros, relativos a todas as formas de dívida (directa, indirecta e administrativa), ascenderam a cerca de € 19.981.275,79, a que correspondeu uma taxa de execução de 82%.
- Os juros de mora, ocorridos devido a atrasos nos pagamentos a fornecedores e a empreiteiros, em valor próximo dos € 2.670.584,52, apresentaram uma diminuição de 23,6%, face a 2001, cujo montante havia, então, rondado os € 3.495.933,55.

¹⁸⁹ Além dos encargos com a dívida directa, estão incluídos os relativos à dívida indirecta (amortização e juros) e à administrativa (juros) no valor de € 2.868.746,10.



- Os encargos resultantes da amortização de capital em dívida ascenderam a cerca de 2,6 milhões de euros, apresentando uma taxa de execução de 4,2%, devido, essencialmente, à amortização da dívida externa junto do BEI, uma vez que, embora prevista em orçamento, não se procedeu à amortização de empréstimos internos; houve lugar sim à assunção, por parte do Estado, de dívida da RAM, o que não teve reflexos em termos orçamentais.
- Relativamente à dívida indirecta, foram processados os montantes de € 122.071,61 e de € 202.540,88, através das rubricas orçamentais “03.01.04 – Encargos correntes da dívida – Juros – Instituições de crédito” e “10.02.00 – Passivos financeiros – Outros passivos financeiros”, relativos a pagamentos efectuados pela execução de avales prestados pela RAM a entidades particulares¹⁹⁰.

8.2.2 – Evolução da dívida pública directa e respectivo serviço da dívida

No quadro seguinte, evidencia-se a evolução da dívida directa da RAM, nos planos interno e externo, e no período 2000 a 2002:

Quadro VIII. 14 - Evolução da dívida directa

(em euros)

Designação	2000		2001		2002	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Dívida interna	409.109.016,27	99,0	439.109.268,62	99,2	413.256.131,61	93,2
Dívida externa	4.021.603,95	1,0	3.453.446,16	0,8	29.928.000,00	6,8
Total dívida directa	413.130.620,22	100	442.562.714,78	100	443.184.131,61	100

Fonte: Contas da RAM de 2000/2002.

Nota: O valor da dívida para o ano 2001 teve em atenção os dados expressos na Conta da RAM desse ano.

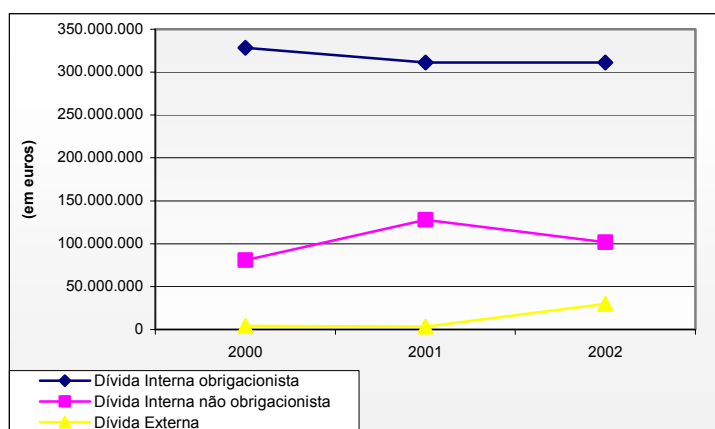
Assim, em termos de estrutura, constata-se o predomínio do peso da dívida interna na dívida global, no período em apreço. Não obstante, e no ano 2002, foi contraído um novo empréstimo junto de entidades externas, sem que, no entanto, se tenha alterado essa supremacia.

O exercício de 2002 registou o mais elevado montante de dívida directa dos últimos três anos, tendo-se verificado, para este triénio, uma taxa média de crescimento anual de, aproximadamente, 3,6%, isto apesar de o Governo da República ter concedido um apoio especial à amortização da dívida pública regional em 2001 e 2002, consagrado na LFRA, com a assunção de passivos da RAM, até ao montante de € 59.855.747,75, no ano 2001, e de € 32.421.863, no ano 2002.

No que respeita à composição da dívida interna, a parcela não obrigacionista revela uma taxa média de crescimento anual de 12,3%, no triénio em análise, tendo diminuído o seu valor entre 2001 e 2002, conforme espelha o gráfico seguinte:

¹⁹⁰ Cfr. o mapa Anexo XXXVI da Conta da Região de 2002.

Gráfico VIII. 3 - Evolução da dívida directa



Fonte: Contas da RAM de 2000/2002.

Analisando a relação entre a receita efectiva arrecadada e o *stock* da dívida, pode constatar-se que a taxa média de crescimento anual da receita efectiva, entre 2000 e 2002, foi de 7,8%, não sendo acompanhada pela progressão da dívida, que se quedou na taxa média anual de crescimento de 3,6%.

Esta evolução conduziu a que o peso da dívida, na receita efectiva e total, decaísse de forma continuada, registando assim, em 2002, o valor mais baixo do período em análise, tal como demonstra o quadro infra:

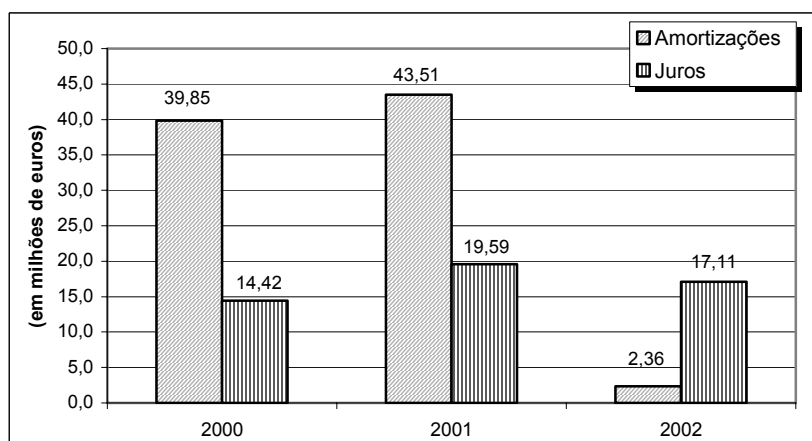
Quadro VIII. 15 - Peso da dívida nas receitas total e efectiva

(em euros)			
Designação	2000	2001	2002
Receita Efectiva	943.015.433,86	1.032.360.780,60	1.095.035.080,08
Dívida Pública Directa	413.130.620,22	442.562.714,78	443.184.131,61
Peso Dívida na Receita Total	41,4%	40,0%	39,3%
Peso Dívida na Receita Efectiva	43,8%	42,9%	40,5%

Fonte: Contas da RAM de 2000/2002.

Por outro lado, o gráfico seguinte apresenta a evolução dos encargos da dívida pública regional, com amortizações e juros, referente ao período 2000/2002:

Gráfico VIII. 4 - Evolução dos encargos da dívida pública directa, 2000-2002



Fonte: Contas da RAM de 2000/2002.



O montante global dos encargos (cerca de 19,5 milhões de euros¹⁹¹), diminuiu 69,1%, face ao do ano anterior, correspondendo, em termos absolutos, a uma redução da despesa na ordem dos 43,6 milhões de euros.

O ano 2002 destaca-se do período em análise, pelo baixo peso das amortizações no total dos encargos da dívida. Esta situação decorre do apoio do Estado à amortização da dívida da RAM ocorrida nos anos de 2001 e 2002, e também do facto de os empréstimos que a Região possui em carteira terem sido contraídos mais recentemente, o que, devido aos respectivos períodos de carência, implica apenas despesas relativas a juros.

8.3 – Dívida pública indirecta

8.3.1 – Enquadramento jurídico

No ano económico 2002, o quadro legal disciplinador deste tipo de dívida continuava a constar do Decreto Regional n.º 23/79/M, de 16 de Outubro¹⁹².

Nesta conformidade, compete à ALRM estabelecer, anualmente, sob proposta do GR, o limite máximo dos avales a conceder a operações de crédito, por força do disposto no art.º 1.º do citado D.Reg., o qual, para o ano 2002, foi, pelo art.º 12.º do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro, fixado em 234,5 milhões de euros, no que respeita à concessão de avales para operações financeiras, e em 2,5 milhões de euros para a concessão de avales ou qualquer outra espécie de garantias relativos a operações não financeiras.

O citado D.Reg. foi, entretanto, revogado pelo DLR n.º 24/2002/M, de 23 de Dezembro¹⁹³, o qual entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2003, e pretendeu, fundamentalmente, introduzir maior disciplina nas relações entre a Região e as entidades beneficiárias de aval, e definir de modo mais rigoroso os circuitos que integram o processo de atribuição de avales.

Nessa sequência, foi publicada a Portaria n.º 206-A/2002, de 24 de Dezembro, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2003¹⁹⁴, e que fixou a percentagem da comissão de aval da RAM, imposta pelo art.º 19.º daquele DLR n.º 24/2002/M, como garantia de prejuízos que se registem em virtude da execução de avales concedidos pela RAM, e que determina que aquela poderá ser nula, se verificadas as circunstâncias previstas no seu ponto 5.¹⁹⁵

¹⁹¹ Que se decompõem em € 2.355.075,78 de amortizações e € 17.112.529,69 de juros.

¹⁹² A Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que aprovou o regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou outras pessoas colectivas de direito público, no art.º 4.º, exclui do seu âmbito de aplicação as RA, por estas gozarem de independência orçamental, o que, no caso da RAM, acontece por força do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 36.º e do n.º 1 do art.º 109.º, ambos da Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto.

¹⁹³ Alterado pelo DLR n.º 18/2003/M, de 24 de Julho.

¹⁹⁴ Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 1, publicada no JORAM, I Série, n.º 10, 4.º Suplemento de 30 de Janeiro de 2003.

¹⁹⁵ Quando a Região tem participação no capital social da entidade beneficiária superior a 50% ou se as entidades beneficiárias do aval usufruírem do apoio do orçamento público, quer regional, nacional ou comunitário, sob a forma de bonificação de juros ou incentivos para a amortização da dívida, no âmbito de programas públicos de apoio ao investimento.

8.3.2 – Avals concedidos em 2002

O quadro seguinte dá-nos conta, em termos absolutos e em termos relativos, dos avals atribuídos pelo Governo Regional, por sector beneficiário:

Quadro VIII. 16 - Avals concedidos pela RAM em 2002

Entidade beneficiária	(em euros)	
	Montante	%
Empresas	123.968.270,86	98,2
Associações e Clubes Desportivos	2.272.991,25	1,8
Total	126.241.262,11	100

Fonte: Anexo XXXIII da Conta da RAM de 2002.

Do quadro precedente, e na sequência da apreciação efectuada ao Anexo XXXIV¹⁹⁶ da Conta da RAM, relativa ao ano em análise, é possível aferir que:

- A RAM concedeu 21 garantias financeiras ao abrigo do D.Reg. n.º 23/79/M, das quais 17 destinaram-se a empresas e 4 a associações e clubes desportivos, ascendendo o valor global das operações financeiras a cerca de 126,241 milhões de euros, representando o sector das empresas 98,2% desse universo.
- No sector das empresas, o montante global de avals concedidos ascendeu a quase 123,97 milhões de euros, destacando-se os valores canalizados para a Zarco Finance, B.V. (29,4%), a APRAM, S.A. (24,2%), a SDPS, S.A. (24,2%)¹⁹⁷ e a IGA, S.A. (14,5%), que, em conjunto, representam 92,3% do total.
- As Associações e Clubes Desportivos beneficiaram de avals no montante global de cerca de € 2.272.991,25, dos quais se destacam € 907.708,11 (39,9%) destinados ao Sporting Clube do Porto Santo, € 748.196,85 (32,9%) ao Iate Clube Quinta do Lorde, e € 423.606,29 (18,6%) à Associação Cultural e Desportiva da Boaventura.
- Relativamente ao ano anterior, a atribuição de avals pelo Governo Regional aumentou 106,1% (65 milhões de euros). Sem embargo, foi cumprido o limite para a concessão de avals ou quaisquer outras garantias a operações financeiras, estatuído no art.º 12.º, n.º 1, do DLR n.º 29-A/2001/M.
- Os fins a que se destinaram essas garantias foram múltiplos: a regularização de passivos; a modernização, reconversão e/ou reparação de embarcações de pesca; o acesso antecipado a subsídios ou fundos comunitários; a melhoria de comercialização no sector da banana; o pagamento de despesas relativas a prestações de capital e de juros já vencidas e à constituição de fundo de maneo; e, ainda, o financiamento de investimentos em capital fixo e de projectos de investimento de infra-estruturas desportivas, conforme os objectivos definidos no Plano Regional de Desenvolvimento Económico e Social para 2000-06.

Ainda relativamente à concessão de avals no ano em análise, concluiu-se pela observância do cumprimento dos critérios legais para a sua autorização, previstos no D.Reg. n.º 23/79/M,

¹⁹⁶ Contém a relação dos avals concedidos pela RAM no decurso do ano 2002.

¹⁹⁷ Relativamente, aos avals concedidos pela RAM, em 2002, a SRPF, em sede de contraditório, refere que “(...) é de salientar que a Resolução que autorizou a concessão de aval à SDPS, S.A. foi revogada pela Resolução n.º 1504/2002, de 4 de Dezembro, pelo que em termos líquidos o aval concedido a esta empresa, via Zarco Finance, B.V., foi no valor total de 30.000.000,00 €.”



concretamente ao nível dos objectivos e das condições por ele impostas, constatando-se que alguns tiveram como finalidades subjacentes:

- Permitir o acesso antecipado de duas cooperativas agrícolas ao subsídio que iriam receber ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 404/93, do Conselho, de 13 de Fevereiro, concedido na sequência de dificuldades de tesouraria, e totalizando os respectivos avales o valor de € 6.983.170,56 [cfr. a al. a) do quadro VIII.10];
- Permitir o acesso antecipado de duas associações ao subsídio de que seriam beneficiárias ao abrigo da Iniciativa Comunitária LEADER +, no valor de € 375.928,84 [cfr. a al. b) do quadro VIII.10];
- Consolidar e reestruturar o passivo dos armadores, em consequência do incumprimento do serviço da dívida pelos mesmos, no valor de € 479.303,69, em resultado de empréstimos por eles contraídos e avalizados pela RAM, os quais, regra geral, em 2002, foram objecto de alteração nas condições de financiamento e nos prazos de reembolso, através da autorização de novos avales [cfr. a al. c) do quadro VIII.10];
- Possibilitar a constituição de um fundo de maneiço, no valor de € 175.000, para fazer face às despesas com a laboração industrial da cana-de-açúcar em 2002 [cfr. a al. d) do quadro VIII.10].

O quadro seguinte evidencia as entidades beneficiárias de avales, e os respectivos montantes, abrangidas pelas finalidades supra descritas:

Quadro VIII. 17 - Cumprimento dos requisitos legais na concessão de avales pela RAM em 2002

Entidade beneficiária	Resolução			Obs.
	N.º	Data	Montante	
COOPOBAMA- Coop. Produtores de Banana da Madeira, CRL	820/2002	18-Jul	3.072.595,05	a)
CAPFM- Cooperativa Agrícola Produtores Frutos da Madeira, CRL	819/2002	18-Jul	3.910.575,51	a)
ACAPORAMA - Ass. das Casas do Povo da RAM	818/2002	18-Jul	187.964,00	b)
ADRAMA - Ass. p/ o Desenvolvimento da RAM	1080/2002	16-Set	187.964,84	b)
JOSÉ CALAÇA DE SOUSA & FILHOS, Ld. ^a	1659/2002	30-Dez	11.385,62	c)
MACHIPESCA - Actividade Pesqueira, Ld. ^a	1662/2002	30-Dez	132.914,68	c)
João Avelino Oliveira da Encarnação e Luís de Oliveira da Encarnação	1661/2002	30-Dez	50.457,54	c)
VIEIRA & ALVES, Ld. ^a	1664/2002	30-Dez	71.950,10	c)
SOUSAS & CABRAL, Ld. ^a	1663/2002	30-Dez	150.357,89	c)
José Fernando Alves Nunes e José Alberto Alves Nunes	1660/2002	30-Dez	62.237,86	c)
Sociedade de Engenhos da Calheta, Ld. ^a	734/2002	20-Jun	175.000,00	d)

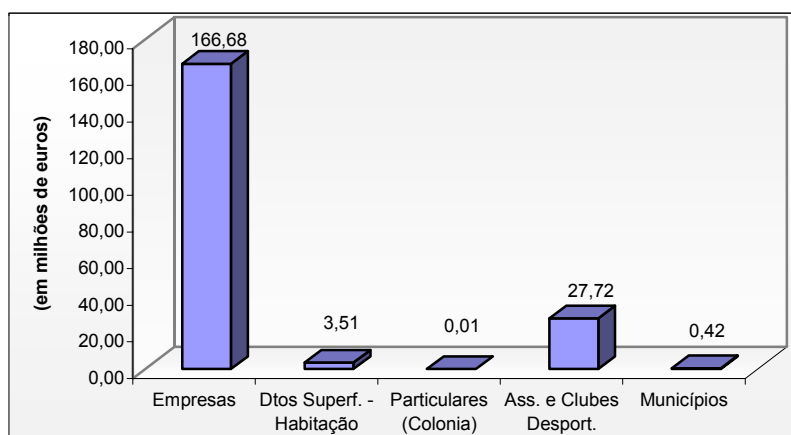
Assim, a RAM, ao avaliar as operações de crédito realizadas pelas entidades supra identificadas, que totalizaram o valor de € 8.013.403,09, não terá observado as normas constantes dos art.ºs 3.º e 4.º do D.Reg. n.º 23/79/M, de 16 de Outubro, no que respeita aos fins e às condições que presidem à sua atribuição, nomeadamente tendo como condições garantir operações de investimento e capital fixo, haver participação ou interesse na empresa ou no empreendimento, constituição de fundo de maneiço em empresas de interesse regional e ser o aval imprescindível ao financiamento em virtude da política bancária e como objectivos a realização de investimentos mesmo de reduzida rentabilidade enquadráveis nos objectivos do plano regional e de outros investimentos de rentabilidade adequada.

8.3.3 – Responsabilidades detidas pela RAM por avales concedidos

As responsabilidades indirectas da RAM decorrem, não só dos avales prestados no ano 2002, como também de outras operações, designadamente, da utilização de empréstimos que foram avalizados em anos anteriores, e da não amortização dos mesmos, em consequência dos quais poderão ocorrer pagamentos por execução de aval.

O quadro e o gráfico seguintes apresentam, em termos absolutos e em termos relativos, o movimento dessas responsabilidades, reportadas a 31/12/2002, e discriminadas por tipo de entidade beneficiária:

Gráfico VIII. 5 - Estrutura das responsabilidades por avales concedidos em 2002 (€ 198.344.917,47)



Fonte: Anexo XXXIII da Conta da RAM de 2002.

Pela análise ao gráfico precedente, bem como ao Anexo XXXIII da Conta da RAM¹⁹⁸, verifica-se que:

- Em 31/12/2002, as responsabilidades detidas pela RAM, relativamente a avales concedidos, atingiam o valor de 198,3 milhões de euros, assumindo especial destaque o sector das empresas, à semelhança do que havia sucedido no ano transacto, ao representar 84% (cerca de 166,7 milhões de euros) do total das responsabilidades por avales concedidos.
- Foram 29 as entidades que amortizaram, na totalidade, o capital em dívida, sem que, para isso, tivessem recorrido a qualquer tipo de reforma do empréstimo obtido ou a novo aval, ligadas aos sectores empresarial (9) e de habitação no âmbito dos direitos de superfície (20), cujo valor global das amortizações de capital ascendeu a € 3.221.678,64.
- Relativamente ao ano anterior, as responsabilidades assumidas pela RAM, na sequência da concessão de avales, aumentaram 59,4 milhões de euros (42,7%), devido, sobretudo, ao acréscimo de, aproximadamente, 124 milhões de euros, concedidos às operações financeiras realizadas pelas empresas.
- As responsabilidades detidas pela RAM, no final de 2002, corresponderam a, aproximadamente, 31,4% das receitas próprias geradas pela RAM, nesse ano¹⁹⁹.

Relativamente à situação, reportada a 31 de Dezembro de 2002, dos avales concedidos pela RAM, comprovou-se, ainda, a inexistência do pagamento de juros e da amortização de capital em dívida, por alguns beneficiários de aval, situação que pode ser apreciada através do quadro seguinte:

¹⁹⁸ Contém a relação da situação dos avales concedidos pelo Governo Regional, reportada a 31 de Dezembro de 2002.

¹⁹⁹ O valor das receitas próprias regionais cobradas no ano 2002 foi de € 630.745.971,82.



Quadro VIII. 18 - Situação a 31 de Dezembro de alguns avales concedidos

(em euros)

Sector	Beneficiário de aval	Aval concedido			Capital em dívida			
		Ano	RCG n.º	Montante	A 31/12/01		A 31/12/02	
Empresarial	PORTO SEGURO - Sociedade de Pescas, Ld. ^a	1999	947	393.887,13	313.266,53	a)	326.275,97	b)
		1999	1355	657.603,01	529.420,56	c)	559.510,03	d)
Empresarial	MEC – Madeira <i>Engineering</i> , C. ^a Ld. ^a	1995	413	249.398,95	95.216,65	e)	108.235,32	f)
		1997	313	648.437,27	1.083.721,24	g)	1.083.720,54	h)
Empresarial	TUNIMADEIRA – Pesca e Reparação Naval, Ld. ^a	1997	60	676.770,86	901.006,59	i)	913.541,51	j)
Empresarial	SOFRITOS - Fabrica de Produtos Alimentares, Ld. ^a	2000	420	349.158,53	299.278,74	-	307.596,74	k)
		2001	1335	199.519,16	199.519,16	-	205.064,16	l)
Empresarial	MARIA LUBÉLIA KIEKEBEN - Comércio e Indústria de Tapeçarias e Bordados, Ld. ^a	2001	21	174.579,26	162.109,31	-	172.394,28	m)
Hab. Dto Sup.	Maria Isabel C. Silva e Sotero Trindade G. Silva	1992	800	37.260,20	31.496,19	-	32.199,65	n)
Hab. Dto Sup.	Adalberto Teodoro Melim Escórcio e Ivete M F Ornelas	1992	800	35.913,45	33.146,79	-	33.371,90	o)
Hab. Dto Sup.	João Manuel Alves Nascimento e Laura M. ^a A. Nascimento	1992	800	24.939,89	31.285,04	p)	33.311,76	q)
Hab. Dto Sup.	Maria Assis Teixeira Félix	1997	1054	77.612,95	98.271,03	r)	97.545,37	s)

Fonte: Anexos XXXIII das Contas da RAM de 2001 e de 2002.

- a) O valor inclui € 2.958,49 relativos a juros vencidos e que não foram pagos.
- b) Engloba € 15.967,93 relativos a juros não pagos e € 39.902,19 de amortizações não pagas.
- c) Inclui € 4.894,32 de juros vencidos e não pagos.
- d) Engloba € 45.144,28 relativos a juros não pagos e € 73.067 de amortizações não pagas.
- e) Inclui € 20.396,97 de juros não pagos.
- f) Inclui € 74.819,68 de amortizações não pagas e € 33.415,64 de juros vencidos e não pagos.
- g) Inclui € 435.283,97 de juros não pagos.
- h) Inclui o valor de € 468.967,28 de amortizações não pagas e € 435.283,27 relativo a juros não pagos.
- i) Inclui juros não pagos no valor de € 224.235,73.
- j) O valor em dívida inclui € 269.330,50 relativos a juros não pagos por aquela empresa.
- k) Engloba amortizações não pagas de € 49.879,78 e juros não pagos no valor de € 8.318.
- l) Engloba € 29.927,87 de amortizações e € 5.545 de juros não pagos.
- m) Engloba € 10.284,97 de juros não pagos. O valor das amortizações não pagas em 2002 ascendia a € 24.939,89.
- n) Inclui € 1.013,80 de juros não pagos e € 849,59 de amortizações não pagas.
- o) Abrange € 738,79 de juros não pagos. O valor das amortizações não pagas em 2002 ascendia a € 207,02.
- p) Inclui € 7.281,06 de juros não pagos.
- q) Contem € 9.307,78 de juros não pagos. Em 2002, o valor das amortizações não pagas ascendia a € 2.162,37.
- r) Inclui € 20.658,08 de juros não pagos.
- s) Engloba € 26.940,53 de juros não pagos. O valor das amortizações não pagas em 2002 ascendia a € 2.568,01.

Assim, constata-se que a maioria dos beneficiários de aval, referenciados no quadro supra, não estarão a cumprir as suas obrigações, uma vez que as prestações de capital e de juros não têm sido satisfeitas junto da banca, como é o caso das empresas Porto Seguro, Ld.^a e MEC – Madeira *Engineering*, C.^a Ld.^a, e dos titulares de direitos de superfície de lotes de terreno para habitação, João Manuel Alves Nascimento e Laura M.^a A. Nascimento, e ainda, Maria Assis Teixeira Félix.

Em termos globais o montante de amortizações e juros não pagos a 31 de Dezembro de 2002, ascendia a € 1.791.160,92, com predominância no sector empresarial (97,5%), como o próximo quadro demonstra:

Quadro VIII. 19 - Incumprimento a 31 de Dezembro de 2002, nos avales concedidos

(em euros)

Entidade beneficiária	Amortizações não pagas	Juros não pagos	Total
Empresas	836.503,71	909.247,35	1.745.751,06
Dtos Sup. - Habitação	6.612,95	38.796,91	45.409,86
Particulares (Colonia)	0,00	0,00	0,00
Ass. e Club. Desportivos	0,00	0,00	0,00
Municípios	0,00	0,00	0,00
Total	843.116,66	948.044,26	1.791.160,92

Fonte: Anexo XXXIII da Conta da RAM de 2002.

Face ao incumprimento do plano de reembolsos das operações avalizadas pela RAM, e atendendo aos termos do art.º 9.º do D.Reg. n.º 23/79/M, bem como à possibilidade de tomada de diligências pela Direcção Regional de Planeamento e Finanças quanto ao acompanhamento e controlo prosseguido, nos termos do art.º 2.º, al. s), do DRR n.º 19/2001, de 21 de Agosto²⁰⁰, cumpre à administração aferir destas situações.

8.3.4 – Pagamentos pela execução de avales

Em 2002, o Governo Regional foi interpelado pela banca para honrar a sua posição de avalista, cumprindo as prestações de juros e de capital em falta, que o beneficiário do aval, a empresa Irmãos Castro, Ld.^a, se encontrava impossibilitado de cumprir pontualmente. Tal pode constatar-se no quadro infra:

Quadro VIII. 20 - Pagamentos por execução de aval

(em euros)

Beneficiário de Aval	RCG n.º	Montante		
		Capital	Juros	Total
Irmãos Castro, Ld. ^a	473/2002, de 26/04	101.270,44	62.596,71	163.867,15
	1261/2002, de 17/10	101.270,44	59.474,90	160.745,34
Total		202.540,88	122.071,61	324.612,49

Fonte: Anexo XXXVI da Conta da RAM de 2002.

Os pagamentos pela execução de avales totalizaram mais de 324,6 mil euros, e são referentes à amortização da terceira e quarta prestações de capital, ocorridas em 2002, bem como das correspondentes prestações de juros devidos por aquela empresa, na sequência de um aval concedido pela RAM, no valor de € 2.070.011,27, através da RCG n.º 1420/96, de 9 de Outubro.

A situação não é inédita, já que a RAM tem efectuado, sistematicamente, pagamentos anuais pela execução de avales à referida empresa, totalizando, no período de 2000 a 2002, uma importância superior a 907,7 mil euros, como se evidencia no quadro seguinte:

²⁰⁰ O qual define que é da competência da Direcção Regional de Planeamento e Finanças “Instruir e acompanhar os processos de concessão de garantias da Região e fiscalizar as entidades beneficiárias, nos termos da lei” (corresponde, na anterior orgânica da DRPF, então designada por Direcção Regional de Finanças, ao art.º 2.º, al. e), do DRR n.º 1/2000/M, de 4 de Janeiro).



Quadro VIII. 21 - Evolução dos pagamentos por execução de aval

(em euros)

Entidade beneficiária	2000	2001	2002	Total
Irmãos Castro	210.429,40	372.691,39	324.612,49	907.733,28
F. Factory	111.098,39	0,00	0,00	111.098,39
Total pagamentos	321.527,79	372.691,39	324.612,49	1.018.831,67

Fonte: Anexos XXXIV das contas da RAM de 2000 e o Anexo XXXVI da Conta de 2001 e 2002, que contém a relação dos pagamentos efectuados pela execução de avals prestados.

De acordo com o anexo XXXV²⁰¹ da Conta da Região, no ano em análise, não ocorreu qualquer reembolso à RAM, em consequência de pagamentos efectuados por execução de avals em anos anteriores, nomeadamente, pela empresa Irmãos Castro, Ld.^a, ao contrário do que havia acontecido nos anos 1998 e 2000. O valor dos reembolsos à RAM, por parte dos Irmãos Castro, Ld.^a, totalizou, naqueles anos € 133.718,66²⁰², de onde resultou, em 2002, um saldo credor da RAM, junto daquela entidade, de cerca de € 1.090.501,12, tendo a Região perdido o gozo do privilégio mobiliário geral²⁰³ sobre os bens desta entidade, uma vez que, e na sequência do processo de falência dos Irmãos Castro, Ld.^a, o crédito da Região passou a ser exigido como um crédito comum.

No que concerne à empresa *Fashion Factory* – Têxteis & Malhas, Ld.^a, a RAM, em 2000, acabou por pagar na totalidade a dívida resultante da operação financeira contraída por aquela entidade junto da banca. No entanto, desconhece-se os resultados das medidas desencadeadas em 2002 por forma a ressarcir o erário público pelos montantes já pagos decorrentes do processo de aval.

No triénio em análise, a RAM procedeu ao pagamento de € 1.018.831,67 junto de instituições de crédito em resultado da execução de avals por si concedidos.

8.3.5 – Evolução da atribuição de avals

O mapa seguinte evidencia a evolução anual da concessão de avals, pela RAM, no período compreendido entre 2000 e 2002:

Quadro VIII. 22 - Avals concedidos entre 2000 e 2002

(em milhões de euros)

Entidade beneficiária	Anos			Variação					
	2000	2001	2002	01-00		02-01		02-00	
				Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empresas	50,30	48,65	123,97	-1,66	-3,3	75,32	-101,3	73,67	146,4
Dtos Sup. - Habitação	0,01	0,00	0,00	-0,01	-100,0	0,00	0,0	-0,01	-100,0
Particulares (Colónia)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Ass. e Club. Desportivos	2,59	12,59	2,27	10,01	386,4	-10,32	340,2	-0,32	-12,2
Municípios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Total	52,90	61,24	126,24	8,34	15,8	65,00	-93,4	73,34	138,6

Fonte: Contas da RAM de 2000 a 2002.

²⁰¹ Contém a relação dos reembolsos à RAM, resultantes de pagamentos por execução de avals.

²⁰² Incluem € 43.185,82 de reembolsos, no ano 1998, e € 90.532,85, em 2000, ambos resultantes de pagamentos por execução de avals (cfr. os anexos XXXIV das respectivas Contas da RAM).

²⁰³ Nos termos do art.º 15.º do D.Reg. n.º 23/79/M.

No período considerado, verifica-se que:

- As operações financeiras avalizadas pela RAM sofreram um acréscimo global de 73,3 milhões de euros, ou seja, de 138,6%, correspondendo a maior parcela dos avales concedidos ao sector empresarial, com um crescimento de 146,4% (mais de 73,6 milhões de euros).
- As associações e os clubes desportivos revelaram, no período de 2000 a 2001, um aumento considerável do volume das responsabilidades assumidas, na ordem dos 10 milhões de euros (386,4%), tendo ocorrido no ano 2002 uma diminuição dos avales concedidos àquelas entidades.
- Nos anos 2000 a 2002, a RAM não concedeu quaisquer avales aos particulares abrangidos pelo regime de colonia, nem aos municípios.

8.3.6 – Evolução das responsabilidades detidas pela RAM

A evolução do *stock* da dívida indirecta, no período 2000 a 2002, foi a seguinte:

Quadro VIII. 23 - Responsabilidades detidas pela RAM, entre 2000 e 2002, por avales concedidos

(em milhões de euros)

Entidade beneficiária	Anos			Variação					
				01-00		02-01		02-00	
	2000	2001	2002	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empresas	80,00	101,59	166,68	21,59	27,0	65,09	64,1	86,68	108,4
Dtos Superf. - Habitação	5,16	4,74	3,51	-0,42	-8,2	-1,23	-25,9	-1,65	-32,0
Particulares (Colonia)	0,04	0,01	0,01	-0,02	-62,5	0,00	-12,5	-0,02	-67,2
Ass. e Clubes Desport.	16,23	27,31	27,72	11,08	68,3	0,41	1,5	11,50	70,9
Municípios	10,64	5,34	0,42	-5,30	-49,8	-4,93	-92,2	-10,22	-96,1
Total	112,06	139,00	198,34	26,93	24,0	59,35	42,7	86,28	77,0

Fonte: Contas da RAM de 2000 a 2002²⁰⁴.

Com base nos dados constantes do quadro acima reproduzido, conclui-se que:

- Em termos absolutos, as responsabilidades detidas pela RAM, entre 2000 e 2002, na sequência da concessão de avales, aumentaram quase 86,3 milhões de euros (77%).
- No mesmo período, o sector das empresas, no qual predominam as empresas participadas directa ou indirectamente pela RAM²⁰⁵, apresentou um crescimento absoluto de cerca de 86,7 milhões de euros (108,4%), mais acentuado que o de qualquer outro sector em análise.
- Também as associações e os clubes desportivos tiveram, no período em apreço, um incremento sistemático e significativo, cuja variação absoluta foi cerca de 11,5 milhões de euros (70,9%).

²⁰⁴ A situação das responsabilidades indirectas da RAM, relativas ao ano 2001, foi objecto de correcção, na sequência da informação prestada pela Direcção Regional de Planeamento e Finanças, a coberto do ofício n.º 2772/03, de 22/08/2003, remetido à SRMTC.

²⁰⁵ Neste conjunto de entidades inserem-se a EEM - Empresa de Electricidade da Madeira, EP, a APRAM, S.A., a IGA, S.A. e a Zarco Finance, B.V. e que são responsáveis por 82,7% do valor total dos avales reportados a 31 de Dezembro de 2002, com cerca de 137,8 milhões de euros.



- Em contrapartida, as responsabilidades detidas pela RAM relativas aos restantes sectores decresceu, registando maior expressão ao nível dos municípios, que viram diminuída a sua dívida contraída, no âmbito do Protocolo de Reequilíbrio Financeiro, em mais de 10,2 milhões de euros (-96,1%).
- As responsabilidades assumidas pela RAM na sequência da concessão de avales atingiram, no último ano, 198,3 milhões de euros, o montante mais elevado de sempre.

8.4 – Posição da dívida pública directa, indirecta e a fornecedores

A dívida total da RAM, directa, indirecta e a fornecedores, reportada a 31 de Dezembro de 2002, ascendia a 835,2 milhões de euros, apresentando-se no quadro seguinte a expressão financeira dos montantes que caracterizam a situação patrimonial passiva da Administração Financeira Regional:

Quadro VIII. 24 - Dívida pública total da RAM em 2002

Descrição	(em euros)	
	Valor	%
Dívida directa consolidada ²⁰⁶	443.184.131,61	53,1
Dívida indirecta ²⁰⁷	198.344.917,48	23,7
Dívida a fornecedores ²⁰⁸	193.652.701,57	23,2
Dívida Total	835.181.750,66	100

É de referir que a dívida pública regional cresceu 14,6%, de 2001 para 2002, (e 36,6% de 2000 para 2002) sendo particularmente responsáveis por esse acréscimo os compromissos assumidos pela Administração Regional directa, para com fornecedores, bem como os encargos resultantes da concessão de avales, que aumentaram, respectivamente, 31,4% (46,2 milhões de euros) e 42,7% (59,3 milhões de euros).

8.5 – Princípio do contraditório

No cumprimento do princípio do contraditório a SRPF²⁰⁹, no que respeita à apreciação efectuada quanto à finalidade e conseqüente aplicação dos empréstimos, nomeadamente o contraído junto do BEI e que veio amortizar o empréstimo intercalar no valor de 27,5 milhões de euros, afirma que *“No que respeita à aplicação do 1º desembolso, no montante de € 29.928.000, do empréstimo contraído pela Região junto do BEI, haverá que referir que a afectação do produto do desembolso respeitou as regras aplicáveis pelo BEI, já que este Banco prevê a possibilidade deste valor ser considerado como reembolso de despesas já suportadas por fundos públicos de projectos POPRAM III, (...).”* *“Sendo assim, confirma-se que efectivamente parte do empréstimo BEI não foi directamente aplicado no pagamento de despesas associadas a projectos POPRAM III, sendo que por outro lado, foram respeitadas as regras de afectação definidas pelo BEI bem como os princípios estipulados na (...)”* LFRA e no EPARAM *“acerca da utilização de empréstimo, pelo que se poderá concluir-se que todos os empréstimos contraídos em 2002 respeitaram todas as formalidades e finalidades.”*

²⁰⁶ Cfr. o Anexo XXVII da Conta da RAM de 2002.

²⁰⁷ Trata-se de dívida de garantia, em que a Região assegura o cumprimento de obrigações contraídas por terceiros, na sequência da concessão de avales (cfr. o anexo XXXIII da Conta da RAM de 2002).

²⁰⁸ Diz respeito ao montante de encargos assumidos e não pagos de todos os serviços dependentes do Governo Regional da Madeira (cfr. o ofício n.º 2326/03, de 01/09/03, da DROC, o qual foi posteriormente rectificado pelos ofícios n.º 3374/03, de 30/12/03 e n.º SAI01095/04, de 14/04/2004).

²⁰⁹ Através do ofício n.º SAI01593/04, de 13 de Abril.

Da leitura do artigo 6.º, ponto 6.01 - Utilização do produto do empréstimo, do contrato de financiamento celebrado entre o BEI e a RAM, respeitante ao desembolso de € 29.928.000, é possível extrair que *“O MUTUÁRIO utilizará o produto do presente empréstimo e os outros recursos previstos no plano de financiamento (...) exclusivamente para o financiamento do PROJECTO”*, leia-se POPRAM III, definindo-se pois, naquele documento, uma utilização restritiva daquelas verbas aos sub-projectos incluídos no POPRAM III.

No que concerne ao cumprimento dos requisitos legais na concessão de avales, a SRPF reitera a posição tomada em sede de pareceres anteriores e refere que *“A prática constante da Administração Regional, em matéria de prestação de garantias, teve sempre em vista o desenvolvimento económico e social da RAM e sempre que possível a salvaguarda da posição da Região como devedora acessória.*

Assim por vezes, houve necessidade de se fazer uma interpretação mais alargada do Decreto Regional n.º 23/79/M, de 16 de Outubro, adaptando-a à realidade sócio-económica da RAM.” (...) “Foi também esta uma das razões que concorreram para a aprovação de um novo regime de atribuição de avales, que, de certa forma, já abarcam as situações descritas.”

No que respeita a alguns avales concedidos pela RAM, a 31 de Dezembro, e que se encontravam em situação de incumprimento (ponto 8.3.3 do presente capítulo) a Secretaria Regional apresenta os procedimentos adoptados no acompanhamento e resolução de cada um:

PORTO SEGURO - Sociedade de Pescas, Ld.^a

“A embarcação “Porto Bravo” FN-1634C, propriedade da empresa Porto Seguro” (...) “cuja reconversão em arrastão de crustáceos foi objecto de aval da Região, naufragou em 09.05.2002.

Deste modo, as prestações dos respectivos empréstimos de consolidação e reestruturação do passivo avalizado pela Região na sequência dessa reconversão foram-se vencendo uma vez que, por um lado, a empresa não tinha capacidade de fazer face a esses compromissos em virtude do naufrágio, e, por outro lado, aguardava-se o desenrolar do processo de indemnização por parte da seguradora.

Apenas em 14.04.2003, a seguradora procedeu ao pagamento da respectiva indemnização, cujo valor embora inferior ao montante da dívida avalizada pela Região, se destinou à liquidação da maior parte do capital em dívida dos dois empréstimos. A dívida contraída no BTA foi reduzida para 163.059,66€, enquanto o empréstimo do BANIF foi reduzido para 113.693,01€.”

MEC - Madeira Engineering, CIA. Ld.^a

“Houve uma situação de litígio entre o Governo Regional da Madeira e a Empresa MEC (...) Foi acordado entre as partes a análise do litígio por um Tribunal Arbitrário, continuando-se a aguardar a decisão do mesmo.”

TUNIMADEIRA - Pesca e Reparação Naval, Ld.^a

“Na sequência de irregularidades detectadas pela Inspeção-Geral de Finanças, e por carta datada de 12.10.1999, o IFADAP rescindiu unilateralmente o contrato de atribuição de ajudas referente ao projecto da” empresa. “A Direcção Jurídica e Contencioso do IFADAP propôs uma acção executiva, que corre os seus termos na 15.ª Vara, 2.ª Secção do Tribunal Cível de Lisboa e datada de 27.03.2001.

Tal acção foi embargada a 12.12.2001, sendo contestada pelo IFADAP. Foi marcada audiência preliminar para ao dia 13.12.2002, que não se realizou no seguimento da renúncia dos advogados constituídos pela empresa, aguardando-se que o Tribunal Cível de Lisboa marque nova data para a audiência preliminar.



Apesar dos vários contactos estabelecidos como o IFADAP, ainda não foi possível obter mais informações.”

SOFRITOS - Fábrica de Produtos Alimentares, Ld.^a e MARIA LUBÉLIA KIEKEBEN - Comércio e Indústria de Tapeçarias e Bordados, Ld.^a

“Já foi solicitado à empresa o cumprimento das suas obrigações, estando o processo a ser acompanhado de perto no sentido da sua rápida resolução.”

Relativamente a Maria Isabel C. Silva e Sotero Trindade G. Silva, a Adalberto Teodoro Melim Escórcio e Ivete M. F. Ornelas e a João Manuel Alves Nascimento e Laura Maria Alves Nascimento as situações foram regularizadas em 2003.

Maria Assis Teixeira Félix

“O processo foi acompanhado pelo IHM, (...) que procedeu em 06.06.2002, à reversão do direito de superfície do lote atribuído (...) por incumprimento do prazo legalmente fixado para construção da moradia.

Após este procedimento, foi efectuado concurso para cedência de lote de terreno em direito de superfície, na sequência do qual foi alienado o referido lote pelo valor de 65.500,00€. À data estão a ser desenvolvidos esforços junto da mutuária para que seja regularizado o restante valor da dívida.”

No que concerne aos pagamentos pela execução de avales (ponto 8.3.4) a SRPF informa que, relativamente à situação do aval concedido aos Irmãos Castro, Ld.^a *“No desenrolar do processo de falência, a decisão do Juiz foi no sentido de, da massa falida retiradas as custas do processo, serem pagos a (...)”* CGD, *“(...) pois apresenta-se como credor privilegiado, e somente depois os demais credores mediante rateio da massa falida. O leilão dos bens móveis e imóveis realizou-se a 18.03.2003 pelo valor de 263.900,00€, que deverão reverter a favor da (...)”* CGD. *“Aguarda-se, na sequência dos acontecimentos descritos (...) pelo desfecho do processo de falência, estando-se, no entanto, a desenvolver esforços no sentido de a dívida junto da (...)”* CGD, *“(...) avalizada pela Região, ser já reduzida pelo valor do leilão, antes mesmo do desfecho do processo.”*

E no que se reporta à *Fashion Factory*, Ld.^a a Secretaria Regional refere que *“O leilão público realizado a 20.09.2002 não cumpriu o disposto no artigo 864.º do Código do Processo Civil (CPC), relativo à citação de credores desconhecidos com garantia real sobre os bens penhorados; (...) o cumprimento extemporâneo do disposto no artigo (...) não importa a anulação da venda dos bens, que entretanto já se efectuou pelo valor de 8.8750,00€, o qual foi depositado a 03.07.2003, em instituição de crédito, à ordem do Juiz do processo; Aguarda-se graduação dos créditos.”*



Capítulo IX

Património Regional



CAP. IX – PATRIMÓNIO REGIONAL

9.1 – Âmbito de verificação

Em conformidade com o art.º 41.º, n.º 1, als. c) e d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aplicado por remissão do art.º 42.º, n.º 3, do mesmo diploma, incumbe ao Tribunal de Contas, em sede de emissão de parecer sobre a Conta da RAM, apreciar a actividade financeira da Administração Pública Regional no ano a que a Conta se reporta, no domínio do património, sob o aspecto do inventário e do balanço do património da Região, assim como sobre as alterações patrimoniais, nomeadamente quando resultem de processos de privatização e, bem ainda, dos fluxos financeiros entre o Orçamento Regional e o Sector Público Empresarial da Região (SPER), em particular quanto ao destino legal das receitas provenientes de privatizações.

O presente capítulo inclui, ainda, uma síntese da “*Auditoria ao património móvel da região - parque de viaturas*”, da “*Auditoria à Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A.*” e da “*Auditoria operacional à concessão RAM/VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A – 2002*”.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, e em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal remeteu a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, o presente capítulo²¹⁰, cujas alegações²¹¹ foram, quando pertinentes, tidas em consideração e analisadas no último ponto do presente capítulo, assim como, os esclarecimentos da Vice-Presidência do Governo Regional relativos às entidades tuteladas por esta última e que foram remetidos em anexo.

9.2 – Gestão patrimonial

No ano 2002, a inventariação e inscrição dos bens do domínio privado regional no “*Cadastro dos Bens da Região Autónoma da Madeira*”, imposta pelo n.º 1 do art.º 1.º do DRR n.º 5/82/M, de 18 de Maio²¹², e organicamente cometida à Direcção Regional do Património²¹³, encontrava-se ainda em fase de implementação.

A este propósito, a Direcção Regional do Património informou, no seu ofício n.º 365, de 18 de Setembro de 2003, que “*(...) tem vindo a tomar diversas diligências no sentido de inventariar e inscrever na Conta Patrimonial da Região Autónoma da Madeira, os diversos bens do seu domínio privado*”, nomeadamente na área informática, dando conta de que “*(...) foi adquirida uma aplicação que permite fazer a georeferênciação dos imóveis (GeoMedia)*” e “*(...) desenvolvida uma outra aplicação informática (CIBERAM), com características de base de dados, que permite a inclusão de informações sobre os diferentes bens do domínio privado da Região*”.

²¹⁰ Com excepção das Sínteses.

²¹¹ A versão integral das respostas da SRPF encontra-se incluída na documentação relativa ao presente Relatório.

²¹² Cfr. o DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, que criou o inventário geral do património do Estado.

²¹³ Por força do disposto no art.º 4.º, n.º 1, al. h), do DRR n.º 11/93/M, de 13 de Maio, diploma que continha a estrutura organizativa da Direcção Regional do Património, e que foi alterado pelo DRR n.º 18/2000/M, de 22 de Março, competia a este departamento governamental “*Organizar e manter actualizado o cadastro central e o inventário dos bens da Região*”, salientando-se que a actual orgânica deste Serviço consta do DRR n.º 1/2004/M, de 6 de Fevereiro, que manteve um normativo com o mesmo teor.

9.3 – Auditoria ao Património Móvel da Região - Parque de Viaturas²¹⁴

9.3.1 – Enquadramento

Com a presente acção pretendeu-se acompanhar a execução do orçamento da RAM, controlando o crescimento e a racionalidade da despesa pública, nomeadamente com a análise e a apreciação do Património Móvel Regional, através do diagnóstico do quadro organizacional e operacional com os diferentes actores intervenientes no processo em causa e a avaliação dos procedimentos inerentes à aquisição, gestão e abate das viaturas, em especial no ano 2002.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foi remetido o relato da auditoria à Presidência e Vice-Presidência do Governo Regional, a todas as Secretarias Regionais e à Direcção Regional do Património, tendo remetido as suas alegações a Presidência do Governo Regional e as Secretarias Regionais dos Recursos Humanos, do Plano e Finanças, do Equipamento Social e Transportes, de Educação e do Ambiente e dos Recursos Naturais, as quais, após análise, foram tidas em consideração na elaboração do relatório, sendo transcritas ou sintetizadas no presente texto.

9.3.2 – Quadro Legal e Institucional

No art.º 11.º do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, que definiu o inventário geral dos elementos constitutivos do património do Estado, especifica-se que os veículos automóveis pertencentes ao Estado, e que integram os parques das administrações civis, constituem objecto de um inventário especial, a cargo da Direcção-Geral do Património do Estado.

A Portaria n.º 671/2001, de 17 de Abril, veio aprovar as instruções reguladoras do cadastro e do inventário do Estado (CIBE) e o respectivo classificador geral, em consonância com o previsto no DL n.º 477/80, de 15 de Outubro. No que concerne ao emprego das viaturas, o DL n.º 50/78, de 28 de Março, determina as linhas gerais de utilização de veículos do Estado.

Na ordem jurídica regional, o DRR n.º 5/82/M, enumera as disposições que regem o Património da RAM, sendo que os bens do domínio privado regional serão obrigatoriamente inventariados e inscritos no Cadastro dos bens da RAM. A organização e a actualização do cadastro dos bens do domínio privado competem à SRPF, através da Direcção Regional do Património, à luz das reestruturações orgânicas, entretanto, operadas. O DRR n.º 11/93/M, de 13 de Maio, aprovou a orgânica da DRPA, constituindo atribuições desta, entre outras, a organização, a gestão e a racionalização do parque automóvel da Região, de veículos ligeiros de passageiros, mistos e ligeiros de mercadorias. É, ainda, competência do Director Regional do Património organizar e manter actualizado um cadastro especial dos veículos automóveis pertencentes à Região.

Constata-se, no entanto, a ausência de legislação emanada pelos órgãos legislativos regionais sobre o emprego dos veículos automóveis, permanecendo um vazio legal na ordem jurídica regional. Apenas no DR n.º 12/78/M, de 28 de Fevereiro²¹⁵, se definiu, no seu art.º 3.º, que os membros do Governo Regional têm direito a transporte quando se deslocarem em serviço da Região, pelo que se verifica a ausência de preceitos legais que permitam a utilização de viaturas por parte da administração regional. De igual modo, não se procedeu à transposição para a ordem jurídica regional dos normativos

²¹⁴ Relatório n.º 11/2004-FS/SRMTC, aprovado em sessão de 22 de Abril.

²¹⁵ As alterações subsequentes efectivadas pelo DR n.º 11/79/M, de 26 de Julho e pelo DR n.º 15/81/M, de 3 de Setembro, mantiveram a norma referente aos transportes.



nacionais respeitantes ao boletim diário de serviço, pelo que não existe a obrigatoriedade da sua utilização pelos serviços regionais.

Cumprе realçar que nas alegações apresentadas em conjunto pelas Secretarias Regionais do Plano e Finanças, do Equipamento Social e Transportes, de Educação e do Ambiente e dos Recursos Naturais se afirma que *“Dada as especificidades e características próprias da frota automóvel do Governo Regional encontra-se em preparação documento legislativo que irá transpor para a Região as normas legais relativas à utilização e classificação do parque automóvel.”*, assim como com a *“(…) finalização do carregamento da informação na aplicação BANN será possível detectar (…) eventuais situações de quebra de informação, sendo certo que as medidas conducentes à unificação da frota, à criação de um seguro global para a frota da RAM e à uniformização de procedimentos de utilização das viaturas, irão permitir um controlo global da frota e a correcção de situações anómalas.”* o que dará resposta a algumas das observações formuladas no relatório.

9.3.3 – Cadastro Especial de Veículos

No cumprimento da Resolução n.º 1242/2001, de 6 de Setembro²¹⁶, a DRPA ficou incumbida de garantir o registo, nas respectivas conservatórias, de todos os veículos que, por qualquer forma, tenham sido adquiridos pela RAM. Através daquela resolução, e no âmbito das competências daquela Direcção Regional, o Conselho do Governo resolveu converter a favor da RAM todos os registos dos bens móveis titulados pelas Secretarias Regionais ou por quaisquer outras entidades que não disponham de autonomia patrimonial.

A DRPA solicitou à DRI o desenvolvimento de uma única e nova aplicação informática capaz de dar cumprimento às disposições da referida portaria na sua generalidade. Face à necessidade de centralizar os dados relativos às viaturas de todas as entidades e à sua operacionalidade, foi adoptada a aplicação informática denominada *“Software de gestão integrada - Enterprise Resource Planning (ERP) – BANN”*, pela DROP através da DSPMEM.

A decisão de que a aplicação informática respeitante ao inventário e cadastro ficaria a funcionar junto da DSPMEM, e não da DRPA, deveu-se ao facto de aquela centralizar já a informação sobre os registos, os processamentos e as despesas de todos os seguros das viaturas da RAM, assim como o abastecimento, as reparações e a manutenção de grande parte das viaturas afectas às Secretarias Regionais. Deste modo, na aplicação BANN, vocacionada maioritariamente para a gestão de reparações, manutenções e consumos da DSPMEM, desenvolveu-se um módulo específico para o inventário e gestão patrimonial, bem como para os seguros, tendo-se procedido à introdução dos dados no início de 2002.

O registo de entradas para o cadastro patrimonial, executado pela DSPMEM e não pela DRPA, contrariando as competências definidas na Lei que aprova a sua orgânica, revela-se insuficiente para garantir a permanente actualização do cadastro.

Sobre esta matéria a SRPF refere que ao *“(…) querer organizar e manter actualizado um cadastro especial dos veículos automóveis pertencentes à Região, que a DRPA, tendo sempre como base as premissas - solução global, solução economicamente mais vantajosa e partilha de informação -, equacionou todas as hipóteses e optou por fazer pequenos ajustamentos à aplicação informática BANN, na altura em construção para a DSPMEM, por forma a que esta pudesse dar resposta às instruções regulamentadoras do cadastro e inventário dos bens do Estado (CIBE) (...). assim “(…) optou-se pelo estabelecimento de um canal privilegiado entre a DRPA e a DSPMEM por forma a que esta entidade proceda ao carregamento da informação (...) nomeadamente, registos e regularizações*

²¹⁶ Publicada no JORAM em 14 de Setembro de 2001.

de automóveis. A DSPMEM após proceder à introdução da informação (...) envia listagem actualizada permitindo assim que a DRPA possua o Cadastro especial actualizado dos veículos automóveis pertencentes à Região.”

No que respeita ao processo de abate de veículos, cumpre salientar que a RAM também não dispõe, na sua ordem jurídica, de um enquadramento regulador dos procedimentos de abate de viaturas. Perante essa insuficiência, a Região tem adoptado algumas das orientações constantes das disposições emanadas pela Direcção Geral do Património, nomeadamente as constantes da Circular série A n.º 1/DSGVE/DAS/94 que estabelece orientações sobre o abate e a venda de viaturas. A realização dos abates de viaturas resulta da iniciativa de cada Secretaria Regional, e efectiva-se mediante comunicação à DRPA da proposta de viaturas a abater e só após a obtenção da respectiva autorização.

9.3.4 – Renovação e estruturação do parque automóvel

Verificou-se a inexistência de uma apreciação global da frota automóvel e da sua evolução, sustentada em estudos indispensáveis a uma correcta gestão da frota, nomeadamente no que respeita à sua reestruturação e renovação, conforme dispõem as alínea a) e b) do art.º 15.º do citado DRR n.º 11/93/M²¹⁷. Apesar das atribuições da DPRA, o processo de aquisição de viaturas é desencadeado por iniciativa individual de cada Secretaria Regional, induzida pela inexistência de um planeamento estratégico na gestão do parque de viaturas da RAM.

Ainda que não exista uma planificação anual da tipologia e do número de viaturas que devem constituir a frota da Região é, todavia, exercido um controlo directo sobre as propostas de aquisição apresentadas por cada Secretaria Regional. Este controlo consubstancia-se na obrigatoriedade de sujeição da aquisição de viaturas ao parecer prévio da SRPF, através da DRPA²¹⁸. Contudo, não estão sujeitas à emissão daquele parecer as aquisições de viaturas realizadas através de procedimentos que tenham por objecto principal a realização de empreitadas de obras públicas, conforme estatui, relativamente ao ano 2002, o art.º 14.º do DRR n.º 4/2002/M, de 13 de Fevereiro. A aquisição de viaturas por força deste expediente só é levada ao conhecimento da DRPA no momento em que a Secretaria Regional interessada solicita autorização para a aquisição da viatura pelo valor residual contratualmente definido.

9.3.5 – Caracterização geral do parque automóvel

O número total de viaturas da RAM é de 520, distribuídas pelos Departamentos do Governo Regional, institutos públicos e empresas de capital público, tutelados pelos primeiros, sendo o parque automóvel da Região constituído por 27 marcas distintas, o que acarreta custos de manutenção acrescidos.

No que concerne a esta matéria, a SRPF argumenta que *“Podemos ser tentados a fazer uma relação directa inequívoca entre o número de marcas e os seus reflexos nos custos de manutenção e reparação. Contudo, não devemos esquecer que as 27 marcas distintas, correspondem a veículos de 5 tipologias (...) e que dada a antiguidade do parque automóvel da RAM, muitas das marcas existentes na frota actual da RAM com apenas uma ou duas viaturas, possuíam, na altura da sua aquisição, percentagens elevadas relativamente à frota total. Desta ressalva não obsta a que não reconheçamos que é possível reduzir o número de marcas existentes na frota da RAM, trabalho, aliás, que já teve*

²¹⁷ Organizar e manter actualizado o cadastro central e o inventário dos bens da Região e estudar e propor as medidas necessárias a uma correcta gestão do parque de viaturas da Região, nomeadamente no que respeita à sua estruturação e renovação.

²¹⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 5.º do DRR n.º 5/82/M, de 18 de Maio, com a redacção dada pelo artigo 10.º do DRR n.º 13/95/M, de 11 de Maio.



início ao estabelecer-se uma Comissão/Parceria entre a DRPA e a DSPMEM de maneira a que a aquisição de viaturas seja sempre suportada por um parecer emitido pela DSPMEM, que tendo em conta os fins a que se destina a viatura, sugere a marca e o modelo a adquirir.”

A idade média das viaturas do parque automóvel da RAM é de 9,3 anos, sendo que, no caso da SREST, é superior a 10 anos, o que é revelador da antiguidade da frota regional. Relativamente a este aspecto, a SRPF afirma que *“(...) o Governo Regional tem feito um esforço financeiro no sentido de renovar o seu parque automóvel e reduzir progressivamente a sua idade média, pois é evidente que os custos de manutenção têm tendência para aumentar numa relação directa com a idade da viatura.”*

Se considerarmos a vida útil das viaturas da RAM, em termos contabilísticos, constata-se que apenas 53% da frota apresenta ainda algum valor passível de amortização. No parque automóvel da Região predominam as viaturas ligeiras de passageiros representando 47,9% do total seguindo-se os ligeiros de mercadorias com 31,7%.

9.3.6 – Controlo de Gestão do parque automóvel

O registo dos veículos automóveis em nome da Região Autónoma da Madeira é, por força da Resolução n.º 1242/2001, de 14 de Setembro, efectuado pela DRPA. A inventariação e a inscrição em cadastro especial de veículos da RAM são realizadas pela DSPMEM e não pela DRPA, em desconformidade com o disposto nas alíneas i) do n.º 1 do art.º 4.º e alínea b) do n.º 2 do art.º 16.º do DRR n.º 11/93/M, cabendo à Secretaria Regional/Direcção Regional a gestão e boa utilização das viaturas que lhes estão afectas.

Em regra, não existem regulamentos e normas que disciplinem a utilização das viaturas, mas sim disposições, avulsas nos diferentes serviços. Assim, alguns serviços dispõem de notas internas ou de documentos de registo ou de controlo, correspondentes a diferentes graus de controlo. Esses registos e controlos sobre a utilização das viaturas não são sistemáticos, pelo que não é possível confirmar a correcta utilização das mesmas, apresentando por essa razão uma fiabilidade reduzida.

Existem dois serviços no Governo Regional que efectuam o abastecimento, a manutenção e reparação das viaturas da RAM:

- A DSPMEM, que abrange para além das viaturas que lhe estão afectas, também as viaturas da Presidência do Governo Regional e restantes Secretarias Regionais, com exclusão dos veículos afectos à SRARN; e
- A DPMV, que estando inserida na estrutura orgânica da SRARN, assume aquelas responsabilidades no âmbito das viaturas afectas àquela Secretaria Regional.

No âmbito do exercício do princípio do contraditório a SRPF refere que *“A divisão das responsabilidades do abastecimento, manutenção e reparação da frota automóvel do Governo Regional pelas duas entidades - DSPMEM e DPMV -, ficou a dever-se às especificidades e características próprias da SRARN inerentes à sua orgânica e competências. Contudo, os modernos modelos de gestão, sugerem a unificação e centralização de serviços como forma de minimizar recursos humanos e materiais e garantir uma eficaz racionalização da frota automóvel. Foi neste contexto que se constituiu o grupo de trabalho”* para *“unificar a frota automóvel e os respectivos recursos humanos e materiais.”*

Alguns dos serviços de reparação e manutenção são efectuados com recurso a contratação externa, em alguns casos porque as viaturas ainda se encontram dentro do prazo de garantia, noutros porque as oficinas não têm capacidade técnica e humana para as executar.

Os seguros de quase todas as viaturas da RAM são geridos e pagos pela DSPMEM, incluindo os das viaturas afectas à SRARN. Cada viatura dispõe de uma apólice individual, considerando-se, no futuro, a possibilidade de um seguro de frota para todas as viaturas da RAM a um custo inferior.

Existem poucos parques fechados e com a capacidade adequada para a recolha das viaturas após o serviço diário. Algumas das viaturas pertencentes à Região permanecem na rua.

Por último, importa referir que se encontra em fase de estudo a unificação da gestão, manutenção e abastecimento dos dois parques de viaturas. A esta solução poderá corresponder a concentração e o melhor aproveitamento dos recursos, e será, seguramente, uma oportunidade para se instituir um efectivo ambiente de controlo integrado, de modo a assegurar uma utilização eficaz, eficiente e económica dos meios disponíveis.

9.3.7 – Informações complementares para o controlo

As diferentes Secretarias Regionais e os seus serviços dispõem de parques individuais, a maior parte das vezes de reduzida dimensão, com pouca capacidade, não procedendo ao registo e controlo das entradas e saídas das viaturas.

A este propósito, a SRRH refere que *“A existência de Serviços em prédios sem estacionamento, (...) dificulta a guarda das viatura.”*, e a SRPF esclarece que *“A dispersão e as especificidades de alguns serviços dificultam a resolução do problema através de uma solução global. (...) O reduzido número de viaturas afectas a determinados departamentos do Governo Regional, faz equacionar ao nível dos custos a afectar a cada viatura, as soluções de contratação de serviços de segurança para proceder ao controlo de viaturas.”*

Na generalidade, todos os Departamentos regionais dizem recorrer aos serviços da DSPMEM, no entanto, observam-se situações distintas decorrentes, essencialmente, do facto da titularidade das viaturas ser dos serviços e fundos autónomos.

9.4 – Património financeiro

A análise efectuada teve como objectivo conhecer a situação do património financeiro em 31 de Dezembro de 2002, verificando-se a conformidade dos elementos apresentados com a LEORAM, confirmando-se os valores inscritos nos Mapas anexos à Conta da Região²¹⁹, e procedendo-se à identificação das participações no capital social de empresas, dos créditos detidos e geridos pelos serviços que integram a Administração Regional Autónoma, bem como das alterações ocorridas durante o mesmo ano económico e dos direitos de participação das empresas do sector público empresarial regional²²⁰.

Nas operações activas de crédito, apuraram-se e confirmaram-se os movimentos do ano em apreço (concessão de empréstimos e reembolsos), com base nas informações fornecidas pela Conta da Região e pelas Contas de Gerência dos Fundos e Serviços Autónomos, e averiguou-se o cumprimento do limite de 31 milhões de euros, fixado pelo art.º 10.º do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro, para este tipo de operações.

²¹⁹ “Anexo XXXVII – Participação da Região no capital social de entidades societárias e não societárias (Situação em 31 de Dezembro de 2002)”; “Anexo XXXVIII – Balanço sintético das empresas com participação pública regional em 31 de Dezembro de 2002”; “Anexo XXXIX – Demonstração de resultados das empresas com participação pública regional em 31 de Dezembro de 2002” e “Anexo XL – Demonstração dos fluxos de caixa das empresas com participação pública regional em 31 de Dezembro de 2002”.

²²⁰ Embora as disponibilidades de Tesouraria também façam parte do património financeiro da Região, não se procedeu à sua análise, uma vez que essa matéria é tratada autonomamente no Capítulo XI - As Contas da Administração Pública Regional.



O quadro seguinte apresenta, em valor e em estrutura, a composição, em 31 de Dezembro de 2002, das carteiras de activos (acções, quotas e créditos) dos dois subsectores tratados no presente capítulo:

Quadro IX. 1 - Composição da carteira, por tipo de activos

(em euros)

Designação	Governo Regional		Fundos e Serviços Autónomos		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Acções e Quotas	85.743.079,04	82,4	2.039.609,58	18,7	87.782.688,62	76,4
Créditos	18.338.045,74	17,6	8.847.650,41	81,3	27.185.696,15	23,6
Total	104.081.124,78	100,0	10.887.259,99	100,0	114.968.384,77	100,0

Fonte: Conta da RAM 2002 e ofícios recebidos

A Região detinha, no final de 2002, uma carteira de activos que atingiu, aproximadamente, os 114,97 milhões de euros, no entanto, a sua estrutura financeira era pouco diversificada, pois 76,4% correspondia a acções e quotas e 23,6% a créditos concedidos.

Como se pode verificar, a carteira do subsector Governo Regional era composta, maioritariamente, por acções e quotas (82,4%), enquanto que a do subsector Fundos e Serviços Autónomos era constituída, essencialmente, por créditos decorrentes de empréstimos concedidos (81,3%), tratando-se de carteiras com volumes financeiros desiguais e pouco diversificadas.

Em relação ao ano anterior, verificou-se um crescimento na carteira de activos de, aproximadamente, 5,6 milhões de euros (5,2%), que resulta, fundamentalmente, do acréscimo ocorrido nas operações de crédito, nas quais se destacam os empréstimos concedidos à Empresa Jornal da Madeira, Ld.^a e à Ponta do Oeste, S.A.²²¹.

9.4.1 – Participações sociais

9.4.1.1 – Linhas gerais sobre o enquadramento jurídico

Com a publicação do DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que aprovou o novo regime do sector empresarial do Estado²²² e as bases gerais do estatuto das empresas públicas, passaram a integrar o conceito jurídico-administrativo de empresa pública, nos termos do seu art.º 3.º, “as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude” da “detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto” ou do “direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização” (n.º 1), e ainda as entidades públicas empresariais (n.º 2)²²³, que são pessoas colectivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado através de Decreto-Lei e dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, correspondendo às antigas empresas públicas previstas no revogado DL n.º 260/76, de 8 de Abril.

²²¹ Estes empréstimos serão objecto de análise no ponto 9.4.2 deste capítulo.

²²² Composto pelas empresas públicas, pelas empresas participadas e pelas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, que abarcam as empresas públicas gestoras de serviços de interesse económico geral e empresas privadas gestoras de serviços de interesse económico geral, por força de concessão ou da atribuição de direitos especiais ou exclusivos.

²²³ Por remissão do n.º 2 do art.º 3.º para o Capítulo III do diploma.

No actual contexto organizativo do sector empresarial do Estado, a empresa pública sob a forma societária, sujeita à lei comercial e ao direito privado em geral, tornou-se o instrumento por excelência da intervenção estatal na vida económica.

A reforma preconizada neste domínio pelo DL n.º 558/99 apenas abarca, no entanto, o sector empresarial do Estado, tendo o legislador remetido a regulação dos sectores empresariais das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais para legislação especial, relativamente à qual assume natureza supletiva (cfr. o art.º 5.º). Porém, e contrariamente ao que se verifica com o sector empresarial municipal²²⁴, o sector público empresarial das Regiões continua a não dispor de regulamentação específica, não existindo indicadores de que estejam em curso quaisquer iniciativas legislativas tendentes à aprovação de um quadro normativo de âmbito regional disciplinador da matéria, sem prejuízo do cumprimento dos princípios fundamentais estatuídos no DL n.º 558/99.

Assim, enquanto persistir o apontado vazio legislativo, que, como assinala a doutrina, tem vindo a ganhar acuidade com o aparecimento recente de inúmeras empresas de âmbito regional, considera-se o DL n.º 558/99 aplicável à Região, com as devidas adaptações.

Note-se que, embora os diplomas de criação de algumas dessas empresas não contenham qualquer referência àquele Decreto-Lei, as mesmas têm sido constituídas sob a forma de sociedade anónima (de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos), enquadrável na noção jurídica de empresa pública (regional) fornecida pelo n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 558/99.

Nos pontos seguintes serão analisados os movimentos da carteira de acções e quotas, bem como a situação financeira, em 2002, das empresas participadas pela Região.

9.4.1.2 – Evolução e movimentos da carteira de acções e quotas

A carteira de acções e quotas detidas pela Região compreendia, em 31 de Dezembro de 2002, títulos representativos de 31 entidades, duas delas criadas nesse ano²²⁵, conforme se dá conta no quadro seguinte, onde são identificadas as entidades em questão, e, bem assim, a participação da RAM no capital social de cada uma delas:

²²⁴ Cfr. a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto (Lei das empresas municipais, intermunicipais e regionais), que disciplina as empresas de âmbito municipal que os município e as associações de municípios podem criar para a prossecução de fins de reconhecido interesse público e desde que o objecto delas se contenha no âmbito das atribuições destes entes do poder local.

²²⁵ Foram constituídas em 2002 as seguintes sociedades desportivas: Clube Amigos do Basquete, Basquetebol S.A.D. e Clube Desportivo Portosantense, Hóquei do Porto Santo, S.A.D..



Quadro IX. 2 - Carteira de acções e quotas detidas pela RAM

(em euros)

Empresa	Participação da RAM				Variação 2001/2002
	31-12-2001		31-12-2002		
	Valor	%	Valor	%	
Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.	20.000.000,00	100,0	20.000.000,00	100,0	0,00
Administração dos Portos da RAM, S.A.	19.024.775,00	100,0	19.024.775,00	100,0	0,00
Investimentos e Gestão da Água, S.A.	2.850.000,00	100,0	2.850.000,00	100,0	0,00
Madeira Parques Empresariais, Soc. Gestora, S.A. (a)	510.000,00	51,0	1.000.000,00	100,0	490.000,00
Imprensa Regional da Madeira, E.P.	448.918,22	100,0	448.918,22	100,0	0,00
PLANAL - Soc. de Desenvolvimento da Madeira, S.A.	499.002,40	100,0	499.002,40	100,0	0,00
Empresa Jornal da Madeira, Ld. ^a	4.344.878,84	100,0	4.344.878,84	100,0	0,00
Sociedade de Desenv. do Porto Santo, S.A.	500.000,00	100,0	500.000,00	100,0	0,00
Sub-total I	48.177.574,47		48.667.574,47		490.000,00
Horários do Funchal, Transportes Públicos S.A.	15.675.000,00	95,0	15.675.000,00	95,0	0,00
Centro de Empresas e Inovação da Madeira, Ld. ^a	197.523,97	80,5	197.523,97	80,5	0,00
Pólo Científico e Tecnológico da Madeira, S.A.	1.047.900,00	84,0	1.047.900,00	84,0	0,00
Ponta do Oeste – Soc. de P. e Des. da Zona Oeste, S.A.	275.000,00	55,0	275.000,00	55,0	0,00
Soc. de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.	275.000,00	55,0	275.000,00	55,0	0,00
Soc. Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.	900.000,00	60,0	900.000,00	60,0	0,00
Clube Amigos do Basquete, Basquetebol S.A.D.	0,00	0	150.000,00	50,0	150.000,00
Académico Marítimo Madeira Andebol, S.A.D.	125.000,00	50,0	125.000,00	50,0	0,00
Sub-total II	18.495.423,97		18.645.423,97		150.000,00
Cimentos Madeira, Ld. ^a	748.196,85	42,9	748.196,85	42,9	0,00
Marítimo da Madeira Futebol, S.A.D.	1.000.000,00	40,0	1.000.000,00	40,0	0,00
CDP, Hóquei em Patins do Porto Santo, S.A.D.	0,00	0	100.000,00	40,0	100.000,00
SILOMAD, S.A.	17.500,00	35,0	17.500,00	35,0	0,00
Centro de Ciências e Tecnologia da Madeira	84.795,64	33,3	84.795,64	33,3	0,00
Madeira Andebol, S.A.D.	74.850,00	30,0	74.850,00	30,0	0,00
Soc. de Desenvolvimento da Madeira, S.A.	937.500,62	25,0	937.500,62	25,0	0,00
Centro de Vimes da Camacha, Ld. ^a	99.759,58	22,2	99.759,58	22,2	0,00
Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A.	13.500.000,00	20,0	13.500.000,00	20,0	0,00
VIALITORAL - Concessões Rodoviárias da Madeira S.A.	3.000.000,00	20,0	3.750.000,00	20,0	750.000,00
MADIBEL - Indústria de Alimentos e Bebidas, Ld. ^a	198.387,43	24,9	49.696,25	10,8	-148.691,18
Associação de Desenvolvimento da RAM	2.992,79	6,7	2.992,79	6,7	0,00
Centro Rodoviário Português	74.819,68	4,0	74.819,68	4,0	0,00
Indústria de Lacticínios da Madeira, Ld. ^a	22.096,80	2,0	22.096,80	2,0	0,00
Agência Regional de Energia e Ambiente da RAM	7.481,97	2,0	7.481,97	2,0	0,00
Sub-total III	19.768.381,37	0	20.469.690,19	0	701.308,82
Total	86.441.379,8	0	87.782.688,62	0	1.341.308,82

(a) Em 2002, o IDE-RAM realizou a sua participação no capital social desta empresa no valor de € 490.000.

O quadro anterior mostra que a participação pública regional, no capital de empresas, atingiu o valor nominal de 87,78 milhões de euros, tendo registado, em relação ao ano anterior, uma variação positiva de 1,34 milhões de euros.

Daquele universo, continuam a sobressair as participações nas empresas: “EEM - Empresa de Electricidade da Madeira, SA”, “APRAM – Administração dos Portos da RAM, S.A.”, “Horários do Funchal, Transportes Públicos, SA” e “ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA”, que, no seu conjunto, perfazem cerca de 77,7% do valor total das participações.

No ano económico de 2002, ocorreram, também, diversos movimentos na carteira regional de acções e quotas, a seguir evidenciados:

- A Região realizou, através do orçamento do IDRAM, a totalidade da sua participação no capital social inicial do “*Clube Amigos do Basquete, Basquetebol S.A.D.*” e subscreveu 40% (€ 100.000) do capital inicial (€ 250.000) do “*Clube Desportivo Portosantense, Hóquei em Patins do Porto Santo, S.A.D.*”, tendo, neste caso, realizado apenas 50% da sua participação (€ 50.000).
- Houve um aumento do capital social da “*VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A.*” no montante de € 3.750.000, subscrito pela Região na proporção detida no capital social (€ 750.000)²²⁶, mas da qual apenas realizou, o valor de € 225.000.
- A Região subscreveu e realizou, na íntegra, o primeiro aumento de capital da “*Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.*” (€ 1.425.000)²²⁷, conforme decorre do art.º 4.º, n.º 2, do capítulo II dos Estatutos anexos ao DLR n.º 9/2001/M, de 10 de Maio²²⁸.
- Pela acta n.º 2, de 22 de Julho de 2002, da AG da empresa “*Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.*”, foi deliberado efectuar um aumento de capital no montante de € 2.530.085, subscrito, tanto pela Região como pelo IDE-RAM, na proporção das respectivas participações²²⁹.
- Para além das modificações patrimoniais, resultantes da participação no capital de novas empresas, destaca-se a redução ocorrida na participação social da Região no capital da Madibel, S.A., que passou de 24,85% para 10,80%.

9.4.1.3 – Participações indirectas

As empresas participadas pela Região são, por vezes, titulares de participações noutras empresas, denominadas de participações públicas indirectas. Justifica-se, por isso, uma breve referência às entidades participadas por sociedades em que a maioria do capital é público (participação da Região superior a 50% do capital social).

²²⁶ Cfr. Resolução n.º 1156/02, de 26 de Setembro.

²²⁷ Autorizado pela Resolução n.º 293/02, de 21 de Março.

²²⁸ Verificou-se, contudo, que, em 31 de Dezembro de 2002, o referido aumento de capital não tinha sido ainda titulado por escritura pública, não integrando por essa razão a carteira de acções e quotas detidas pela RAM evidenciada no Quadro IX.2.

²²⁹ Também neste caso foi possível constatar que, em 31 de Dezembro de 2002, não tinha ainda sido lavrada a escritura pública de alteração do contrato para a fixação do novo capital social, pelo que o referido aumento de capital não integra a carteira de acções e quotas detidas pela RAM evidenciada no Quadro IX.2.



Quadro IX. 3 - Participações das sociedades de capitais maioritariamente públicos

Designação	Participação Social em 31-12-2002
EEM- Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.:	
Casa da Luz – Empreendimentos Turísticos Similares, Unipessoal, Ld. ^a	100%
EMACOM – Telecomunicações da Madeira, Unipessoal, Ld. ^a	100%
ENEREEM – Energias Renováveis, Ld. ^a	92,5% (a)
Teleféricos da Madeira, S.A.	20%
MADEM – Comunicações da Madeira, S.A.	47,5% (b)
Centro Logístico de Combustíveis da Madeira, S.A.	10%
MADIBEL – Indústria de Alimentos e Bebidas, S.A.	2,52%
Horários do Funchal, S.A.	5%
BANIF, S.A.	1,62%
CEIM- Centro de Empresas e Inovação da Madeira, Ld. ^a	1,63%
HF – Horários do Funchal, S.A.:	
Companhia dos Carros de São Gonçalo, S.A.	100%
Teleféricos da Madeira, S.A.	15%
OPT – Optimização e Planeamento de Transportes, Ld. ^a	7,14%
Soc. Automóveis de S. Roque do Faial, Ld. ^a	100%
Madeira Tecnopólo, S.A.:	
Mostramadeira – Feiras, Exposições e Congressos, Ld. ^a	100%
(a) 7,5% através da “Casa da Luz”	
(b) 46% através da EMACOM e 1,5% da “Casa da Luz”	

Existe, também, a empresa Zarco Finance, B.V., cuja totalidade do capital social encontra-se subscrito por sociedades de capitais maioritariamente públicos, conforme é possível verificar no quadro seguinte:

Quadro IX. 4 - Participações na Zarco Finance, B. V.

Designação	Participação Social
SDPS – Soc. de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.	22,44%
SMD - Soc. Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.	26,46%
Ponta do Oeste – Soc. de Prom. e Desenvol. da Zona Oeste da Madeira, S.A.	32,09%
SDNM - Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.	11,13%
Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.	7,88%
Total	100%

Impõe-se uma referência ao contrato celebrado entre a Zarco Finance, B.V., as Sociedades de Desenvolvimento e a MPE, S.A.²³⁰, dada a dimensão financeira da operação realizada, pois esta sociedade financeira disponibilizou aos accionistas o montante de € 190.000.000, decorrente do empréstimo obrigacionista organizado pelo consórcio bancário internacional liderado pelo Banco Efisa, S.A..

²³⁰ Este contrato foi celebrado em 13 de Dezembro de 2002.

Este empréstimo tinha como objectivo financiar o Plano de Investimentos e de Actividades das entidades que participam no capital social da Zarco Finance, B.V., e seria disponibilizado em três tranches: € 36.500.000 em 2002; € 61.500.000 em 2003 e € 92.000.000 em 2004.

A tranche, respeitante ao ano 2002, foi integralmente transferida para a SDPS, S.A. (€ 30.000.000) e para a SDNM, S.A. (€ 6.500.000), tendo sido avalizada pela Região através da Res. n.º 1504/02, de 4 de Dezembro²³¹.

9.4.1.4 – Balanço das entidades participadas

Do mapa seguinte²³², constam as principais componentes do Balanço²³³ das entidades em que a Região detém mais de 50% do capital social (com excepção da “*Planal – Sociedade de Desenvolvimento e Planeamento da Madeira, S.A.*”).

²³¹ Esta situação é referida no ponto 8.3.2 – Avals concedidos em 2002 do Capítulo VIII – Dívida Pública.

²³² Os valores apresentados constam dos documentos de prestação de contas e da Conta da Região. Os totais apresentados correspondem aos valores constantes dos mesmos documentos.

²³³ Esta peça contabilística evidencia o património da entidade, sob a perspectiva qualitativa (desagregando os seus componentes em bens, direitos e obrigações) e quantitativa (afectando a cada uma das componentes o respectivo valor).



Quadro IX. 5 - Balanço sintético das entidades participadas

(em euros)

Designação	Grupo EEM	Grupo Horários do Funchal	CEIM, Ld. ^a	APRAM, S.A.	SD Porto Santo, S.A.	Ponta do Oeste, S.A.	Emp. Jornal Madeira, Ld. ^a	Ac. Mar. Andebol S.A.D.	Subtotal
Imobilizado	258.302.635,06	19.120.842,60	61.487,53	227.710.608,00	16.263.891,69	4.039.790,84	362.238,34	18.396,66	525.916.007,72
Circulante	109.582.179,58	4.826.021,40	827.102,33	4.135.625,00	54.534.596,08	456.255,40	0,00	102.054,13	174.552.925,92
Acréscimos e diferimentos	42.150.126,29	2.481.041,52	503.233,45	272.684,00	386.127,57	1.044,80	40.307,54	172.329,17	46.006.894,34
Activo	410.034.940,93	26.427.905,52	1.391.823,31	232.118.917,00	71.184.615,34	4.497.091,04	1.377.803,13	292.779,96	747.451.085,23
Capital + Reservas	58.184.918,19	18.164.428,12	249.218,64	202.776.716,00	500.000,00	500.000,00	4.345.921,73	249.398,95	285.141.172,63
Resultados transitados	38.330.888,92	-3.374.929,46	96.662,85	-29.054.494,00	-1.586.723,51	-69.755,08	-11.900.363,87	-155.386,67	-7.820.222,82
Resultado líquido do exercício	1.158.984,56	-1.328.373,73	35.262,15	-14.300.800,00	-1.925.317,75	62.088,96	-3.173.380,17	45.275,48	-19.422.206,50
Capital Próprio	97.674.791,67	13.461.124,93	381.143,64	159.421.422,00	-3.012.041,26	492.333,88	-10.727.822,31	139.287,76	257.898.743,31
Provisões para riscos e encargos	9.999.690,07	151.053,00	0,00	11.708,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10.162.451,07
Dívidas a terceiros: médio e longo prazo	221.252.027,63	4.764.485,11	0,00	44.685.160,00	42.636.000,00	3.026.443,41	475.240,34	0,00	316.839.356,49
Dívidas a terceiros: curto prazo	28.393.787,61	5.752.599,53	928.050,47	18.803.632,00	27.932.780,46	963.119,05	0,00	131.588,36	82.947.824,48
Acréscimos e diferimentos	52.714.643,95	2.298.642,95	82.629,20	9.196.995,00	3.627.876,14	15.194,70	462.266,97	21.903,84	68.434.591,75
Passivo	312.360.149,26	12.966.780,59	1.010.679,67	72.697.495,00	74.196.656,60	4.004.757,16	12.105.625,44	153.492,20	489.552.341,92
Capital Próprio e Passivo	410.034.940,93	26.427.905,52	1.391.823,31	232.118.917,00	71.184.615,34	4.497.091,04	1.377.803,13	292.779,96	747.451.085,23

Fonte: Conta da RAM de 2002 e Relatórios e Contas das sociedades.

Quadro IX. 5 - Balanço sintético das entidades participadas (continuação)

(em euros)

Designação	MPE, S.A.	M. Tecnopólo, S.A.	SMD, S.A.	SDNM, S.A.	IGA, S.A.	Subtotal	Total
Imobilizado	986.412,97	2.877.704,17	694.767,36	1.226.264,70	29.399.933,68	35.185.082,88	561.101.090,60
Circulante	3.694.956,54	5.671.483,55	816.708,69	8.034.315,42	19.065.424,26	37.282.888,46	211.835.814,38
Acréscimos e diferimentos	3.625,92	4.311.479,46	0,00	186,37	626.193,25	4.941.485,00	50.948.379,34
Activo	4.684.995,43	12.860.667,18	1.511.476,05	9.260.766,49	49.091.551,19	77.409.456,34	824.860.541,57
Capital + Reservas	3.530.085,00	1.247.500,00	1.500.000,00	500.000,00	3.258.366,63	10.035.951,63	295.177.124,26
Resultados transitados	-418,88	-298.968,37	-8.931,05	-21.134,29	14.480,44	-314.972,15	-8.135.194,97
Resultado líquido do exercício	514.819,53	28.957,77	-30.236,82	-1.284,33	512.642,37	1.024.898,52	-18.397.307,98
Capital Próprio	4.044.485,65	977.489,40	1.460.832,13	477.581,38	3.785.489,44	10.745.878,00	268.644.621,31
Provisões para riscos e encargos	0,00	0,00	0,00	0,00	24.939,89	24.939,89	10.187.390,96
Dívidas a terceiros: médio e longo prazo	0,00	2.244.590,54	0,00	0,00	18.000.000,00	20.244.590,54	337.083.947,03
Dívidas a terceiros: curto prazo	635.231,76	6.998.892,49	12.261,75	8.497.276,45	10.853.672,67	26.997.335,12	109.945.159,60
Acréscimos e diferimentos	5.278,02	2.639.694,75	38.382,17	285.908,66	16.427.449,19	19.396.712,79	87.831.304,54
Passivo	640.509,78	11.883.177,78	50.643,92	8.783.185,11	45.306.061,75	66.663.578,34	556.215.920,26
Capital Próprio e Passivo	4.684.995,43	12.860.667,18	1.511.476,05	9.260.766,49	49.091.551,19	77.409.456,34	824.860.541,57



Os elementos do quadro precedente, por não terem sido sujeitos a consolidação, e pela circunstância de a participação pública e a dimensão das diversas empresas serem diferentes, podem retirar solidez à análise (principalmente no que respeita à coluna dos totais); no entanto, considerou-se pertinente proceder à sua apresentação, na medida em que permitem apreender a dimensão e as componentes do património das empresas. Assim:

- Do activo das entidades participadas (824,86 milhões de euros), 68,0% correspondia a imobilizado (561,10 milhões de euros) e 25,7% a capital circulante (211,83 milhões de euros).
- O capital próprio ascendia a 268,64 milhões de euros (cerca de 295,18 de capital social e reservas, -8,13 de resultados transitados de exercícios anteriores e -18,40 de resultados líquidos do exercício de 2002).
- Quanto às componentes do passivo destaca-se o montante de 447,03 milhões de euros de dívidas a terceiros (80,4% do passivo), dos quais cerca de 337,08 assumiam a forma de dívidas de médio e longo prazo e 109,94 de dívida de curto prazo, notando-se, ainda, o peso significativo dos acréscimos e diferimentos, constituindo 18,8% daquele passivo.
- Observa-se, igualmente, que o património global das entidades participadas ficou influenciado, uma vez mais, pela dimensão da EEM, S.A. e da APRAM, S.A., que representavam, respectivamente, 49,7% e 28,1% do total do Activo e 56,1% e 13% do total do passivo, justificando-se, por isso, uma referência particular ao Balanço destas duas entidades:

- No caso da APRAM, S.A.²³⁴, no que concerne ao imobilizado, destacam-se os bens do imobilizado corpóreo, que atingiram o montante de 227,7 milhões de euros.

Dos 159,42 milhões de euros de capitais próprios, 202,78 milhões respeitavam a capital e reservas, -29,05 a resultados transitados e -14,3 ao resultado líquido do exercício.

- No caso da EEM, S.A. (contas consolidadas), para além do peso significativo do imobilizado (258,3 milhões de euros), há a destacar o elevado valor do capital circulante (109,58 milhões de euros) e, de entre as suas componentes, o volume de créditos a entidades oficiais e regionais, contabilizado em 100,87 milhões de euros. De acordo com o Relatório e Contas de 2002, à semelhança dos exercícios anteriores, esta situação limita a capacidade de auto-financiamento da empresa, sendo a principal responsável pelo endividamento da mesma.

No passivo, destacam-se, pela sua importância, as dívidas de médio e longo prazo (221,25 milhões de euros), referentes a empréstimos bancários.

No que diz respeito às restantes empresas, salientam-se os seguintes aspectos:

- No activo da SDPS, S.A. no que concerne ao circulante (54,4 milhões de euros), destacam-se os depósitos bancários e caixa, que atingem 29,44 milhões de euros.

Quanto ao passivo, evidenciam-se tanto as dívidas de médio longo prazo (42,6 milhões de euros), como as de curto prazo (27,9 milhões de euros), em que estas últimas representam 25,4% do total das dívidas a terceiros a curto prazo, e que aumentaram cerca de 39,7% em relação a 2001. Foram originadas, fundamentalmente, por empréstimos contraídos junto de instituições de crédito (18,03 milhões de euros) e por dívidas a credores diversos (7,99 milhões de euros).

- No passivo da IGA, S.A., destacam-se as dívidas de longo prazo (18 milhões de euros), resultantes, principalmente, dos créditos junto das instituições de crédito, relativos à utilização de

²³⁴ Informações obtidas a partir do Relatório e Contas de 2002.

um empréstimo contraído no BEI, com o objectivo de financiar o plano de investimentos da empresa até ao ano 2003 e regularizar o empréstimo contraído junto do BES²³⁵.

9.4.1.5 – Resultados das entidades participadas

O quadro seguinte, permite identificar as modificações ocorridas nos resultados líquidos²³⁶ das entidades participadas em 2002, em relação a 2001, bem como a parcela daqueles que, em função da percentagem da participação no capital, podem ser imputados à RAM²³⁷.

Quadro IX. 6 - Resultados das entidades participadas no período 2001/2002

(em euros)

Entidades com comparticipação pública	Resultado líquido total		Resultado líquido imputável à RAM	
	2001	2002	2001	2002
ANAM - Aeroporto e Nav. Aérea Madeira, S.A.	-16.794.919,24	-18.243.235,98	-3.358.983,85	-3.648.647,20
Cimentos Madeira, Ld. ^a	2.084.271,90	2.350.968,75	893.318,94	1.007.625,21
EEM - Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.	-338.030,28	1.158.984,56	-338.030,28	1.158.984,56
Horários do Funchal, Transportes Públicos S.A.	-1.270.414,70	-1.328.373,73	-1.206.893,97	-1.261.955,04
ILMA - Indústria de Laticínios da Madeira	-362.102,33	229.849,00	-7.242,05	4.596,98
IRM - Imprensa Regional da Madeira, E.P.	20.221,27	0,00	20.221,27	0,00
MADIBEL, Ld. ^a	-175.886,11	-545.700,04	-43.707,70	-58.935,60
SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A.	4.625.931,51	3.993.019,72	1.156.482,88	998.254,93
AREAM - Agência Reg. de Energia e Amb.	5.067,79	4.130,28	101,36	82,61
CITMA - Centro de Ciências e Tecnologia	-181.128,48	-1.900,41	-60.370,12	-633,41
Centro de Empresas e Inovação da Madeira, Ld. ^a	5.684,11	35.262,15	4.575,14	28.382,50
Pólo Científico e Tecn. da Madeira, S.A.	-17.023,97	28.957,77	-14.300,14	24.324,53
Empresa Jornal da Madeira, Ld. ^a	-3.274.557,57	-3.173.380,17	-3.273.902,66	-3.172.745,49
SILOMAD, S.A.	-86.760,91	86.515,80	-30.366,32	30.280,53
Académico Marítimo Madeira Andebol, S.A.D.	-28.127,21	45.275,48	-14.063,61	22.637,74
Madeira Andebol, S.A.D.	-9.212,80	-43.685,16	-2.763,84	-13.105,55
Centro de Vimes da Camacha	-19.931,96	-19.054,00	-4.424,90	-4.229,99
ADERAM - Associação de Desenv. da RAM	-232.075,70	-87.599,90	-15.479,45	-5.842,91
SDPS - Sociedade de Desenv. do Porto Santo, S.A.	-1.085.931,35	-1.925.317,75	-1.085.931,35	-1.925.317,75
VIALITORAL - Concessões da Madeira, S.A.	-3.571,39	-1.587.734,00	-714,28	-317.546,80
IGA - Investimentos e Gestão da Água, S.A.	7.159,30	512.642,37	7.159,30	512.642,37
CRP - Centro Rodoviário Português	-498.289,12	-251.194,14	-18.785,50	-9.470,02
APRAM - Administração dos Portos da RAM, S.A.	-17.401.442,52	-14.300.800,00	-17.401.442,52	-14.300.800,00
Sociedade de Desenvolvimento do Norte, S.A.	-21.134,30	-1.284,33	-11.623,87	-706,38
Soc. Metropolitana Desenvolvimento, S.A.	-8.931,05	-30.236,82	-5.358,63	-18.142,09
Madeira Parques Empresariais, Soc. Gestora S.A.	-418,88	514.819,53	-213,63	514.819,53
Clube Amigos do Basquete, S.A.D.	0,00	-113.675,88	0,00	-56.837,94
Ponta do Oeste-Sociedade Desenv. Zona Oeste, S.A.	-57.508,22	62.088,96	-31.629,52	34.148,93
Total	-35.119.062,24	-32.630.657,94	-24.844.369,29	-20.458.135,77

Na análise global, salientam-se os seguintes aspectos:

²³⁵ Cfr. Resolução n.º 44/02, de 17 de Janeiro.

²³⁶ O resultado líquido é um dos mais importantes indicadores, em termos absolutos, da rentabilidade das empresas.

²³⁷ Alerta-se, no entanto, para a necessidade de ponderar os resultados, já que os mesmos estão influenciados (em alguns casos, de forma determinante), por recebimentos oriundos do orçamento regional.



- Os resultados líquidos das empresas participadas foram negativos em mais de 32,6 milhões de euros, sendo imputáveis à RAM cerca de 20,46 milhões de euros, por força da participação detida no capital daquelas entidades havendo, no entanto, uma redução do valor dos resultados líquidos negativos em cerca de 17,7%, relativamente ao ano anterior.

Para esse desempenho, contribuíram os resultados obtidos pela APRAM, S.A. (-14,3 milhões de euros), resultantes das amortizações do exercício, pela ANAM, S.A. (-3,65 milhões de euros), pela EJM, Ld.^a (-3,17 milhões de euros), sendo que estes resultados, de acordo com o Relatório e Contas, ficaram a dever-se à diminuição da facturação e ao decréscimo dos subsídios à exploração, apesar de ter ocorrido uma redução dos custos operacionais²³⁸.

- Em sentido positivo, destacam-se os resultados da EEM, S.A. (1,16 milhões de euros) e da Cimentos Madeira, Ld.^a (1 milhão de euros).
- Das restantes empresas com resultados líquidos negativos, assinalam-se, ainda, os obtidos pela SDPS, S.A. (-1,92 milhões de euros), que aumentaram cerca de 77,3% em relação a 2001, e pela HF, S.A. (-1,26 milhões de euros).

9.4.1.6 – Demonstração dos resultados das empresas detidas maioritariamente pela Região

Apresenta-se, de seguida, e de forma simplificada, a demonstração dos resultados por natureza²³⁹ das entidades que, por força da participação pública no capital ($\geq 50\%$), são administradas sob as orientações das respectivas tutelas:

²³⁸ Em 2002, a Empresa Jornal da Madeira, Ld.^a não recebeu da Região quaisquer subsídios à exploração, enquanto que em 2001 o valor recebido tinha sido de € 27.198,24.

²³⁹ Permite desagregar os resultados líquidos nas suas diversas componentes: resultado operacional, resultado financeiro e resultado extraordinário. Os valores apresentados constam dos documentos de prestação de contas enviados e da Conta da Região (Anexos XXXVIII-I e XXXVIII-II). Os totais apresentados correspondem aos valores constantes dos mesmos documentos.

Quadro IX. 7 - Demonstração dos resultados das empresas com participação pública regional

(em euros)

Designação	Grupo EEM	Grupo HF	CEIM, Ld. ^a	APRAM, S.A.	SDPS, S.A.	Emp. Jornal Madeira, Ld. ^a	Ac Mar. Andebol SAD	Ponta do Oeste, S.A.	IGA, S.A.	Subtotal
PROVEITOS E GANHOS										
Vendas	76.231.397,00	0,00	0,00	4.819,00	0,00	351.375,46	0,00	0,00	0,00	76.747.913,46
Prestação de serviços	81.432,75	19.485.222,55	122.803,39	9.735.751,00	113.870,66	1.376.433,82	77.105,07	104.476,09	6.876.700,04	37.973.795,37
Variação da Produção	0,00	18.227,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	21.532,60
Trabalhos para a própria empresa	3.226.725,37	1.762.714,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	819.009,31	0,00	5.808.449,24
Proveitos Suplementares	220.595,86	219.458,34	10.759,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	277.523,83	728.966,06
Subsídios à exploração	17.420.783,68	1.076.778,36	712.432,83	194.170,00	0,00	0,00	649.740,48	0,00	90.910,15	20.144.815,50
Outros Proveitos Operacionais	0,00	96.265,05	1.110,47	0,00	0,00	4.054,72	0,00	0,00	0,00	101.431,24
(A)	97.180.934,66	22.658.666,46	847.105,72	9.934.740,00	113.870,66	1.731.864,00	726.845,55	923.485,40	7.245.134,02	141.526.903,47
Proveitos e Ganhos Financeiros	502.760,41	96.341,65	,02	149.353,00	506,30	23,17	73,41	5.379,46	68.616,18	826.070,60
(C)	97.683.695,07	22.755.008,11	847.105,74	10.084.093,00	114.376,96	1.731.887,17	726.918,96	928.864,86	7.313.750,20	142.352.974,07
Proveitos e Ganhos Extraordinários	4.205.791,83	129.963,53	24.875,94	691.198,00	55,87	6.979,14	50,11	6.075,48	1.514.382,57	6.660.764,47
(E)	101.889.486,90	22.884.971,64	871.981,68	10.775.291,00	114.432,83	1.738.866,31	726.969,07	934.940,34	8.828.132,77	149.013.738,54
CUSTOS E PERDAS										
C.M.V.M.C.	36.184.108,12	4.136.781,09	0,00	129.274,00	0,00	1.772,31	0,00	0,00	302.407,56	40.792.300,08
Fornecimentos e Serviços Externos	4.956.238,15	5.062.729,64	452.919,09	1.628.539,00	177.368,26	1.875.885,75	162.444,21	656.344,78	2.258.524,01	17.272.802,89
Custos com Pessoal	25.766.688,21	11.162.447,92	300.421,02	7.361.684,00	350.744,30	2.593.241,63	391.298,08	172.079,23	2.766.439,21	51.016.428,60
Amortizações do Exercício	18.606.130,24	3.313.630,56	38.125,67	15.514.527,00	519.351,54	178.850,53	14.476,65	27.256,33	2.057.512,08	40.270.905,60
Provisões do Exercício	1.863.928,81	104.559,83	0,00	95.262,00	0,00	0,00	0,00	0,00	28.827,87	2.100.002,51
Impostos	679.036,74	20.671,30	1.048,37	93.801,00	35,29	7.542,46	1.681,41	6.639,43	37.720,16	848.284,16
Outros Custos Operacionais	9.915,71	143.707,08	3.641,39	2.041,00	0,00	8.940,22	0,00	0,00	652,50	168.924,90
(B)	88.066.045,98	23.944.527,42	796.155,54	24.825.128,00	1.047.499,39	4.666.232,90	569.900,35	862.319,77	7.452.083,39	152.469.648,74
Custos e Perdas Financeiras	11.096.144,10	351.671,09	20.924,70	13.581,00	965.980,07	126.184,19	10.635,64	9.148,54	638.555,98	13.237.231,31
(D)	99.162.190,08	24.296.198,51	817.080,24	24.838.709,00	2.013.479,46	4.792.417,09	580.535,99	871.468,31	8.090.639,37	165.706.880,05
Custos e Perdas Extraordinárias	765.008,09	29.361,57	3.702,24	237.382,00	25.413,21	111.225,46	100.703,52	,00	24.157,98	1.297.404,07
(F)	99.927.198,17	24.325.560,08	820.782,48	25.076.091,00	2.038.892,67	4.903.642,55	681.239,51	871.468,31	8.114.797,35	167.004.284,12
Imposto sobre o Rendimento	816.423,81	-112.214,71	15.936,95	0,00	857,91	8.603,93	454,08	1.383,06	200.693,05	932.138,08
(G)	100.743.621,98	24.213.345,37	836.719,43	25.076.091,00	2.039.750,58	4.912.246,48	681.693,59	872.851,37	8.315.490,40	167.936.422,20
Resultados Operacionais (A-B)	9.114.888,68	-1.285.860,96	50.950,18	-14.890.388,00	-933.628,73	-2.934.368,90	156.945,20	61.165,63	-206.949,37	-10.942.745,27
Resultados Financeiros	-10.593.383,69	-255.329,44	-20.924,68	135.772,00	-965.473,77	-126.161,02	-10.562,23	-3.769,08	-569.939,80	-12.411.160,71
Resultados Correntes (C-D)	-1.478.495,01	-1.541.190,40	30.025,50	-14.754.616,00	-1.899.102,50	-3.060.529,92	146.382,97	57.396,55	-776.889,17	-23.353.905,98
Resultados Extraordinários	3.440.783,74	100.601,96	21.173,70	453.816,00	-25.357,34	-104.246,32	-100.653,41		1.490.224,59	5.357.284,92
Resultados Antes de Imposto (E-F)	1.962.288,73	-1.440.588,44	51.199,20	-14.300.800,00	-1.924.459,84	-3.164.776,24	45.729,56	63.472,03	713.335,42	-17.990.545,58
Resultado Líquido Exercício (E-G)	1.158.984,56	-1.328.373,73	35.262,25	-14.300.800,00	-1.925.317,75	-3.173.380,17	45.275,48	62.088,97	512.642,37	-18.909.564,02
Cash-Flow	21.629.043,61	2.089.816,66	73.387,82	1.308.989,00	-1.405.966,21	-2.994.529,64	59.752,13	89.345,29	2.598.982,32	23.461.343,98

Fonte: Conta da RAM 2002 e Relatórios e Contas das sociedades



Quadro IX. 7 - Demonstração dos resultados das empresas com participação pública regional (Continuação)

(em euros)

Designação	M. Tecnopólo, S.A.	MPE, S.A.	SMD, S.A.	SDNM, S.A.	Subtotal	Total
PROVEITOS E GANHOS						
Vendas	416.471,47	0,00	0,00	0,00	416.471,47	77.164.384,93
Prestação de serviços	965.452,50	16.814,24	0,00	0,00	982.266,74	38.956.062,11
Variação da Produção	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	21.532,60
Trabalhos para a própria empresa	0,00	0,00	201.393,65	0,00	201.393,65	6.009.842,89
Proveitos Suplementares	3.506.985,06	0,00	10.257,50	0,00	3.517.242,56	4.246.208,62
Subsídios à exploração	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20.144.815,50
Outros Proveitos Operacionais	23.394,73	0,00	0,00	0,00	23.394,73	124.825,97
(A)	4.912.303,76	16.814,24	211.651,15	0,00	5.140.769,15	146.667.672,62
Proveitos e Ganhos Financeiros	90.154,15	694.141,54	15.630,37	0,00	799.926,06	1.625.996,66
(C)	5.002.457,91	710.955,78	227.281,52	0,00	5.940.695,21	148.293.669,28
Proveitos e Ganhos Extraordinários	421.560,64	347.618,13	,01	0,00	769.178,78	7.429.943,25
(E)	5.424.018,55	1.058.573,91	227.281,53	0,00	6.709.873,99	155.723.612,53
CUSTOS E PERDAS						
C.M.V.M.C.	1.456.699,96	0,00	0,00	0,00	1.456.699,96	42.249.000,04
Fornecimentos e Serviços Externos	1.729.336,55	136.179,10	22.100,41	0,00	1.887.616,06	19.160.418,95
Custos com Pessoal	910.578,52	177.662,49	228.980,54	0,00	1.317.221,55	52.333.650,15
Amortizações do Exercício	519.028,80	4.374,56	5.571,42	0,00	528.974,78	40.799.880,38
Provisões do Exercício	21.007,22	0,00	0,00	0,00	21.007,22	2.121.009,73
Impostos	22.258,38	257,65	209,50	0,00	22.725,53	871.009,69
Outros Custos Operacionais	8.143,50	0,00	0,00	0,00	8.143,50	177.068,40
(B)	4.667.052,93	318.473,80	256.861,87	0,00	5.242.388,60	157.712.037,34
Custos e Perdas Financeiras	366.936,99	18.846,68	78,17	0,00	385.861,84	13.623.093,15
(D)	5.033.989,92	337.320,48	256.940,04	0,00	5.628.250,44	171.335.130,49
Custos e Perdas Extraordinárias	250.861,19	10.830,13	0,00	0,00	261.691,32	1.559.095,39
(F)	5.284.851,11	348.150,61	256.940,04	0,00	5.889.941,76	172.894.225,88
Imposto sobre o Rendimento	110.209,67	195.603,77	578,31	1.284,33	307.676,08	1.239.814,16
(G)	5.395.060,78	543.754,38	257.518,35	1.284,33	6.197.617,84	174.134.040,04
Resultados Operacionais (A-B)	245.250,83	-301.659,56	-45.210,72	0,00	-101.619,45	-11.044.364,72
Resultados Financeiros	-276.782,84	675.294,86	15.552,20	0,00	414.064,22	-11.997.096,49
Resultados Correntes (C-D)	-31.532,01	373.635,30	-29.658,52	0,00	312.444,77	-23.041.461,21
Resultados Extraordinários	170.699,45	336.788,00	,01	0,00	507.487,46	5.864.772,38
Resultados Antes de Imposto (E-F)	139.167,44	710.423,30	-29.658,51	0,00	819.932,23	-17.170.613,35
Resultado Líquido Exercício (E-G)	28.957,77	514.819,53	-30.236,82	-1.284,33	512.256,15	-18.397.307,87
Cash-Flow	568.993,79	519.194,09	-24.665,40	-1.284,33	1.062.238,15	24.523.582,13

Fonte: Conta da RAM 2002 e Relatórios e Contas das sociedades

Na perspectiva dos resultados operacionais²⁴⁰, que traduzem, em termos abstractos, a viabilidade ou inviabilidade económica da actividade, verificou-se que:

- O resultado operacional total rondou os -11,04 milhões de euros, tendo sido decisivos para este desempenho os contributos da APRAM, S.A., (- 14,89 milhões de euros), da EJM, Ld.^a (-2,9 milhões de euros) e do Grupo HF, S.A. (-1,28 milhões de euros).

Por outro lado, apresenta-se o Grupo EEM, S.A., que obteve um resultado positivo na ordem dos 9,11 milhões de euros, e a Madeira Tecnopólo, S.A. (€ 245.250,83).

- Na formação do resultado operacional total participaram, decisivamente, os custos com o pessoal (52,3 milhões de euros) e as amortizações do exercício (cerca de 40,8 milhões de euros), de onde se destacam os custos do Grupo EEM, S.A. e da APRAM, S.A..
- Em sentido contrário, foram importantes as vendas (aproximadamente 77,2 milhões de euros) e a prestação de serviços (38,96 milhões de euros), embora os subsídios à exploração tivessem continuado a desempenhar um papel decisivo, pois atingiram o montante de cerca de 20,1 milhões de euros, salientando-se, uma vez mais, os subsídios concedidos ao Grupo EEM, S.A.²⁴¹, que atingiram perto de 17,42 milhões de euros.

No ano em análise, os resultados financeiros²⁴² contribuíram, de forma negativa, para a formação do resultado líquido total, com cerca de -12 milhões de euros (os ganhos e proveitos financeiros foram de, aproximadamente, 1,6 milhões de euros, enquanto que os custos totalizaram 13,6 milhões de euros).

Este comportamento foi marcado pelo resultado financeiro da EEM, S.A., de -10,59 milhões de euros, resultante dos custos financeiros significativos (cerca de -11,1 milhões de euros), que, no entanto, sofreram uma redução relativamente a 2001 (3,8%). O Relatório e Contas da EEM, S.A. fundamenta esta melhoria dos resultados financeiros, com as consecutivas diminuições da taxa de juro determinadas pelo BCE.

Os resultados extraordinários totais ascenderam a mais de 5,86 milhões de euros (7,43 milhões de euros de proveitos extraordinários e 1,56 milhões de euros de custos).

Como nota final, convém salientar que a SDNM, S.A. não apresentou quaisquer resultados, uma vez que no exercício de 2002, os custos foram transferidos para as contas de imobilizado em curso no final do exercício e os proveitos foram transferidos para a conta de proveitos diferidos, situação justificada, de acordo com o Relatório e Contas, pelo facto de a empresa se encontrar numa fase de construção das suas infraestruturas.

9.4.2 – Operações de Crédito

Neste ponto, analisam-se as operações de crédito resultantes da concessão de empréstimos a entidades regionais públicas e privadas bem como os créditos em dívida no final daquele ano económico.

Os empréstimos concedidos em 2002, tanto pela Administração Directa como pela Indirecta, são apresentados no quadro infra:

²⁴⁰ Que constituem um indicador da capacidade do negócio das empresas para gerarem excedentes, independentemente da forma de financiamento dos seus recursos.

²⁴¹ Cfr. Relatório e Parecer sobre a Conta da Região de 2001.

²⁴² Que evidenciam os lucros ou prejuízos decorrentes das decisões de financiamento ou aplicação de excedentes, por parte das empresas.



Quadro IX. 8 - Empréstimos concedidos

(em euros)					
Cl. Ec.	Descrição	Valor orçado	Valor pago	%	Tx. Exec.
09.06.03-A	Vice-Presidência do Governo Regional Emp. médio e longo prazos - O. Sectores	4.794.351,00	4.671.851,00	77,8	97,4
	S. R. do Ambiente e Recursos Naturais				
09.05.03-A	Emp. Cp. - Outros sectores - FAFIM	65.469,00	8.232,98	0,1	12,6
	Subtotal	4.859.820,	4.680.083,98	77,9	96,3
09.06.03-O	Instituto Regional de Emprego ILE's - Emp. Mlp - Outros Sectores - FSE	164.603,00	116.390,27	1,9	70,7
	Instituto de Habitação				
09.06.03	Emp. M/l prazo - Outros Sectores	1.710.192,00	1.207.840,29	20,1	70,6
	Subtotal	1.874.795,00	1.324.230,56	22,1	70,6
	Total	6.734.615,00	6.004.314,54	100,0	89,2

Fonte: Conta da RAM de 2002 e Contas de Gerência dos FSA

Nos orçamentos das entidades públicas identificadas no quadro anterior, foi inscrito, como operações activas, o montante total de 6,7 milhões de euros do qual foram utilizados 6 milhões de euros, o que equivale a uma taxa de execução de 89,2%. Esta taxa resultou, em grande parte, da transferência, para a EJM, Ld.^a, da quantia de 2,34 milhões de euros a título de suprimentos da accionista Região. Houve, também, a transferência do montante de 2,33 milhões de euros para a Ponta do Oeste, S.A., referente aos empréstimos celebrados entre a Região e esta entidade.

Após o exame dos elementos constantes do Relatório e Contas de 2002, nomeadamente o Balanço, verificou-se que o valor transferido para a EJM, Ld.^a encontra-se inscrito no Balanço desta entidade em *Dívidas a Terceiros – Curto Prazo – Empresas participadas e participantes*. Uma vez que está em causa um empréstimo concedido por um dos sócios à EJM, Ld.^a, o qual assumiu carácter de permanência, este não deveria ter sido classificado como dívida de curto prazo, no respectivo Balanço, reiterando-se o que foi afirmado sobre esta situação em sede de Parecer sobre a Conta da Região de 2001²⁴³.

Quanto aos empréstimos celebrados entre a Região e a Ponta do Oeste, S.A.²⁴⁴, tiveram como finalidade o financiamento do plano de actividades da Sociedade, com um período de carência de 10 anos e não lhes foi aplicada qualquer taxa de juro.

A Direcção Regional de Pescas concedeu empréstimos a 2 beneficiários, no valor de € 8.232,98, através do orçamento do FAFIM²⁴⁵, tendo ocorrido uma redução significativa de 89,4% nos montantes concedidos, em relação ao ano 2001.

No ano económico de 2002, o Instituto de Habitação da Madeira celebrou contratos de empréstimo, no âmbito do PRID e do RAVP, no montante de € 896.883,53. No entanto, foram efectivamente pagos empréstimos a particulares no valor total de € 1.207.840,29, dado terem transitado créditos concedidos no ano anterior.

²⁴³ Sobre esta questão ver ponto 7.4.3.3 do capítulo VII – O Património Regional.

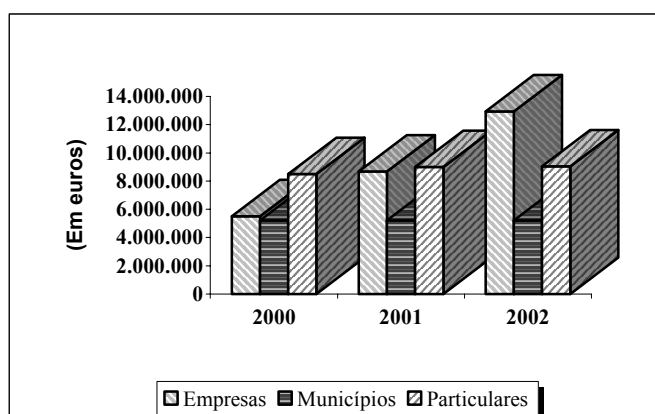
²⁴⁴ O primeiro, no montante de € 1.197.114,95, foi celebrado em 11/12/01, e o segundo, no valor de € 1.828.702,10, em 07/06/02.

²⁴⁵ Fundo gerido por aquela Direcção Regional, com o objectivo de apoiar proprietários de embarcações de pesca, em situações de comprovadas dificuldades técnicas ou financeiras, relacionadas com a operacionalidade das embarcações.

Da dotação inscrita no Instituto Regional de Emprego (€ 164.603), foram concedidos empréstimos a diversas entidades, no âmbito do programa “*Iniciativas Locais de Emprego*”, no valor global de € 116.390,27.

O gráfico seguinte expõe a situação, reportada ao final de cada ano, dos montantes contratuais dos créditos concedidos, no período em análise:

Gráfico IX. 1 - Situação dos créditos concedidos



Fonte: Contas da RAM 2000/2002 e ofícios remetidos

Os elementos espelhados mostram que o montante em dívida à Região ultrapassou os 27,1 milhões de euros, distribuído pelo Governo Regional, com 18,3 milhões de euros, e pelos Fundos e Serviços Autónomos, com 8,8 milhões de contos, sendo aquele valor o mais elevado dos anos analisados.

No final do ano 2002, na Administração Regional Directa, o capital em dívida, estava repartido do seguinte modo: 69% relativo a dívidas de empresas (onde se incluem os suprimentos à EJM, Ld.^a e os empréstimos à Ponta do Oeste, S.A.), 28% de empréstimos concedidos aos municípios²⁴⁶ e 3% que respeitavam a créditos aos particulares.

Relativamente ao agregado “*Empresas*”, houve o reembolso, por parte da EEM, SA, das 2.^a e 3.^a prestação (€ 239.423) do capital mutuado, conforme o disposto na cláusula quinta do Contrato de Mútuo celebrado em 30 de Julho de 1996, entre a RAM e esta empresa.

O montante inscrito no agregado “*Particulares – Governo Regional*” decorreu de um crédito concedido a um particular que, no ano 2002, não efectuou qualquer reembolso do empréstimo concedido pela Região, na sequência da execução do aval prestado.²⁴⁷

A dívida para com a Administração Indirecta distribuía-se, sobretudo, pelos particulares (97%), onde se incluem os empréstimos concedidos pelo IHM e pelo IRE, representando as empresas apenas 3%.

²⁴⁶ Ao nível do agregado “*Municípios*”, no período compreendido entre 2000 e 2002, os montantes em dívida não sofreram alterações, residindo a explicação no facto de o período de carência dos empréstimos concedidos ser de 10 anos e de serem remunerados à taxa de juro zero. Assim, apenas deverão ser reembolsados em 2004 os do Funchal e de São Vicente e em 2007 os de Machico e de Santa Cruz.

²⁴⁷ Cfr. Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM de 1999.



9.4.3 – Observância do limite para a realização de operações activas

O DLR n.º 29-A/2001/M, que aprovou o Orçamento da Região para 2002, no seu art.º 10.º, autorizou o Governo Regional a “(...) realizar operações activas até ao montante de 31 milhões de euros”, importando, por isso, analisar o acatamento daquela disposição.

Para tal, elaborou-se o quadro seguinte, onde constam os valores de 2002 que concorrem para o cumprimento daquele limite, resultantes das subscrições de capital das empresas indicadas e dos créditos concedidos:

Quadro IX. 9 – Observância do limite para operações activas

(em euros)

Operação realizada	Valor	%
CAB, Basquetebol S.A.D.	150.000,00	1,4
CDP, Hóquei do Porto Santo, S.A.D.	100.000,00	0,9
SDNM, S.A.	1.425.000,00	13,0
MPE, S.A.	2.530.085,00	23,1
VIALITORAL, S.A.	750.000,00	6,8
Empréstimos concedidos pelo Governo Regional	4.680.083,98	42,7
Empréstimos concedidos pelos FSA	1.324.230,56	12,1
Total	10.959.399,54	100,0

Fonte: Conta da Região 2002 e Contas de Gerência dos FSA

O valor expresso no quadro é inferior ao autorizado pela norma referenciada, concluindo-se, assim, que aquele limite foi respeitado, sendo de destacar, neste contexto, os empréstimos concedidos pelo Governo Regional, com 42,7% do total utilizado e a empresa MPE, S.A. com 23,1%.

9.4.4 – Rendimentos patrimoniais

No quadro abaixo, figuram os rendimentos patrimoniais obtidos pela Região em 2002, provenientes da distribuição de dividendos das empresas participadas e das operações de crédito efectuadas pela Administração Pública Regional:

Quadro IX. 10 - Rendimentos patrimoniais

(em euros)

Rendimentos dos activos financeiros	Valor	%
<i>Dividendos e participações nos lucros</i>		
Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A.	632.500,00	19,5
Cimentos Madeira, Ld. ^a	806.507,80	24,9
<i>Activos Financeiros - Títulos M/L prazos - O. Sectores</i>		
Empresa de Cervejas da Madeira, Ld. ^a	1.122.295,26	34,6
<i>Juros</i>		
ILE's	19.645,75	0,6
PRID e RAVP	658.972,17	20,3
Total	3.239.920,98	100,0

Fonte: Ofícios remetidos

Os activos financeiros renderam à Região, aproximadamente, 3,2 milhões de euros, dos quais 1,4 milhões de euros são relativos a rendimentos provenientes da distribuição de dividendos, e 1,1 milhões de euros, da totalidade das prestações da alienação da quota do Governo Regional na ECM, Ld.^a, enquanto que cerca de 678,6 mil euros referem-se a juros cobrados nos empréstimos concedidos.

9.5 – Fluxos financeiros com o Sector Público Empresarial Regional

A análise desenvolvida centrou-se²⁴⁸ nos fluxos financeiros decorrentes da atribuição de subsídios (englobando-se, para além daqueles, as transferências correntes e de capital), de aumentos de capital, de suprimentos, da distribuição de dividendos, bem como da alienação de participações sociais detidas pela RAM.

Os trabalhos desenvolvidos basearam-se na informação disponibilizada pela Secretaria Regional do Plano e Finanças²⁴⁹, tendo-se procedido internamente à confirmação dos fluxos financeiros através das Resoluções do Conselho do Governo Regional, que autorizaram as correspondentes despesas, e dos registos constantes da Conta da Região de 2002.

9.5.1 – Fluxos financeiros do Orçamento Regional para o SPER

Dada a importância de que se revestem os fluxos financeiros entre o orçamento regional e as entidades pertencentes ao sector público empresarial, o legislador contemplou, para além da sua análise em sede de parecer sobre as contas regionais, a obrigatoriedade de remessa pelo executivo, à Assembleia, conjuntamente com a proposta de orçamento, de informação sobre as “*Transferências orçamentais para (...) as empresas públicas*”²⁵⁰ [cfr. al. b) do n.º 2 do art.º 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro].

Como no diploma referido não está prevista a entrega, conjuntamente com a Conta da Região, de um anexo de onde conste a execução orçamental dessas transferências, parece justificável, no contexto de uma eventual revisão àquela Lei, que seja consagrada a obrigatoriedade da apresentação desse documento, o que vem sendo sugerido no Parecer sobre as Contas da RAM, nos últimos anos.

9.5.1.1 – Transferências correntes e subsídios para o SPER

O montante global de transferências correntes e subsídios pagos, através da Conta da Região, a entidades participadas, atingiu, aproximadamente os 2,86 milhões de euros (menos 994,4 mil euros do que em 2001), distribuídos da seguinte forma:

Quadro IX. 11 - Beneficiários das transferências correntes

(em euros)

Secretaria	Cl. Ec.	Designação	Beneficiários	Valor		Tx. Exec.
				Orçado	Pago	
		Transferências Correntes		1.382.078,96	940.603,76	68,1
VPGR	04.02.01- A	Instituições Particulares	CEIM, Ld. ^a	967.597,00	592.596,09	61,2
VPGR	04.02.01- A	Instituições Particulares	AREAM	364.750,00	318.154,21	87,2
SRE	04.02.01	Instituições Particulares	CITMA	9.975,96	9.975,96	100,0
SRTC	04.02.01- O	Instituições Particulares/FSE	ADERAM	39.756,00	19.877,50	50,0

²⁴⁸ Para além destes fluxos financeiros, há ainda a registar aqueles que decorrem da relação comercial privada que se estabelece entre o sector público e as entidades participadas, cujo âmbito extravasa o da presente análise.

²⁴⁹ Cfr. Ofício n.º 2435/03, de 31 de Julho, da Direcção Regional de Planeamento e Finanças.

²⁵⁰ A propósito da ausência de remessa deste Anexo à Assembleia, confronte-se o Capítulo I, respeitante ao Processo Orçamental.



Secretaria	Cl. Ec.	Designação	Beneficiários	Valor		Tx. Exec.
				Orçado	Pago	
		Subsídios		2.992.913,69	1.916.211,35	64,0
VPGR	05.01.01.-A	E.P.P.E.	IRM, E.P.	503.880,00	503.880,00	100,0
VPGR	05.01.02.-A	Empresas privadas	ILMA, Ld. ^a	3.628,69	3.628,69	100,0
SREST	05.01.01.-A	E.P.P.E	H. Funchal, S.A.	622.600,00	562.330,58	90,3
SRE	05.01.01.-Q	E.P.P.E. - REGIS II	M. Tecnopólo, S.A.	2.366.685,00	846.372,08	35,8
Total				4.374.992,65	2.856.815,11	65,3

De entre os beneficiários destas transferências destaca-se, à semelhança do ano anterior, a Madeira Tecnopólo S.A., que arrecadou € 846.372,08 (29,6% das verbas atribuídas) pagos como subsídios, distribuídos da seguinte forma:

Quadro IX. 12 - Subsídios à Madeira Tecnopólo, S.A.

(em euros)

Resolução N.º	Finalidade	Montante
1713/01	"Um computador para todos"	359.134,49
1771-B/01	"Uma família, um computador"	279.875,77
551/02	"Criação de Infocentros"	89.906,45
657/02	Programa REGIS	99.759,57
810/02	Prestação serviços ao Conservatório	17.695,80
Total		846.372,08

Esta entidade apresenta, no entanto, a taxa de execução mais baixa (35,8%), devido ao facto de 14 projectos previstos no âmbito do PIDDAR, não terem tido qualquer realização financeira em 2002.

Todas as transferências referidas foram efectuadas ao abrigo de contratos-programa²⁵¹ outorgados entre a RAM e a Madeira Tecnopólo, S.A., com excepção do montante indicado em último lugar, transferido a coberto de um contrato de prestação de serviços.

Este contrato foi celebrado, por ajuste directo, entre a RAM, através da SRE, e a Madeira Tecnopólo, S.A., ao abrigo do disposto no n.º 2 do art.º 3.º do DLR n.º 24/2000/M, de 2 de Setembro²⁵², e de acordo com a Res. n.º 810/02, de 11 de Julho, tendo o mesmo por objecto, nos termos da sua cláusula primeira, a "Prestação de serviços de secretariado, segurança, acompanhamento de projectos, utilização de espaços, água, luz e serviços de limpeza pela Segunda Outorgante mediante a integração do "Conservatório – Escola Profissional de Artes", entidade sob a tutela da Primeira Outorgante, no Parque Científico e Tecnológico da Madeira", destinando-se ainda, em consonância com o estabelecido na cláusula segunda, a atingir as seguintes finalidades específicas:

- a) Disponibilização de serviços e mais-valias por parte da Segunda Outorgante na área referente ao acompanhamento de projectos inovadores;
- b) Utilização por entidades sob a tutela da Primeira Outorgante de serviços do Parque Científico e Tecnológico da Madeira, junto da população universitária, com o escopo de

²⁵¹ Estes contratos-programa são objecto de análise no capítulo IV – Subsídios e Outros Apoios Financeiros.

²⁵² O preceito invocado, inserido no diploma que aprovou o regime de exploração do Parque Científico e Tecnológico da Madeira, autoriza o Governo Regional a assinar, com a sociedade, contratos de prestação de serviços na área de intervenção da sociedade. No caso concreto, e de acordo com a previsão daquela norma, o ajuste directo foi fundamentado na alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, que admite o recurso a este procedimento, independentemente do valor da despesa, "Por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado".

concretização de prerrogativas de interesse regional, em articulação com a política definida pelo Governo Regional da Madeira;”

Por força deste contrato, cujo período de vigência teve início em 11 de Julho de 2002²⁵³, prolongando-se até 31 de Dezembro de 2006, a RAM está obrigada ao pagamento mensal à Madeira Tecnopólo, S.A., a título de contrapartida pelos serviços prestados, de uma tranche mensal no valor de € 3.915²⁵⁴, com cabimento na dotação da rubrica de classificação económica 05.01.01 – *Subsídios – Empresas Públicas Equiparadas ou Participadas*, do orçamento da SRE.

Todavia, na medida em que tais pagamentos se traduzem na remuneração de serviços específicos prestados pela Madeira Tecnopólo, S.A., e não na atribuição de um subsídio, estamos perante uma situação de incorrecta cabimentação orçamental da despesa gerada pelo contrato outorgado, o que evidencia a inobservância do princípio da especificação, consagrado nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei n.º 28/92.

Em 2002, foram, através da rubrica de classificação económica 04.02.01 A – *Transferências Correntes – Instituições Particulares*, do orçamento da Vice-Presidência, efectuadas transferências para o CEIM, Ld.^a que ascenderam a € 592.596,09, distribuídos do seguinte modo:

- € 125.000 relativos ao contrato-programa celebrado com vista à realização do objectivo de *“Modernização e Inovação Empresarial*, autorizado pela Res. n.º 1753/01, de 13 de Dezembro e cujo período de vigência decorreu entre 1 de Outubro de 2001 e 1 de Outubro de 2003;
- € 467.596,09 respeitantes ao contrato-programa celebrado no âmbito do projecto *“Regio Partenariat Europe”*, autorizado pela Res. n.º 1752/01, de 13 de Dezembro e cujo período de vigência decorreu entre 1 de Outubro de 2001 e 1 de Outubro de 2002.

A celebração dos contratos-programa em apreço, ocorrida em 14 de Dezembro de 2001, foi legalmente fundamentada na norma do art.º 33.º do DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril²⁵⁵, que conferiu competência ao Governo Regional para *“efectuar transferências da componente regional dos programas e projectos aprovados pela União Europeia para as empresas e instituições em que a Região Autónoma da Madeira detenha participações no respectivo capital social”*, ficando a VPGR obrigada, nos termos da cláusula quarta do texto dos contratos, a, entre outros aspectos, acompanhar a execução financeira dos mesmos, assim como *“a execução das actividades, garantindo o cumprimento”* dos programas aprovados *“nos termos e prazos estipulados”*, e a *“controlar e fiscalizar o cumprimento de todos os aspectos financeiros, técnicos e legais necessários”*, encontrando-se o CEIM, Ld.^a vinculado a, para além do mais ali previsto, apresentar àquele departamento governamental *“para aprovação, propostas sobre a actividade a desenvolver, englobando objectivos específicos”*, os cronogramas *“de execução física e financeira”* e os respectivos orçamentos específicos.

Neste contexto, questiona-se a previsão da produção de efeitos retroactivos dos contratos, consagrada no respectivo clausulado, uma vez que este expediente poderá ter comprometido temporariamente o controlo da actividade desenvolvida pelo CEIM, Ld.^a, no âmbito dos projectos financiados.

²⁵³ Data da respectiva assinatura.

²⁵⁴ Que, em consonância com a cláusula terceira, é passível de actualização anual, por acordo entre as partes.

²⁵⁵ Diploma que aprovou o Orçamento da RAM para 2001.

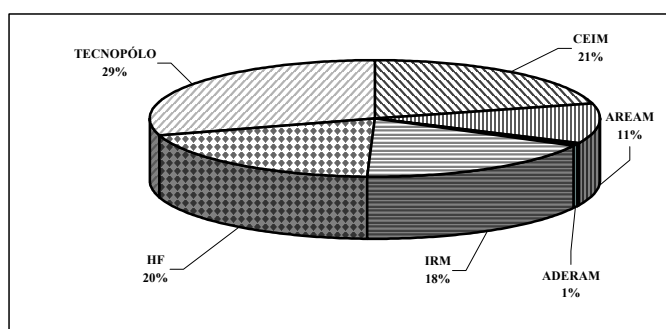


Por outro lado, a natureza jurídica da entidade beneficiária das transferências²⁵⁶ e a finalidade das verbas concedidas suscita ainda dúvidas quanto à correcção da cabimentação orçamental das despesas envolvidas, efectuada, em ambos os casos, pela rubrica de classificação económica 04.02.01 A – *Transferências Correntes – Instituições Particulares*, deixando pressuposto o incumprimento do princípio da especificação orçamental das despesas, vertido nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei n.º 28/92.

A AREAM recebeu € 318.154,21, que foram pagos através do projecto “*Cooperação Técnica e Científica com a AREAM*”, do orçamento da VPGR, no âmbito do contrato-programa celebrado entre a SRPF e a AREAM, tendo em vista a realização de actividades que se enquadram na política energética regional.

As verbas transferidas a título de indemnização compensatória, para a Imprensa Regional da Madeira E.P., no montante global de € 503.880 (mais 130 mil euros do que em 2001), destinaram-se, nos termos das Resoluções que autorizaram aquelas despesas²⁵⁷, a garantir o seu equilíbrio financeiro e fazer face aos encargos decorrentes dos processos de rescisão dos contratos de trabalho.

Gráfico IX. 2 - Distribuição das transferências correntes e subsídios por beneficiários



Foi ainda transferido para a Horários do Funchal S.A. o montante de € 562.330,58, a título de indemnização compensatória²⁵⁸, ao abrigo do disposto no art.º 26.º do DLR n.º 29-A/2001/M. Também beneficiaram destas indemnizações as outras empresas regionais de transportes colectivos de passageiros.

9.5.1.2 – Transferências de capital, aumentos de capital e constituição de suprimentos

O relatório que acompanhou a proposta de Orçamento, para 2002, previa a realização de operações activas, relativas ao SPER, no valor de 25,8 milhões de euros²⁵⁹; no entanto, as operações activas efectivamente realizadas, relativas ao SPER, apenas totalizaram os 8,3 milhões de euros, ocorrendo as seguintes situações:

- Foi efectivamente transferido para a EJM, Ld.^a, a título de suprimentos, o montante previsto de 2,34 milhões de euros, tendo sido concedido um empréstimo à Ponta Oeste, S.A. no montante de 2,33 milhões de euros, quando a previsão era de 2,5 milhões de euros²⁶⁰.

²⁵⁶ Que reveste a forma de sociedade comercial por quotas, constituída nos termos da lei comercial.

²⁵⁷ Resoluções n.ºs: 1582/01, de 15 de Novembro, 661/02, de 6 de Junho e 976/02, de 26 de Agosto.

²⁵⁸ Autorizada através da Resolução n.º 641/02, de 6 de Junho.

²⁵⁹ Valor respeitante ao orçamento inicial, que não inclui 0,1 milhões de euros para o “*Fundo de Apoio à Frota de Pesca da Região*”, também considerado como operação activa.

²⁶⁰ Tal como consta do ponto 9.3.2. anterior.

- Foi igualmente transferido na íntegra, para a SDNM, S.A., o montante inscrito na proposta de orçamento (1,5 milhões de euros), e à MPE, S.A. foram pagos 1,425 milhões de euros dos 1,6 milhões de euros previstos;
- Apenas foram transferidos para a APRAM, S.A. 539,9 mil euros (valor coincidente com o do orçamento final), mas que ficou muito aquém da previsão inicial de 9 milhões de euros;
- Não chegaram a ser utilizados em aumentos de capital os montantes a seguir discriminados:
 - 3,4 milhões de euros – SMD, S.A.;
 - 3 milhões de euros – ANAM, S.A.²⁶¹;
 - 2,6 milhões de euros – SDPS, S.A..

Os fluxos com o SPER, pagos através de “*Despesas de capital*”, atingiram o montante global de cerca de 18,2 milhões de euros, dos quais 9,9 (54,4%) foram contabilizados como “*Transferências de Capital*” e 8,3 (45,6%) inscritos no agrupamento “*Activos Financeiros*”, conforme se pode observar no quadro seguinte:

Quadro IX. 13 – Beneficiários das transferências de capital

(em euros)

Secretaria	CL.Ec.	Designação	Beneficiários	Valor		Tx. Exec.
				Orçado	Pago	
		Transferências de Capital		14.035.302,00	10.013.036,83	71,3
SREST	08.01.01	E.P.P.E.*	ANAM, S.A.	10.372.270,00	6.783.774,46	65,4
SRARN	08.01.01-A	E.P.P.E.	IGA, S.A.	2.990.933,00	2.965.786,73	99,2
SRPF	08.03.01	Instituições Particulares	M. Tecnopólo, S.A.	400.000,00	107.121,38	-**
SRPF	08.03.01	Instituições Particulares	ADERAM	272.099,00	156.354,26	57,5
		Activos financeiros		14.469.159,00	8.289.730,59	57,3
VPGR	09.01.00 - A	Aumentos de Capital	MPE, S.A.	1.506.778,00	1.424.997,93	94,6
VPGR	09.01.00 - A	Aumentos de Capital	SDPS, S.A.	2.550.000,00	0,00	0,0
VPGR	09.01.00 - A	Aumentos de Capital	SDN, S.A.	1.500.000,00	1.425.000,00	95,0
VPGR	09.01.00 - A	Aumentos de Capital	SMD, S.A.	3.350.000,00	0,00	0,0
SREST	09.01.00 - A	Aumentos de Capital	ANAM, S.A.	148,00	0,00	0,0
SREST	09.01.00	Aumentos de Capital	VIALITORAL, S.A.	225.000,00	225.000,00	100,0
SREST	09.01.00 - A	Aumentos de Capital	APRAM, S.A.	539.889,00	539.888,87	100,0
VPGR	09.06.03 - A	Empréstimos de M. e L. Prazo - O. sectores	EJM, Ld. ^a	2.344.351,00	2.344.351,00	100,0
VPGR	09.06.03 - A	Empréstimos de M. e L. Prazo - O. sectores	SDPO, S.A.	2.450.000,00	2.327.500,00	95,0
SREST	09.07.00 - A	Outros Activos Financeiros	ADERAM	2.993,00	2.992,79	100,0
		Total		28.504.461,00	18.302.767,42	64,2

*E.P.P.E – Empresas públicas participadas e equiparadas.

** Não se pode calcular a taxa de execução, uma vez que, o valor orçado inclui valores a transferir para outras entidades.

Fonte: Conta da RAM de 2002.

Os pagamentos para o SPER, no âmbito das despesas de capital, reduziram-se em 2,6 milhões de euros (menos 12,6%), face ao ano anterior (quando atingiram os 20,9 milhões de euros).

²⁶¹ No orçamento final o valor reduziu-se para € 148,00.

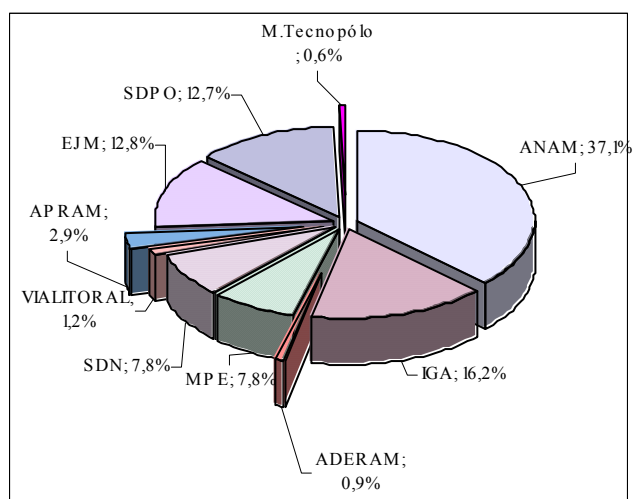


Relativamente às verbas inscritas e pagas através do agrupamento “Transferências de capital” evidencia-se o seguinte:

- Os 6,78 milhões de euros transferidos para a ANAM, S.A., através do orçamento da SREST (com um peso de 67,7% nas transferências realizadas), dizem respeito ao financiamento dos trabalhos relativos à Estrada Regional n.º 101²⁶²;
- As verbas transferidas²⁶³, para a IGA, S.A., no montante global de, aproximadamente, 2,97 milhões de euros, e que representaram 29,6% do total das transferências, destinaram-se a comparticipar financeiramente a entidade, no âmbito do Contrato de Concessão do Sistema Regional de Gestão e Abastecimento de Água.

O gráfico seguinte apresenta a distribuição das transferências de capital por beneficiários:

Gráfico IX. 3 – Distribuição das transferências de capital por beneficiário



No que se refere às despesas pagas no âmbito do agrupamento “Activos Financeiros”, destaca-se o seguinte:

- Os 1,4 milhões de euros pagos à MPE, S.A. visaram realizar o valor remanescente da quota parte da Região, no capital social inicial (€ 134.654,58)²⁶⁴ e o valor da participação da Região no 1.º aumento de capital desta sociedade (€ 1.290.343,35)²⁶⁵.
- Subscrição e realização integral, pela Região, do primeiro aumento de capital da SDNM, S.A., o que originou pagamentos no valor de 1,4 milhões de euros, autorizados pela Resolução n.º 293/02, de 21 de Março.
- Pagamento à APRAM, S.A. do montante de € 539.888,87, correspondente à parte remanescente da realização do aumento de capital, aprovado em AG de 31 de Março de 2000 e subscrito pela RAM²⁶⁶.

²⁶² De acordo com as Resoluções n.ºs 1450/01, de 11 de Outubro, 1767/01, de 13 de Dezembro e 69/02, de 31 de Janeiro, que autorizaram esta despesa.

²⁶³ Autorizadas através da Resolução n.º 1346/01, de 27 de Setembro.

²⁶⁴ Autorizado pela Resolução n.º 778/02, de 4 de Julho.

²⁶⁵ Nos termos da autorização concedida pela Res. n.º 780/02, de 4 de Julho, rectificada pela Res. n.º 843/02, de 18 de Julho.

²⁶⁶ Cfr. Resolução n.º 642/02, de 6 de Junho.

9.5.1.3 – Outros fluxos financeiros para o SPER

Para além dos fluxos espelhados na Conta da Região, existem ainda os pagamentos efectuados, através das Contas de Gerência dos Fundos e Serviços Autónomos, conforme se observa no quadro seguinte:

Quadro IX. 14 - Transferências efectuadas através dos FSA

(em euros)				
FSA	Cl. Ec.	Entidade beneficiária	Valor	%
IDE-RAM	09.01.00-A	Madeira Parques Empresariais, Soc. Gestora, S.A.	607.500,00	92,3
IDRAM	09.01.00-A	Clube Amigos do Basquete, Basquetebol, S.A.D.	360,63	0,1
IDRAM	09.01.00-A	CDP, Hóquei em Patins do Porto Santo, S.A.D.	50.000,00	7,6
Total			657.860,63	100,0

No ano económico de 2002, foram realizadas transferências para o sector público empresarial regional, através dos orçamentos dos FSA, no montante global de € 657.860,63, de que a Madeira Parques Empresariais, Soc. Gestora, S.A. foi a principal beneficiária, tendo recebido € 607.500 (92,3%), no âmbito da realização da participação do IDE-RAM no capital social desta empresa.

O montante de € 50.000 transferido para o CDP, S.A.D. diz respeito à realização, por parte da RAM, de 50% da sua participação (€ 100.000) no capital social inicial desta sociedade.

9.5.2– Fluxos financeiros do SPER para o Orçamento Regional

As receitas provindas do SPER para o orçamento regional atingiram, aproximadamente, os 47,7 milhões de euros, conforme se observa no quadro apresentado:

Quadro IX. 15 - Fluxos provenientes do SPER

(em euros)					
Tipo de Fluxos	Empresa	V. Pago	%	Cl. Ec.	Denominação
Participação nos lucros	SDM, S.A.	632.500,00	1,3	04.08.02	Dividendos e participações nos lucros
	Cimentos Madeira, Ld. ^a	806.507,80	1,7	04.08.02	Dividendos e participações nos lucros
Venda de participação social	ECM, Ld. ^a	1.122.295,26	2,4	10.06.01	Títulos a médio e longo prazos
Reembolsos	EEM, S.A.	239.423,00	0,5	10.14.01	Empréstimos a médio e longo prazos
Transferências de Capital	VIALITORAL, S.A.	44.891.833,00	94,1	09.01.01	Transferências - E.P.E.P.
Total		47.692.559,06	100,0		

Fonte: Conta da RAM de 2002

As transferências provenientes da VIALITORAL, S.A., no montante aproximado, de 44,9 milhões de euros, representam a maioria (94,1%) das receitas provenientes do SPER. Estas transferências dizem respeito ao 1.º pagamento da extensão da concessão de serviço público do troço rodoviário da ER101 compreendido entre a Ribeira Brava e Machico ao lanço entre Machico e Caniçal²⁶⁷

A receita proveniente da ECM, Ld.^{a268} (1,1 milhões de euros) refere-se ao pagamento das prestações, relativas venda da participação social da RAM na sociedade, pela empresa “H.P. Miles & Pestana, Ld.^{a269}”, de acordo com o contrato²⁶⁹ celebrado entre o Governo Regional e a referida empresa.

²⁶⁷ Nos termos do disposto no art.º 1.º do DLR n.º 27/2001/M, de 25 de Agosto e do Aditamento ao Contrato de Concessão, assinado em 11 de Outubro de 2002.

²⁶⁸ Autorizada pela Resolução n.º 518/2000, de 6 de Abril.

²⁶⁹ Contrato celebrado a 26/07/2000.



A participação nos lucros das empresas permitiu à Região arrecadar receitas no montante global de 1,4 milhões de euros, provenientes da distribuição de dividendos da Cimentos Madeira, Ld.^a e da SDM, S.A..

9.5.3 – Saldo global com o SPER

O saldo dos fluxos financeiros da RAM com o SPER, por empresa, pode ser observado no quadro seguinte:

Quadro IX. 16 – Saldo global dos fluxos financeiros

(em euros)

Empresa	Receita (A)			Despesa (B)			Saldo Global (C) = (A) - (B)
	Corrente	Capital	Total	Corrente	Capital	Total	
ANAM, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00	6.783.774,46	6.783.774,46	-6.783.774,46
Cimentos Madeira, Ld. ^a	806.507,80	0,00	806.507,80	0,00	0,00	0,00	806.507,80
ECM, Ld. ^a	0,00	1.122.295,26	1.122.295,26	0,00	0,00	0,00	1.122.295,26
ILMA, Ld. ^a	0,00	0,00	0,00	3.628,69	0,00	3.628,69	-3.628,69
IRM, E.P.	0,00	0,00	0,00	503.880,00	0,00	503.880,00	-503.880,00
SDNM, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00	1.425.000,00	1.425.000,00	-1.425.000,00
AREAM	0,00	0,00	0,00	318.154,21	0,00	318.154,21	-318.154,21
CEIM, Ld. ^a	0,00	0,00	0,00	592.596,09	0,00	592.596,09	-592.596,09
Horários do Funchal, S.A.	0,00	0,00	0,00	562.330,58	0,00	562.330,58	-562.330,58
Madeira Tecnopólo, S.A.	0,00	0,00	0,00	846.372,08	107.121,38	953.493,46	-953.493,46
EJM, Ld. ^a	0,00	0,00	0,00	0,00	2.344.351,00	2.344.351,00	-2.344.351,00
Hóquei do Porto Santo	0,00	0,00	0,00	0,00	50.000,00	50.000,00	-50.000,00
CAB, S.A.D	0,00	0,00	0,00	0,00	360,63	360,63	-360,63
ADERAM	0,00	0,00	0,00	19.877,50	159.347,05	179.224,55	-179.224,55
VIALITORAL, S.A.	0,00	44.891.833,00	44.891.833,00	0,00	225.000,00	225.000,00	44.666.833,00
APRAM, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00	539.888,87	539.888,87	-539.888,87
IGA, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00	2.965.786,73	2.965.786,73	-2.965.786,73
SDM, S.A.	632.500,00	0,00	632.500,00	0,00	0,00	0,00	632.500,00
MPE, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00	2.032.497,93	2.032.497,93	-2.032.497,93
CITMA	0,00	0,00	0,00	9.975,96	0,00	9.975,96	-9.975,96
EEM, S.A.	0,00	239.423,00	239.423,00	0,00	0,00	0,00	239.423,00
Ponta do Oeste, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00	3.227.500,00	3.227.500,00	-3.227.500,00
Total	1.439.007,80	46.253.551,26	47.692.559,06	2.856.815,11	19.860.628,05	22.717.443,16	24.975.115,90

Fonte: Conta da RAM de 2002 e Contas de Gerência dos Fundos e Serviços Autónomos

Da leitura do quadro precedente resulta que os fluxos para as entidades participadas ascenderam a 22,7 milhões de euros e que, por sua vez, os fluxos oriundos do SPER totalizaram os 47,7 milhões de euros, o que implicou um saldo excedentário de cerca de 25 milhões de euros (ligeiramente inferior ao do ano anterior que tinha sido de, aproximadamente, 26,9 milhões de euros), o que se justifica, parcialmente, pelo montante das transferências efectuadas pela VIALITORAL, S.A., no âmbito do Contrato de Concessão, no ano anterior.

9.6 – Auditoria à Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A.²⁷⁰

9.6.1 – Enquadramento jurídico e institucional

No que concerne ao enquadramento jurídico do sector público empresarial da Região, e em particular ao regime previsto no DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, este foi abordado no ponto 9.4.1.1 do presente Capítulo para o qual se remete.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foi remetido o relatório da auditoria à Vice-Presidência do Governo Regional e ao Presidente e Vogais do Conselho de Administração da PO, S.A., tendo somente respondido o Presidente do CA, e cujas alegações, após análise, foram tidas em consideração na elaboração do relatório, sendo transcritas ou sintetizadas no presente texto.

9.6.2 – Criação da Ponta do Oeste, S.A.

A Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A., foi criada pelo DLR n.º 18/2000/M, de 2 de Agosto²⁷¹, que aprovou igualmente os respectivos estatutos, sendo, nos termos do n.º 3 do seu art.º 1.º, uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, que se enquadra na noção jurídica de empresa pública (regional) fornecida pelo n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro²⁷², e em que são accionistas a RAM, e os Municípios da Ribeira Brava, de Ponta do Sol e da Calheta.

9.6.3 – Composição do conselho de administração

No caso específico do CA, dispõe o n.º 1 o art.º 13.º dos Estatutos que este órgão societário é *“composto por três ou cinco membros, eleito pela assembleia geral, por períodos de três anos, sendo permitida a sua reeleição”*²⁷³, estabelecendo o n.º 2 do mesmo artigo que a presidência *“é cometida ao administrador designado pela Região Autónoma da Madeira, que nas deliberações (...) tem voto de qualidade em caso de empate”*.

Os elementos analisados no âmbito da acção evidenciaram, contudo, que um dos membros do conselho de administração inicialmente eleitos renunciou ao cargo a partir do dia 1 de Outubro de 2001, tendo aquele órgão social passado a funcionar, desde essa data, com apenas 4 elementos - o presidente e três vogais, respectivamente. De harmonia com o preceituado no n.º 1 do art.º 393.º do CSC, a falta definitiva de algum administrador determina a necessidade da sua substituição, a concretizar nos seguintes termos²⁷⁴.

²⁷⁰ Relatório n.º 15/2004-FS/SRMTC, aprovado em sessão de 13 de Maio.

²⁷¹ Com invocação das al. a) do n.º 1 do art.º 227.º e h) do art.º 228.º da CRP, que considera matérias de interesse específico as *“vias de circulação, trânsito e transportes terrestres”*, e das al. c) do n.º 1 do art.º 37.º do EPARAM (na redacção dada pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto), que reproduz a citada al. a) do n.º 1 do art.º 227.º da CRP, e qq) do art.º 40.º, igualmente daquele Estatuto, que inclui entre as matérias de interesse específico regional *“a organização da administração regional e dos serviços nela inserido, incluindo de administração central”*.

²⁷² Embora o diploma de criação da sociedade não aluda, de forma expressa, ao DL n.º 558/99.

²⁷³ Cfr., neste sentido, o art.º 390.º, n.º 1, do CSC, o qual preceitua que *“O conselho de administração é composto por um número ímpar de membros, fixado no contrato da sociedade”*.

²⁷⁴ Segundo a norma do n.º 3 do art.º 393.º do CSC, as substituições realizadas ao abrigo do n.º 1 do mesmo artigo prolongam-se até ao fim do período para o qual os administradores foram eleitos.



Porém, até à data dos trabalhos de campo, não haviam sido tomadas quaisquer diligências tendentes à nomeação de um novo membro para o CA da sociedade, sendo, contudo, de reter que, nas situações analisadas, a apontada omissão, traduzida na falta de um dos administradores da sociedade, não comprometeu a validade das deliberações daquele órgão de gestão. Com efeito, não só aquele órgão colegial reuniu todas as vezes com a presença da maioria dos seus membros (quórum constitutivo)²⁷⁵ - tratando-se aqui, obviamente, dos membros estatutários e não dos membros efectivamente eleitos ou em exercício de funções²⁷⁶ -, como as deliberações foram tomadas por votação maioritária dos membros presentes²⁷⁷ (quórum deliberativo).

Em sede de contraditório, o Presidente do CA²⁷⁸ refere “(...) *que já se encontra agendada uma Assembleia Geral para a eleição dos membros do Conselho de Administração*”, pelo que “*o problema deixará de existir.*”

9.6.4 – Regime de impedimentos dos membros do CA

O processo de formação da vontade do órgão executivo da PO, S.A. suscita ainda uma outra questão, decorrente do facto de três dos vogais do conselho de administração em exercício de funções, os quais ocupam, em simultâneo, o cargo de Presidentes das Câmaras Municipais da Ribeira Brava, da Ponta do Sol e da Calheta, haverem participado na tomada de decisões que beneficiaram, de forma directa, os respectivos municípios²⁷⁹.

Em primeiro lugar, cumpre anotar que a acumulação do cargo de membro de órgão social de uma empresa pública com a titularidade de órgão eleito de autarquia local é admitida pelo quadro legal vigente em matéria de incompatibilidades, emanado das Leis n.ºs 64/93, de 26 de Agosto²⁸⁰, e 29/87, de 30 de Junho²⁸¹. Neste contexto, é ainda pertinente trazer à colação a alínea i) do n.º 1 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que atribui competência à Câmara Municipal para, no domínio da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, nomear e exonerar os representantes do município nos órgãos de empresas (para além das empresas públicas municipais) em que o município detenha alguma participação no respectivo capital social²⁸², podendo, nos termos do n.º 8 do mesmo artigo, ser nomeados, entre outros, os membros daquele órgão²⁸³.

²⁷⁵ Segundo as palavras de Luís Brito Correia, in *Direito Comercial*, vol. III, AAFDL, Lisboa, 1989, pág. 83, “*trata-se de um requisito ou condição de funcionamento do órgão colegial e um pressuposto das deliberações desse órgão.*”

²⁷⁶ Cfr. Luís Brito Correia, *ob. cit.*, pág. 412.

²⁷⁷ Que corresponde às declarações de vontade concordantes da maioria dos administradores.

²⁷⁸ Ofício n.º 216, de 20 de Abril de 2004.

²⁷⁹ Esta situação é particularmente notada no caso de alguns dos empreendimentos promovidos pela sociedade.

²⁸⁰ Lei que encerra o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos político e altos cargos públicos.

²⁸¹ Diploma que define o Estatuto dos Eleitos Locais.

²⁸² E que prossigam, em última instância, os fins das próprias Autarquias, e, nessa medida, o interesse público.

²⁸³ Onde, por força do preceituado no art.º 57.º da mesma Lei, se inclui o Presidente de Câmara.

A inexistência de incompatibilidades no exercício dos cargos referenciados²⁸⁴ não exclui, no entanto, a possibilidade de se verificarem situações de impedimento, resultantes da existência de um conflito entre os interesses da sociedade e aqueles inerentes ao desempenho dos cargos exercidos em acumulação, tendo sido identificadas situações em que os Presidentes das Câmaras Municipais da Ribeira Brava, da Ponta do Sol e da Calheta participaram, enquanto vogais do CA da sociedade, na discussão e votação de matérias associadas à promoção de empreendimentos particularmente vantajosos para as respectivas Autarquias²⁸⁵.

No presente caso, embora os titulares do cargo de Presidente de Câmara não sejam chamados a intervir no CA nessa qualidade, a sua intervenção no processo de formação da vontade do órgão de gestão da PO, S.A., quando as matérias em votação revistam especial importância para as Autarquias de que são representantes, é susceptível de viciar o exercício do respectivo direito de voto, sempre que esteja latente a existência de uma possível oposição entre os interesses em presença²⁸⁶, pelo que, sempre que assim aconteça, devem afastar-se do processo decisório.

Na opinião da Sociedade, e no âmbito das alegações apresentadas pelo Presidente do CA, “(...) *não existe qualquer conflito de interesses na formação de vontade do Conselho de Administração (...)*”, “(...) *os presidentes das autarquias que integram o Conselho de Administração e que são aquelas que estão no âmbito territorial da acção desta Sociedade, quando votam fazem-no no quadro da actividade da Ponta Oeste, a qual não se confunde com os objectivos das Câmaras Municipais.(...)*”

Face à afirmação de que as deliberações do CA estão, à partida, condicionadas pelo Plano de Actividades aprovado em Assembleia Geral, o que afasta a existência de qualquer possível conflito de interesses na formação da vontade daquele órgão societário, será pertinente anotar que também os sócios estão sujeitos a um regime de impedimentos, devendo abster-se de exercer o direito de voto sempre que as deliberações a tomar “*Sejam apropriadas para satisfazer o propósito de*” conseguirem “*vantagens para si ou para terceiros, em prejuízo da sociedade ou de outros sócios ou simplesmente de prejudicar aquela ou estes*”²⁸⁷.

9.6.5 – Fontes de Financiamento

Para além dos fundos próprios, de reduzido valor, a Ponta do Oeste, S.A. contou, no ano 2002, com os empréstimos concedidos pelo Governo Regional. No que respeita aos empréstimos estes resultam, em 2002, não só do Governo Regional, mas também da Zarco Finance, B.V.

Ao abrigo do art.º 8.º do DLR n.º 18/2000/M, de 2 de Agosto, a RAM concedeu à Sociedade, em 2001 e em 2002, dois empréstimos sem juros destinados a financiar a execução do seu plano de actividades até ao limite de € 3.025.817, pelo prazo de 15 anos, com um período de carência de 10 anos, e será reembolsado em dez prestações semestrais constantes e sucessivas.

²⁸⁴ A propósito desta temática, será também relevante aludir ao teor do art.º 398.º, sob a epígrafe “*Exercício de outras actividades*”, que, no seu n.º 3 consagra que “*Os administradores não podem, sem autorização da assembleia geral, exercer, por conta própria ou alheia, actividade concorrente com a da sociedade*”.

²⁸⁵ Na perspectiva do direito comercial que emerge da regra imperativa do n.º 6 do art.º 410.º do CSC, os administradores estão impedidos de votar sobre assuntos em que tenham, por conta própria ou de terceiro, um interesse (objectiva ou subjectivamente) conflituante com o da sociedade, devendo nesse caso, informar o presidente sobre ele, pretendendo-se, desta forma, garantir que as deliberações do CA sejam tomadas em função do interesse da sociedade.

²⁸⁶ As garantias de imparcialidade não estarão, nestas situações, suficientemente asseguradas.

²⁸⁷ Cfr. o art.º 58.º, n.º 1, al. b), do CSC.



A Zarco Finance, B.V., sociedade financeira, disponibilizou às Sociedades de Desenvolvimento e à MPE, S.A., o montante de € 190.000.000, decorrente do empréstimo obrigacionista organizado pelo consórcio bancário internacional liderado pelo Banco Efisa, S.A. e que se destina a financiar o Plano de Investimentos e de Actividades das sociedades que participam no capital social daquela empresa. Esse empréstimo será disponibilizado em três tranches, até ao montante de € 36.500.000 em 2002, € 61.500.000 em 2003 e € 92.000.000 em 2004. Relativamente, à PO, S.A., os valores a disponibilizar ascendem a € 24.471.701 em 2003, no âmbito da 2ª tranche, e a € 36.499.299, já referentes à 3ª tranche, em 2004, o que corresponde a um total de € 60.971.000.

A Sociedade não solicitou directamente qualquer aval da Região no ano 2002, no entanto, a RAM avalizou²⁸⁸ a primeira tranche no montante de € 36.500.000 do empréstimo obrigacionista. No ano 2003, e relativamente à segunda tranche, no montante de € 61.500.000, o Governo Regional concedeu igualmente o seu aval à operação financeira daquela empresa²⁸⁹, o mesmo sucedendo, quanto ao aval concedido em 2004, com a terceira tranche, no valor de € 92.000.000²⁹⁰.

9.6.6 – Gestão de Projectos

O Plano de Actividades para o ano económico de 2002, apresenta um vasto leque de empreendimentos, pelo que a Ponta do Oeste, S.A. procurou determinar a viabilidade dos mesmos, através de um Estudo de Viabilidade Económica. Face a esse estudo, foram desenvolvidos um conjunto de projectos que englobam tanto, projectos considerados autonomizáveis, como aqueles sem viabilidade económico-financeira, não estando ainda implementada a solução da transformação da actual sociedade em SGPS, tanto mais que os projectos à data de realização da auditoria não estavam concluídos.

Atendendo ao preconizado no estudo de viabilidade, a RAM detém uma posição privilegiada na PO, S.A., recorrendo à contribuição accionista para fazer face às necessidades de financiamento, nomeadamente através de empréstimos concedidos pela RAM, bem assim, recorrendo a operações financeiras avalizadas pelo Governo Regional.

A Ponta do Oeste, S.A. tem em curso um conjunto de 11 projectos cujos montantes directamente envolvidos atingem 90,1 milhões de euros. No que se refere aos desvios do valor das adjudicações face aos valores base dos respectivos concursos de empreitada, verifica-se que, em termos médios, o mesmo atinge 9,1%. Podemos ainda concluir, que, na adjudicação destas empreitadas, tem sido respeitado o limite máximo de 15% acima do valor base do concurso, fixado pelo Conselho de Administração em reunião de 6 de Setembro de 2002²⁹¹.

Dos referidos projectos o da Marina do Lugar de Baixo, constituído por um conjunto de infra-estruturas exclusivamente destinado à náutica de recreio e desporto, enquadrando também, uma área de piscina, solário e acesso ao mar, apresenta um custo total do projecto de 28,7 milhões de euros, sendo a execução física, da fase de planeamento, atinge os 83,6%, tomando por base os valores facturados, enquanto a execução financeira da mesma ronda os 80,2%.

²⁸⁸ Resolução no n.º 1504/2002, do plenário do Conselho do Governo de 4 de Dezembro.

²⁸⁹ Através da Resolução n.º 10/2003, do plenário do Conselho do Governo de 9 de Janeiro de 2003.

²⁹⁰ Através da Resolução n.º 1/2004, de 8 de Janeiro.

²⁹¹ Limite considerado para efeitos da alínea b) do n.º 1 do art.º 107.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, conforme consta da acta n.º 45 do CA.

O segundo projecto de maior envergadura consiste na criação de um centro cultural no concelho da Calheta que incluirá áreas de exposição, auditório para congressos e seminários, biblioteca, oficinas artísticas, restaurante, áreas administrativas e parque de estacionamento. A sua execução física, da fase de planeamento ronda os 45%, tomando por base os valores facturados, enquanto a execução financeira do mesmo ascende aos 50,3%.

9.7. – Auditoria operacional à concessão RAM/VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A - 2002²⁹²

9.7.1 – Enquadramento

Os trabalhos da *Auditoria à Concessão RAM/VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A.* tiveram como objectivo global proceder a uma avaliação da citada concessão, quer ao nível das responsabilidades assumidas pela RAM e das contrapartidas por ela obtidas, quer ainda, quanto à qualidade dos serviços prestados pela Concessionária, tendo-se extraído algumas conclusões a partir de um relatório parcelar, para efeitos de inclusão neste Parecer e Relatório.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foi enviado um relato parcelar à SREST e à VIALITORAL, S.A., cujas alegações, após análise, foram tidas em consideração na elaboração do relatório parcelar, sendo transcritas ou sintetizadas no presente texto.

9.7.2 – A arquitectura contratual da Concessão

Com a entrada em vigor do DLR n.º 21-A/99/M, de 24 de Agosto, que criou a VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A., a RAM deu início a uma parceria público-privada que associa o sector público e o sector privado, tendo por objectivo a aquisição dos serviços de exploração e manutenção dos troços rodoviários de relevante interesse regional. Na montagem desta parceria (cfr. o gráfico IX. 4), destacam-se os seguintes aspectos:

- a) Ao abrigo do citado diploma regional, o GR concessionou à VIALITORAL, S.A., em 28 de Janeiro de 2000, pelo prazo de 25 anos, prorrogável, em regime de serviço público de exclusividade e no sistema de cobrança de portagem sem custos para o utilizador (SCUT), a exploração e manutenção da ER 101, constituída por quatro lanços, correspondendo o 1.º ao troço Ribeira Brava – Funchal (com 8 sublanços), o 2.º à Cota 200 (4 sublanços), o 3.º ao Funchal – Aeroporto (8 sublanços) e o 4.º ao Aeroporto – Machico (4 sublanços), num total de 36,938 km de via;
- b) Aquela Sociedade tem por objecto social “(...) a exploração e manutenção do troço rodoviário da ER 101 compreendido entre a Ribeira Brava e Machico, em regime de concessão de serviço público, de exclusividade e de portagem sem cobrança aos utilizadores (SCUT)”;
- c) O referido DLR n.º 21-A/99/M admitia expressamente a abertura do capital social da VIALITORAL, S.A.. a entidades privadas²⁹³;

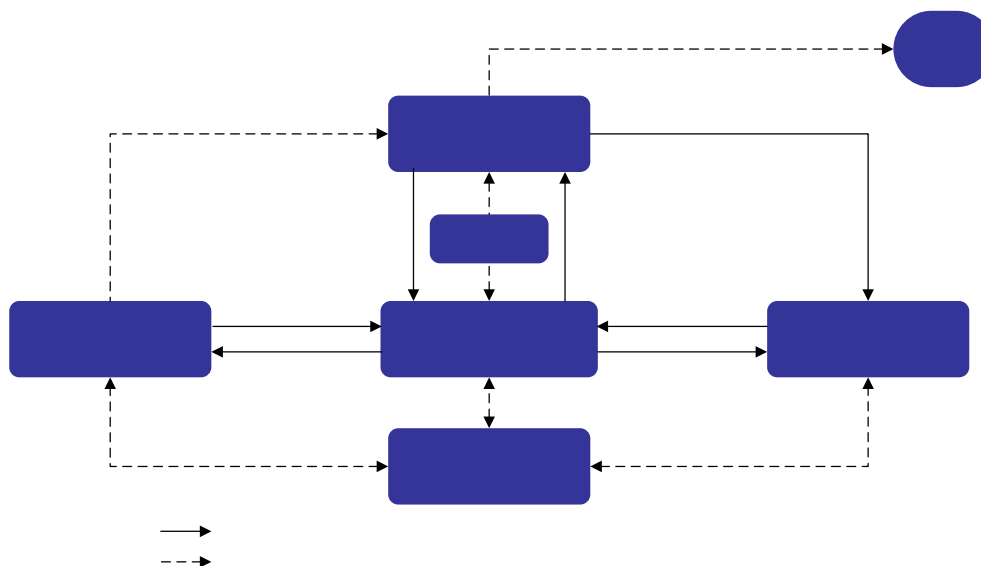
²⁹² Relatório Parcelar n.º 21/2004-FS/SRMTC, aprovado em sessão de 26 de Maio, isto sem prejuízo de o relato integral da mesma auditoria ser, em tempo, submetido a contraditório.

²⁹³ O capital inicial de € 100.000 da VIALITORAL, S.A. foi totalmente subscrito e realizado pela RAM. Nos termos do art.º 4.º, n.º 1, do DLR n.º 21-A/99/M, a participação social da accionista RAM não pode ser inferior a 20%. Em 31 de Dezembro de 2002, o capital social subscrito da Sociedade era de € 18.750.000,00, dividido em 100.000 acções, no valor nominal de € 187,50 cada, faltando realizar € 2.625.000 (cerca de 14%), o que ocorrerá a 30 de Setembro do ano em curso. A estrutura accionista da Sociedade tem a seguinte composição: a RAM (20%); a SOMAGUE – Engenharia, S.A. (7,2%); a SOMAGUE – Concessões e Serviços, S.A. (4,8%); a Construtora do Tâmega, S.A. (15,2%); a TECNOVIA – Madeira, Sociedade de Empreitadas, Ld.ª (7,2%); a ZAGOPE - Construções e Engenharia, S.A. (7,2%), a



- d) Posteriormente, o art.º 42.º do DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril, estendeu a concessão de serviço público em mais 7 km, correspondentes ao lanço entre Machico e Caniçal²⁹⁴, prevendo-se que este lanço (o 5.º, abrangendo 4 sublanços) será transferido para a Concessionária em Julho de 2005;
- e) Por via da Concessão, a RAM transferiu para a Sociedade, a:
- ♦ Exploração das vias concessionadas, em condições de operacionalidade e segurança;
 - ♦ Manutenção das vias concessionadas em bom estado de conservação e boas condições de utilização, operacionalidade e segurança, bem como a realização de todos os trabalhos necessários para que as mesmas satisfaçam cabal e permanentemente o fim a que se destinam;
 - ♦ Conservação e manutenção dos sistemas de contagem e classificação de tráfego, incluindo o respectivo centro de controlo, e ainda os sistemas de iluminação, de sinalização e de segurança;
- f) A equação financeira da parceria público-privada assenta na obrigação de a VIALITORAL, S.A. pela transferência da totalidade dos lanços da Concessão, pagar à Concedente o montante de € 324.218.633,54, e no direito de a Concessionária receber as importâncias relativas às portagens SCUT, devidas em função dos volumes de tráfego registados e as demais importâncias previstas no CC e, bem assim, quaisquer outros rendimentos obtidos no âmbito da Concessão.
- g) Por força do CC, a RAM, a partir de 31/12/2001 e durante o prazo da concessão (25 anos), ficou vinculada a pagar à VIALITORAL, S.A. as importâncias relativas às portagens SCUT, apuradas em função do tráfego registado nas vias concessionadas.

Gráfico IX. 4 – Estrutura do Contrato de Concessão



TECNORROCHA – Sociedade de Escavações e Desmorte de Rochas, S.A. (7,2%); a Avelino, Farinha & Agrela, Ld.ª (12,2%); e as entidades bancárias BPI, S.A., BCP Investimento, S.A., BES, S.A. e BANIF, S.A., com 4,75% cada uma.

²⁹⁴ E definiu as condições gerais que presidiram à extensão da concessão. A concretização dos requisitos relativos à extensão consta do DLR n.º 27/2001/M, de 25 de Agosto.

9.7.3 – A execução orçamental do Contrato de Concessão

A) Pela Concessionária

Até 31 de Dezembro de 2002, a Concessionária, pagou à RAM o valor global de € 294.290.781,54²⁹⁵ dentro dos prazos fixados pelo CC, conforme ilustra o quadro infra²⁹⁶:

Quadro IX. 17 – Receitas da RAM provenientes da Concessão e respectiva extensão

(Em euros)

Ano	Guia de receita			Obs.
	N.º	Data	Montante	
1999	12241	31-01-2000	114.723.516,33	(a)
2000	7084	03-07-2000	44.891.810,74	
		14716	29-12-2000	39.903.831,77
2001	7702	03-07-2001	19.951.915,88	(b)
	15572	27-12-2001	29.927.873,82	
2002	10008	16-10-2002	44.891.833,00	
Total pago até 2002			294.290.781,54	
Receita a pagar à RAM				
2003	-	-	14.963.926,00	(c)
2004	-	-	14.963.926,00	(d)
TOTAL A PAGAR			29.927.852,00	
TOTAL DAS CONTRAPARTIDAS			324.218.633,54	

- (a) Receita excepcionalmente considerada com referência ao ano económico de 1999, nos termos do art.º 2.º do DLR n.º 28-B/99/M, de 26/11 (alterou o OR para o mesmo ano).
 (b) Respeita ao 1.º pagamento da extensão da concessão (cfr. o art.º 18.2. do aditamento ao CC, de 11 de Outubro de 2002).
 (c) Pago à RAM, em duas tranches, a 30 de Março e a 30 de Setembro de 2003.
 (d) A pagar à RAM, igualmente, em duas tranches, a 30 de Março e a 30 de Setembro de 2004.

Em 2002, no tocante ao desempenho da VIALITORAL, S.A., anota-se que:

- ♦ A actividade por ela desenvolvida obedeceu ao Plano de Controlo de Qualidade e ao Manual de Operação e Manutenção, onde se consagram, em traços gerais, as regras, os princípios e os procedimentos a adoptar no âmbito da manutenção e conservação das vias concessionadas.
- ♦ Prestou assistência a 3.957 viaturas, incluindo viaturas paradas e abandonadas, e retirou 1.853 objectos das vias;
- ♦ Perante o aumento da sinistralidade registada nos lanços concessionados, quer dos acidentes, quer dos sinistros, do 1.º para o 2.º semestre de 2002, de, respectivamente, 1,6% e 38,9%, afastou qualquer tipo de responsabilidade *“por níveis de sinistralidade elevados (...), devidos a deficiências de exploração ou manutenção”*²⁹⁷;

²⁹⁵ Em cumprimento do art.º 17.3. do CC, foram entregues à Concessionária, entre 29 de Junho de 2000 e 31 de Dezembro de 2001, para manutenção e exploração, os quatro lanços da ER 101. O início da exploração dos referidos lanços, pela Concessionária, ocorreu entre Julho de 2000 e Janeiro de 2002.

²⁹⁶ Esta receita foi contabilizada nas Contas da RAM dos anos de 1999 a 2002, na rubrica de classificação económica 09.01.01.03 – *Transferências de capital – Sociedades e quase sociedades não financeiras – Empresas públicas, equiparadas ou participadas – Outras*.

²⁹⁷ Em função dos níveis de sinistralidade registados, o CC, no art.º 26.º, prevê o pagamento de multas e a atribuição de prémios.



A este propósito, a Concessionária²⁹⁸ argumentou que “*no ano de 2002, o número de sinistros com vítimas definitivamente imputados à VIALITORAL no âmbito da sua actividade foi de zero*” não tendo por isso havido “*efectivamente lugar (...) à aplicação de multas*”, e apontou, ainda, como situações contribuidoras para o eventual aumento dos sinistros nas vias concessionadas, as “*deficiências de concepção e, projecto e/ou construção dos Lanços, pelos quais responderá a RAM*” e os acidentes provocados “*pela conduta dos acidentados*” ou pelas “*intervenções de autoridades e/ou de terceiros*”.

- ♦ Não sofreu quaisquer penalizações pelo encerramento das vias, para efeitos de conservação e manutenção (previstas no art.º 34.º), nem comunicou à Concedente situações de impossibilidade do cumprimento pontual do CC, susceptíveis de constituir causa de sequestro ou resgate (art.ºs 44.º e 45.º);
- ♦ Prestou informação à Concedente sobre o exercício das actividades concessionadas²⁹⁹ [art.º 11., als. a) a h)].
- ♦ Em 2002, os encargos de exploração e manutenção das vias concessionadas atingiram o montante de € 4.906.223,07, dos quais € 2.545.289 são referentes à aquisição de serviços e bens, € 1.272.399 à subcontratação de empresas e o remanescente, € 125.388,07 relativos a custos operacionais³⁰⁰, sendo este montante inferior, em cerca de € 2.425.977,93 (33%), à previsão constante do Caso Base.
- ♦ No mesmo ano, a Concessionária suportou despesas com o serviço da dívida em € 30.288.235,18 (dos quais, € 8.663.195 de amortizações, € 19.922.966 de juros e outras despesas e € 1.702.072,93 relativos a encargos financeiros emergentes da linha de crédito inerente à extensão da Concessão) e, no âmbito do protocolo de colaboração celebrado com a Polícia de Segurança Pública, adquiriu equipamento de vigilância para uma viatura de patrulhamento das vias, pelo preço de € 15.777,60³⁰¹
- ♦ Obteve receitas das portagens virtuais no valor de € 39.334.739³⁰², o qual foi superior, em € 364.708 face à simulação do Caso Base³⁰³.

²⁹⁸ Cfr. o ofício ref.ª 1285/04/ADM, de 18 de Maio de 2004, da VIALITORAL, S.A..

²⁹⁹ Designadamente, remeteu: relatórios trimestrais informativos das estatísticas de tráfego; relatórios semestrais alusivos à operação e manutenção das vias concessionadas, ou contendo a situação contabilística da Concessionária, incluindo o balanço e a conta de exploração de resultados; bem como o relatório e contas do exercício, incluindo o da fiscalização e o do fiscal único.

³⁰⁰ Os quais, de acordo com a Concessionária, dizem respeito a “*encargos com combustíveis, água, material de escritório, rendas e alugueres, despesas de comunicação, deslocações e estadas, conservação e reparação de equipamentos*” – cfr. o fax ref.ª 1297/04/ADM, de 19 de Maio de 2004.

³⁰¹ Apurou-se que não ocorreram, em 2002, eventuais encargos para a Concessionária emergentes do citado protocolo, designadamente os inerentes: à cedência de instalações de apoio e de meios auto ligeiros; à elaboração de estudos conjuntos; ao consumo de água e energia eléctrica; as taxas de linhas telefónicas e fax.

³⁰² Inclui a reconciliação relativa às portagens facturadas em 2002, a qual resulta da diferença apurada entre o volume de tráfego previsto e o efectivamente registado, efectuada na facturação de Março do ano seguinte.

³⁰³ O ano 2002 foi o primeiro da entrada em vigor das portagens virtuais, tendo valor das tarifas de portagem SCUT para esse mesmo ano sido apresentado pela Concessionária à Concedente a 13 de Novembro de 2001 (cfr. a carta ref.ª 1864/01/ADM), com a “*antecedência mínima de 45 dias em relação à data pretendida para a sua entrada em vigor*” – ver o art.º 33.8. do CC. No entanto, os pagamentos efectuados à Concessionária por parte da Concedente, previstos no CC, foram calculados de acordo com a projecção do Caso Base (art.º 35.4. do CC), por não haver ainda uma contagem de tráfego fidedigna, uma vez que o Sistema de Videovigilância passou a operar em pleno, para efeitos de funcionamento fiável dos contadores, a partir de 01/06/02.

- ♦ Não cobrou pelos serviços de assistência por ela prestados aos utentes das vias concessionadas apesar de ter fixado os preços correspondentes em tabela.

B) – Pela Concedente

Em 2002, a RAM acompanhou o 3.º aumento de capital da VIALITORAL, S.A., subscrevendo acções no valor de € 225.000, e, por força do CC, o orçamento regional assumiu e/ou suportou custos globais de € 44.764.705,40, por conta:

- ♦ Do pagamento das portagens SCUT, apuradas em função do tráfego registado nas vias concessionadas, no valor de € 44.592.671,03³⁰⁴, conforme o quadro seguinte:

Quadro IX. 18 – Valores das portagens SCUT pagos pela RAM à VIALITORAL

Designação	Factura			Data de pagamento
	N.º	Data	Montante	
1.º pagamento p/ conta	1	28-01-02	22.197.240,69	27-03-02
2.º pagamento p/ conta	10	25-10-02	22.395.430,34	25-10-02
Total			44.592.671,03	

(Em euros)

Relativamente aos dois pagamentos por conta efectuados à Concessionária, o primeiro ocorreu dentro do prazo fixado no art.º 35.5., al. a), do CC, ou seja, até 30 de Março, já o segundo ultrapassou a data limite fixada, porquanto deveria ter sido pago até 30 de Setembro. Sobre esta situação não recaíram juros de mora, uma vez que o 2.º pagamento por conta efectivou-se dentro dos 30 dias subsequentes à data prevista para a sua realização (cfr. o art.º 35.13.)³⁰⁵.

- ♦ Da contratação de serviços de assessoria externa: a financeira € 39.771,90³⁰⁶, a jurídica € 114.148,57 e a técnica € 18.113,90³⁰⁷, no âmbito do exercício dos poderes de fiscalização do cumprimento das obrigações da Concessionária previstas no CC, nos termos do art.º 36.1. CC, os quais, são exercidos pela Concedente, mais concretamente pela entidade que tutela o sector das estradas, ou seja, a SREST³⁰⁸, através da D.R.E..

9.8 – Princípio do contraditório

No cumprimento do princípio do contraditório, em anexo ao ofício da SRPF³⁰⁹, a VPGR informa que, e no tocante ao ponto 9.4.2, *“A contabilização na conta de “Dívidas a Terceiros - Curto Prazo -*

³⁰⁴ O qual foi processado através da rubrica 06.50.04.90.02.03.10 do orçamento de investimento da SREST (cfr. os Processos de Despesa n.ºs 664/02 e 2997/02).

³⁰⁵ A reconciliação dos valores liquidados em 2002 (corresponde à diferença apurada entre o volume de tráfego previsto e o efectivamente registado através dos contadores instalados nas vias concessionadas), nos termos do art.º 35.1., alíneas a) e b), do CC, será efectivada com o pagamento da 1.ª tranche de 2003. Dela resultou um valor negativo de € 303.190,82, que foi deduzido à facturação de Março de 2003.

³⁰⁶ Pagos através da rubrica 06.50.04.90.02.03.10 – *Gestão de infraestruturas rodoviárias – GSR – Aquisição de bens e serviços correntes – Outros serviços*, do orçamento da SREST de 2002.

³⁰⁷ Cfr. os Processos de Despesa n.ºs 1132/02 (assessoria financeira), 4432/02, 4442/02, 4472/02 e 4486/02 (assessoria jurídica) e 1488/03 (assessoria técnica).

³⁰⁸ De acordo com o art.º 1.º do DRR n.º 7/2001/M, de 11 de Maio, diploma que aprovou a respectiva orgânica, posteriormente alterada pelo DRR n.º 11-A/2003/M, de 31 de Março. A SREST é também a entidade que, nos termos do art.º 5.º, n.º 2, al. b), do mencionado DRR, tutela a participação social da VIALITORAL, S.A..

³⁰⁹ Ofício n.º SAI01998/04/SRF, de 6 de Maio e ofício n.º SAI02254/04/SRF, de 18 de Maio de 2004.



Empresas Participadas e participantes” deriva de um entendimento dos Auditores externos da empresa (...), no sentido de classificarem como de curto prazo os empréstimos obtidos no ano de referência, sendo consolidado no ano seguinte caso não exista reembolso.”, situação que em nada altera o exposto anteriormente.

A SRPF, no que se refere ao ponto 9.5.1.1 do presente capítulo e *“Relativamente ao contrato de serviços celebrado entre a Secretaria Regional de Educação e o Madeira Tecnopólo, a título de contrapartida pelos serviços prestados ao Conservatório, a Secretaria Regional de Educação informou o seguinte: “... a classificação orçamental correcta não é, de facto, 05.01.01 - Subsídios, como por lapso consta do contrato, mas sim, 02.02.25 - Outros serviços, pelo que já estão a ser tomadas as devidas providências para rectificar esta situação.””*

No âmbito da resposta da VPGR o CEIM, Ld^a, e no que concerne ao exposto no ponto 9.5.1.1, refere que *“Embora os contratos tenham sido assinados a 14 de Dezembro de 2001 e retroajam a 1 de Outubro do mesmo ano, a comparticipação prevista nestes contratos diz respeito a projectos em curso desde o início do ano de 2001, sendo que o controlo correcto e eficaz das actividades desenvolvidas, no âmbito destes projectos, assegurou-se através do envio de relatórios trimestrais, de progresso e financeiros, desde o início da execução dos mesmos e no decurso da vigência dos referidos contratos.”*

Ainda em relação aquela entidade, a VPGR esclarece que *“Dada a natureza jurídica do CEIM, Ld^a (...) que se rege pelo regime de direito privado e à classificação orçamental da despesa anteriormente processada pela ex-Secretaria Regional do Plano e Coordenação, ter sido suportada pela rubrica de classificação económica “Transferências Correntes - Instituições Particulares” as despesas emergentes dos contratos em análise, continuaram a ser cabimentadas, processadas e pagas através da mesma rubrica orçamental. No entanto, como o CEIM, Ld^a, é considerado uma empresa pública, visto que é detido maioritariamente pela RAM, nos termos do disposto no artº 3º do Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro, a partir deste ano económico, dever-se-á considerar nos novos contratos-programas a celebrar como o CEIM, Ld^a, para efeitos de cabimentação da despesa, a rubrica orçamental “Transferências Correntes - Sociedades e Quase Sociedades Não Financeiras - Públicas”, (cód. de classif. económica 04.01.01 - A), pelo que corrigir-se-á a respectiva rubrica no orçamento da Vice-Presidência.”*



Capítulo X

**Fluxos Financeiros
com a União
Europeia**



CAP. X – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

10.1 – Âmbito de verificação

Incumbe ao Tribunal de Contas apreciar a actividade financeira da RAM no domínio dos fluxos financeiros com a UE, bem como o grau de concretização dos compromissos com ela assumidos, conforme estabelecido na alínea b) do n.º 1 do art.º 41.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aplicável à RAM pelo n.º 3 do art.º 42.º do mesmo diploma.

No cumprimento daquela disposição procede-se à análise das transferências relativas a 2002, dos fundos provenientes da UE para a RAM e, nesta medida, são apreciadas as verbas contabilizadas na respectiva Conta, nomeadamente no que respeita à sua estrutura orçamental e ao seu grau de concretização, mas também as entregues directamente a particulares e objecto de certificação pelas entidades competentes³¹⁰.

Desenvolve-se, no presente capítulo, uma análise autónoma à execução financeira do POPRAM III, conquanto este programa constitui um meio primordial de intervenção comunitária na RAM, designadamente através das 4 componentes – FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP –, não só pelo elevado volume financeiro que envolve, como também pela consecução dos objectivos estratégicos definidos no Plano de Desenvolvimento Económico e Social para o período de 2000/06³¹¹.

Na apreciação dos restantes fluxos financeiros comunitários foram ainda consideradas as informações constantes dos relatórios anuais de execução do QCA III, do Fundo de Coesão II e, bem assim, os dados constantes do relatório final do POPRAM II, na medida em que a data de elegibilidade das despesas inseridas nos quatro fundos estruturais deste programa, foi prorrogada até 30 de Abril de 2002³¹².

Os fluxos procedentes da RAM, ou nela gerados, e destinados à UE, são objecto de tratamento a nível nacional, no âmbito do Relatório e Parecer sobre a Conta-Geral do Estado, pelo que não se procede neste capítulo a qualquer análise nesse domínio.

O presente capítulo inclui, ainda, uma síntese da “*Auditoria ao sistema de controlo interno dos Fundos Comunitários no âmbito do POPRAM III*”.

Para fins de exercício do princípio do contraditório, e em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal remeteu a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, o presente capítulo³¹³, cujas alegações³¹⁴ foram, quando pertinentes, tidas em consideração e analisadas no último ponto do presente capítulo.

³¹⁰ Consubstanciada na informação solicitada, pela SRMTC, aos diversos organismos regionais e nacionais ligados à gestão dos fundos comunitários.

³¹¹ O PDES-RAM 2000-06, instrumento integrado de promoção do desenvolvimento económico e social da RAM, tem em conta vectores de orientação específicos e estratégicos assentes nas características intrínsecas do Arquipélago da Madeira, enquadrando de forma estruturada e coordenada os meios necessários à concretização do QCA III. Tem por objectivos: reforçar a competitividade e o posicionamento geoestratégico da economia regional, promover o emprego e assegurar a melhoria da qualidade de vida e a preservação dos valores ambientais. Foi aprovado pela ALRM, a 8 de Fevereiro de 2000, através da Resolução n.º 5/2000/M.

³¹² Cfr. Decisão da Comissão n.º C (2002) 772, de 6 de Maio.

³¹³ Com excepção da Síntese.

³¹⁴ A versão integral das respostas da SRPF encontra-se incluída na documentação relativa ao presente Relatório.

10.2 – Fluxos financeiros da UE reflectidos na Conta da RAM

Tal como se refere nos anteriores pareceres, a Conta da RAM continua a não conter informação que permita, com clareza, apurar o montante proveniente da UE por fundo, programa, iniciativa ou sistema de incentivos comunitários. Estes valores, e não todos³¹⁵, encontram-se dispersos pelas diversas rubricas de classificação económica, de que são exemplo as rubricas orçamentais 05.07.01 – *Transferências correntes – Comunidades Europeias*, 09.07.01.01.06 – *Outros programas comunitários* e ainda a 20.90 – *RPT – Diversos*.

Os fluxos financeiros oriundos das Comunidades Europeias, inscritos no ORAM de 2002, como transferências correntes e de capital ou sob a forma de receitas consignadas, em contas de ordem e em recursos próprios de terceiros, bem como a respectiva execução, foram os seguintes:

Quadro X. 1 – Fluxos Financeiros da UE reflectidos na Conta da RAM

(em euros)

Cl.Ec.	Designação	Receita		Desvio	Tx. Exec.
		Prevista	Executada		
05 - Transferências Correntes					
05.07.01	Comunidades Europeias ³¹⁶	1.421.820,00	430.278,76	-991.541,24	30,3
09 - Transferências de Capital					
09.07.01.01	FEDER	115.618.953,00	46.838.460,66	-68.780.492,34	40,5
09.07.01.02	FEOGA – Secção Orientação	14.722.519,00	2.626.157,40	-12.096.361,60	17,8
09.07.01.03	FSE	22.281.392,00	8.332.789,42	-13.948.602,58	37,4
09.07.01.04	IFOP	3.528.995,00	1.987.425,73	-1.541.569,27	56,3
09.07.01.05	Fundo de Coesão	59.160.154,00	21.154.198,59	-38.005.955,41	35,8
09.07.01.06	Out. prog. comunit. (Reg. CE 2078/92)	9.973.504,00	593.870,00	-9.379.634,00	6,0
15 - Contas de Ordem					
15.06.02	Fundo Gestão Prog. F. Profissional	16.708.038,00	75.416,11	-16.632.621,89	1,0
15.07.01	DRA – PDAR	2.948.824,00	193.225,57	-2.755.598,43	6,5
20 - Recursos Próprios de Terceiros					
20.90	Diversos ³¹⁷	85.747.319,00	0,00	-9.497.994,60	-11,1
	FEOGA	0,00	8.381.678,71	0,00	0
	IFOP	0,00	1.387.364,04	0,00	0
	FEDER – POPRAM III	0,00	20.179.926,79	0,00	0
	FSE – POPRAM III	0,00	26.289.880,85	0,00	0
	PEDIP	0,00	749.939,65	0,00	0
	REGIS II	0,00	1.127.333,30	0,00	0
	PROCOM	0,00	95.296,91	0,00	0
	INTERREG III	0,00	10.214.836,10	0,00	0
	RIME	0,00	7.823.068,05	0,00	0
Total		332.111.518,00	158.481.146,64	-173.630.371,36	47,7

Fonte: Conta da Região de 2002.

Cerca de 1/5 das receitas regionais totais previstas para o exercício orçamental em apreço (332,1 milhões de euros), são provenientes da UE.

³¹⁵ Existem transferências da UE para a RAM que não têm inscrição no Orçamento e na Conta da Região, cfr. detalhe no ponto 10.3.

³¹⁶ O valor da receita comunitária arrecadada compreende € 406.497 decorrentes de bonificações de juros no âmbito da dívida contraída pela RAM junto do BEI e assumida, em 1999, pelo Governo da República, bem como € 23.781,76 relativos a reembolsos de viagens.

³¹⁷ A DRPF, no ofício n.º 345/04, de 9 de Fevereiro, remetido a esta Secção Regional, discrimina os itens que compõem a receita cobrada inscrita na rubrica “Diversos”. A cobrança relativa a receitas oriundas da Comunidade corresponde a 98,5% do total cobrado nesta rubrica.



Contudo, o montante de receitas com origem comunitária, registado na Conta da RAM ascendeu a cerca de 158,5 milhões de euros, montante inferior a metade do valor orçamentado, revelador da significativa sobreavaliação da estimativa desta importante fonte de financiamento³¹⁸.

Ora, ainda que os fluxos financeiros oriundos da Comunidade Europeia representem 20,1% do total das receitas regionais previstas, o seu peso na Conta da Região quedou-se em 14%. Esta constatação permite concluir que o grau de execução relativo às verbas comunitárias foi o mais baixo das restantes rubricas da receita.

Assumem decisivo relevo na baixa taxa de execução os desvios relativos às verbas associadas à componente FEDER (68,8 milhões de euros), ao Fundo de Coesão (38 milhões de euros) e ao FGFPF – que incorpora transferências do IGFSE – (16,6 milhões de euros), representando, cumulativamente, 71,6% do total da insuficiência de execução registada³¹⁹.

A rubrica “*Transferências correntes*” compreende o valor de € 406.497 decorrente de bonificações de juros no âmbito do empréstimo “Madeira – Obras de reconstrução” contraído pela RAM junto do BEI³²⁰, e assumido em 1999 pelo Governo da República, sendo questionável a entrada de tal bonificação nos cofres da Região.

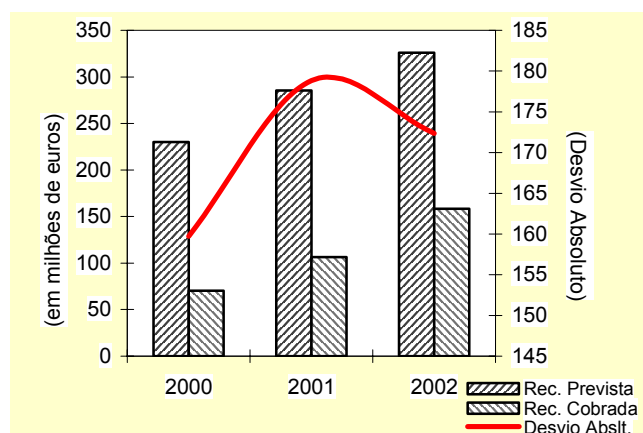
A movimentação das componentes comunitária e nacional das verbas do PDAR e do FGFPF, nos valores de € 193.225,57 e de € 75.416,11, respectivamente, foi efectuada através do mecanismo de “*Contas de ordem*”, em cumprimento do estabelecido nos art.ºs 29.º e 33.º do DLR n.º 3-A/96/M, de 29 de Fevereiro, e do DLR n.º 4-A/97/M, de 21 de Abril.

O gráfico seguinte realça a evolução dos fluxos financeiros para a Conta da RAM no triénio 2000-2002 e, da sua observação, é possível, por um lado, constatar a tendência crescente da receita cobrada, mas por outro, verificar que o ritmo de crescimento dos fluxos financeiros previstos foi sistematicamente superior, atingindo, em 2001, o mais elevado desvio desde o início da vigência do POPRAM III (€ 178.817.726,22):

³¹⁸ A este propósito a SRPF considera justificável a prática de “*overbooking*” subordinada às “(...) técnicas necessárias à boa execução dos programas comunitários (...)”, conforme consta das alegações em sede do exercício do contraditório, analisadas no ponto 10.4 do presente capítulo.

³¹⁹ Esta situação assume maior relevo se se tomar em consideração que os desvios de execução financeira no âmbito do POPRAM III se situam na ordem dos 13%, cfr. Quadro X.3 – Execução Financeira do POPRAM III por Eixo e Medida.

³²⁰ Cfr. Ofício n.º 663/04, de 3 de Abril de 2004 remetido pela SRPF – DROC.

Gráfico X. 1 – Evolução dos Fluxos Financeiros da UE reflectidos na Conta da RAM

Fonte: Conta da RAM de 2000, 2001 e 2002.

10.3 – Fluxos financeiros da UE para a RAM

Pela diversidade de intervenientes nos fluxos financeiros comunitários para a Região, designadamente de entidades gestoras, promotoras e beneficiários finais, resulta a não inclusão de todas as componentes comunitárias na Conta da RAM, na medida em que parte das verbas é transferida directamente para as entidades regionais. Das informações prestadas à SRMTC por estas entidades³²¹, resultam evidentes as diferenças de tratamento da informação com reflexos nos seus níveis de desagregação e no momento do reconhecimento contabilístico das verbas comunitárias. Nesta perspectiva, a Conta da RAM, não reflecte a globalidade das verbas comunitárias transferidas para a Região, não permitindo ter um conhecimento completo e rigoroso das receitas regionais.

As transferências provenientes da UE para a RAM, destinadas a entidades públicas e privadas, apuradas pela SRMTC, ascenderam a € 172.278.191 e apresentaram a seguinte distribuição³²²:

³²¹ Cfr. informação remetida à SRMTC, em suporte informático, em 11 de Setembro de 2003 (INGA), e os ofícios n.ºs 4580, de 4 de Agosto de 2003 (IAPMEI), 4898, de 8 de Agosto de 2003 (DGDR), 4894, de 25 de Julho de 2003 (IGFSE), 788/2003/DAF, de 30 de Julho de 2003 (IFT), 33.400/132/03 e 33.400/134/03, de, respectivamente, 2 e 4 de Setembro de 2003 (IFADAP).

³²² Além das transferências constantes do Quadro X.2 – Proveniência dos fluxos financeiros da UE, foi efectuado um pagamento por conta no valor de € 10.158.651 para a RAM, ao abrigo do art.º 2.º do Regulamento n.º 1260/1999, de 21 de Junho, uma vez que a Gestão Regional do Interreg III desempenha as funções de Autoridade de Pagamento do PIC Interreg III B – Espaço Açores/Madeira/Canárias, cfr. ofício n.º 337/03, de 24 de Setembro, remetido à SRMTC pela Gestão Regional do Interreg III.



Quadro X. 2 – Proveniência dos fluxos financeiros da UE³²³

(em euros)

Entidade certificadora	Programa, fundo ou sistema de incentivos comunitários	Valor	%
DGDR	REGIS	1.348.916,87	
	PME	40.152,95	
	RIME	5.796.617,37	
	IDL/RIME	955.000,00	
	Fundo Coesão	28.421.387,64	
	P.O. Regional da Madeira	66.000.000,00	
	Sub-total	102.562.074,83	59,5
IFADAP – FEOGA-O	PDAR (QCAII)	2.905.367,00	
	POPRAM III	9.056.573,00	
	Outros	136.576,00	
	Sub-total	12.098.516,00	7,0
IFADAP – IFOP	POPRAM II (QCAII)	2.237.993,00	
	IC PESCA (QCAII)	113.385,00	
	POPRAM III (QCA III)	3.106.524,00	
	Outros	413.297,00	
	Sub-total	5.871.199,00	3,4
IFT	SIFIT	989.782,14	0,6
IAPMEI	PEDIP II	790.707,92	0,5
IGFSE	FSE – POPRAM III	26.248.184,72	15,2
INGA	FEOGA-G	23.717.727,50	13,8
Total		172.278.191,11	100,0

Fonte: INGA, IGFSE, IAPMEI, IFT, IFADAP e DGDR.

Os fluxos comunitários ocorridos em 2002 apresentaram um acréscimo de € 111.585.198 (183,9%) face ao ano transacto, essencialmente resultado do aumento de verbas provenientes das componentes FEDER, IFOP e FSE.

10.3.1 – POPRAM III

A execução financeira das despesas comunitárias por fundo, eixo prioritário, medida e linha de assistência técnica, em 2002 e acumulada, pode ser observada no quadro seguinte³²⁴:

³²³ A informação constante no presente quadro foi obtida através de informações prestadas pelas entidades referidas na nota n.º 12.

³²⁴ O quadro exposto, elaborado com base nas informações presentes no Relatório de Execução anual do POPRAM III – 2002 e Decisão C (2000) 1776, de 28 de Julho, apresenta uma inconsistência relativa à Medida 2.3. – Competitividade e Eficiência Económica, do Eixo Prioritário 2, que resulta da confrontação entre os valores da execução financeira até 31 de Dezembro de 2001, da execução financeira do ano 2002 e da execução financeira acumulada a 31 de Dezembro de 2002. Conforme esclarecimento prestado pelo IFC, através do Ofício n.º 601/1.01, de 27 de Fevereiro de 2004, “a diferença apurada no montante de € 19.608,79, deve-se a uma alteração das taxas de financiamento de 70% para 65%, dos projectos Apoio ao Artesanato da Madeira” e “Plano Promocional do Vinho Madeira 2000-2003”, promovidos pela ADERAM – Agência de Desenvolvimento da RAM e pelo IVM – Instituto do Vinho da Madeira (...)”. A taxa de financiamento adoptada encontra-se de acordo com o previsto no complemento de programação do POPRAM III.

Quadro X. 3 – Execução financeira do POPRAM III por Eixo Prioritário e Medida

(em euros)

Eixo Prioritário/ Medida	Programação		Despesa Aprovada		Despesa executada			Taxa Execução (%)				Varição (%)
	2000-2006 (1)	2002 (2)	2002 (3)	2000-2002 (4)	2001 (5)	2002 (6)	2000-2002 (7)	(7)/(1)	(6)/(2)	(4)/(1)	(7)/(4)	2001/02
Total PO	704.711.000,00	108.833.635,00	122.299.180,49	436.704.992,80	63.826.862,42	94.729.407,11	176.133.673,80	25,0	87,0	62,0	40,3	48,4
FEDER	504.075.000,00	78.521.892,00	55.878.898,47	299.317.077,53	42.766.762,39	63.861.130,22	123.186.452,73	24,4	81,3	59,4	41,2	49,3
FSE	100.821.000,00	14.764.418,00	18.845.947,33	77.316.781,21	20.842.325,18	23.021.299,78	44.882.469,10	44,5	155,9	76,7	58,1	10,5
FEOGA-O	79.853.000,00	12.440.019,00	42.126.608,82	53.388.969,45	210.517,23	5.624.084,01	5.834.601,25	7,3	45,2	66,9	10,9	2571,6
IFOP	19.962.000,00	3.107.306,00	5.447.725,87	6.682.164,61	7.257,62	2.222.893,10	2.230.150,72	11,2	71,5	33,5	33,4	30528,4
Eixo Prioritário 1	353.699.243,00	54.428.238,00	41.507.066,02	194.007.683,96	38.237.798,18	47.483.796,44	90.402.001,57	25,6	87,2	54,9	46,6	24,2
Medida 1.1	67.671.989,00	10.326.589,00	9.531.955,41	36.114.890,01	7.668.464,88	10.329.147,84	17.997.612,74	26,6	100,0	53,4	49,8	34,7
Medida 1.2	51.734.146,00	7.894.597,00	4.725.872,20	9.172.473,39	0,00	1.277.295,55	1.277.295,55	2,5	16,2	17,7	13,9	0
Medida 1.3	33.684.895,00	5.948.968,00	0,00	17.050.408,51	2.152.716,69	2.439.884,39	4.592.601,08	13,6	41,0	50,6	26,9	13,3
Medida 1.4	101.532.767,00	15.493.666,00	8.674.794,68	55.223.461,27	8.172.797,40	10.671.168,88	22.505.529,07	22,2	68,9	54,4	40,8	30,6
Medida 1.5	99.075.446,00	14.764.418,00	18.574.443,73	76.446.450,78	20.243.819,21	22.766.299,78	44.028.963,13	44,4	154,2	77,2	57,6	12,5
Eixo Prioritário 2	338.686.481,00	53.045.649,00	78.765.468,60	239.646.132,10	24.982.138,89	46.639.464,92	84.498.070,61	24,9	87,9	70,8	35,3	86,7
Medida 2.1	78.231.685,00	12.440.019,00	41.921.644,07	53.163.653,75	210.517,23	5.624.084,01	5.834.601,25	7,5	45,2	68,0	11,0	2571,6
Medida 2.2	19.732.497,00	3.107.306,00	5.405.328,05	6.628.543,84	0,00	2.222.893,10	2.222.893,10	11,3	71,5	33,6	33,5	0
Medida 2.3	37.502.885,00	6.499.604,00	8.522.303,34	11.931.153,84	274.523,25	836.121,65	1.091.036,11	2,9	12,9	31,8	9,1	204,6
Medida 2.4	120.163.006,00	18.329.446,00	2.998.450,00	136.111.720,93	23.844.278,73	31.106.668,92	67.847.023,23	56,5	169,7	113,3	49,8	30,5
Medida 2.5	69.400.502,00	10.586.227,00	15.224.483,14	20.554.866,41	639.889,26	5.460.273,86	6.100.163,12	8,8	51,6	29,6	29,7	753,3
Medida 2.6	13.655.906,00	2.083.047,00	4.693.260,00	11.256.193,33	12.930,42	1.389.423,38	1.402.353,80	10,3	66,7	82,4	12,5	10645,4
Linha da AT	12.325.276,00	1.897.422,00	2.026.645,87	3.051.176,74	606.925,35	606.145,75	1.233.601,62	10,0	31,9	24,8	40,4	-0,1
AT – FEDER	8.728.904,00	1.359.748,00	1.507.779,70	1.901.909,84	1.161,76	351.145,75	372.838,03	4,3	25,8	21,8	19,6	30125,3
AT – FSE	1.745.554,00	249.399,00	271.503,60	870.330,43	598.505,97	255.000,00	853.505,97	48,9	102,2	49,9	98,1	-57,4
AT – FEOGA-O	1.621.315,00	252.546,00	204.964,75	225.315,70	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	13,9	0,0	0
AT – IFOP	229.503,00	35.729,00	42.397,82	53.620,77	7.257,62	0,00	7.257,62	3,2	0,0	23,4	13,5	-100,0

Fonte: Relatório de Execução anual do POPRAM III – 2002 e Decisão C (2000) 1776, de 28 de Julho.



A execução das despesas comunitárias afectas ao Programa cifrou-se em € 94.729.407,11, revelando um desvio, por defeito, de € 14.104.227,89 face ao programado na Decisão C (2000) 1776, de 28 de Julho. A consequente taxa de execução alcançada (87%), distancia-se positivamente da obtida em 2001 (56,6%).

Globalmente, os Eixos Prioritários 1 e 2 representaram cerca de 99,3% das despesas comunitárias executadas, correspondendo o remanescente à Linha de Assistência Técnica. A execução dos Fundos Estruturais, que em 2001 se quedou em € 63.826.862,42 caracterizou-se, no exercício em apreço, por uma maior dinâmica na realização de despesa comunitária, com especial destaque para os fundos englobados no Eixo Prioritário 2, que evidenciaram um incremento de € 21.657.326,04 face ao ano transacto, minimizando o desequilíbrio de execução das diferentes medidas que se havia verificado nos anos anteriores.

De entre os Fundos Estruturais, o FEDER assume destaque pelo peso de 67,4% (cerca de 63,9 milhões de euros) que detém no total das despesas comunitárias executadas em 2002, evidenciando uma taxa de execução de 81,3%. Todavia, tomando por referência o triénio 2000-2002 e face à correspondente programação, a taxa de execução financeira quedou-se em 50,4%³²⁵.

A Medida 2.4, que visa a “*Melhoria das Acessibilidades Internas*”, não só regionais como locais, é a mais representativa do Programa, com uma execução de aproximadamente 31,1 milhões de euros. Esta medida apresenta já um nível execução de 56,5% face ao total programado no POPRAM III e de 66,3% face à programação do primeiro triénio. Neste domínio, encontram-se aprovados 22 projectos, dois dos quais respeitam a 2002 com a respectiva participação FEDER no valor de € 2.998.450³²⁶.

Seguidamente, assume também significativo relevo a execução das despesas comunitárias relativas ao FSE, com um peso de 24,3% (cerca de 23 milhões euros) na globalidade das despesas associadas aos quatro fundos. Verificou-se, neste âmbito, um incremento de 10,5% face às despesas executadas em 2001, o que, em termos relativos, representa o crescimento mais modesto no cômputo dos quatro fundos.

À semelhança do sucedido no ano anterior, também em 2002, o grau de execução no âmbito do FSE excedeu largamente os 100%, com especial destaque para a *Medida 1.5 – Competências Humanas e Equidade Social*, com uma execução financeira de € 22.766.299,78 (154,2%).

Também o FEOGA-O e o IFOP apresentaram um incremento na execução da despesa, atingindo montantes superiores a, respectivamente, 5,6 e 2,2 milhões de euros, contrariamente aos reduzidos níveis de execução anteriormente verificados.

No entanto, cumpre referir que a par do incremento de despesa relativamente ao ano 2001 (48,4%), existe uma redução relevante (106,8 milhões de euros) no que respeita aos valores de aprovação de despesa (-46,6%), designadamente nas componentes FEDER (-118 milhões de euros) e FSE (-24,1 milhões de euros).

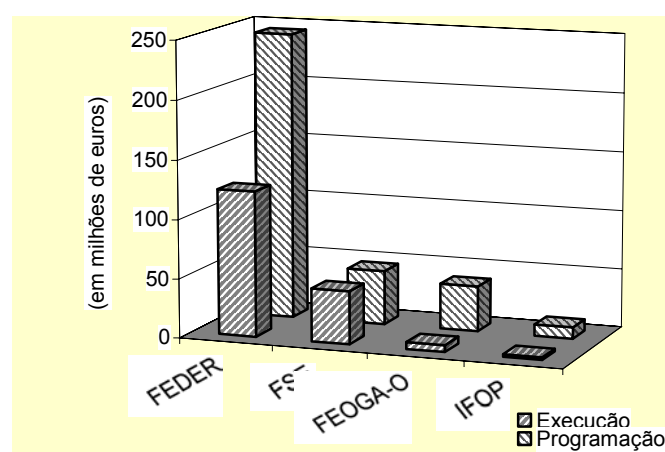
Por último, o gráfico seguinte põe em evidência a taxa de execução financeira de 52%, relativa ao triénio 2000-2002 das componentes comunitárias integradas no POPRAM III, com especial

³²⁵ Cfr. Relatório de execução anual do POPRAM III – 2002 e Decisão C (2000) 1776, de 28 de Julho.

³²⁶ Nesta Medida, estão incluídos os projectos “*CM de ligação Dom Martinho da Costa Lopes – Nóia – Pastel*” e “*Beneficiação do CM das Eirinhas e a Lombada dos Marinheiros – Fajã da Ovelha*”, ambos aprovados em 2002, com uma taxa de execução, relativa à componente FEDER, de 9,2% e 43,8% respectivamente.

destaque para a taxa de execução do FSE (97,8%), seguida da alcançada pelo FEDER (50,4%), tendo o IFOP e o FEOGA-O apresentado taxas de 23,1% e de 15,1% respectivamente.

Gráfico X. 2 – Execução Financeira do POPRAM III por Fundo Estrutural – 2000-2002



Fonte: Relatório de execução anual do POPRAM III – 2002 e Decisão C (2000) 1776, de 28 de Julho.

No que concerne à capacidade de cumprimento pela RAM da “regra $n+2$ ”, prevista no n.º 2 do art.º 31.º do Regulamento n.º (CE) 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho³²⁷, importa salientar os esforços desenvolvidos no sentido de garantir o seu cumprimento. Todavia, ainda que este indicador se situe nos 193%³²⁸, ele é simultaneamente revelador de significativas diferenças de execução entre as medidas que compõem os dois Eixos Prioritários.

Aquele indicador, para a componente FEDER, situa-se nos 188%, acentuadamente influenciado pelo elevado nível de execução financeira da Medida 2.4. Também no que respeita à componente FSE, o indicador situa-se em 328%, sendo esta a componente que apresenta a maior taxa de aprovações face à programação, que, associado ao seu nível de execução, denota a importância deste fundo comunitário para a RAM.

Já o IFOP e o FEOGA-O apresentaram uma taxa de 109% e de 86%, respectivamente. Todavia, só a prorrogação do prazo para a aplicabilidade da “regra $n+2$ ” para aquelas duas componentes possibilitou que, no caso do FEOGA-O, não tivesse sido aplicada a penalização denominada de “efeito guilhotina”. Como decorre do relatório anual do POPRAM III, a fraca execução das componentes estruturais do FEOGA-O e do IFOP, deveu-se ao facto de só no final do ano 2001

³²⁷ O referido Regulamento estabeleceu novas disposições sobre o funcionamento dos Fundos Estruturais, destacando-se a prevista no art.º 31.º, n.º 2, denominada “regra $n+2$ ” ou “regra da guilhotina”, como também é conhecida, a qual determina que “Será automaticamente anulada pela Comissão a parte de uma autorização que não tiver sido liquidada com um adiantamento ou em relação à qual não tiver sido apresentado à Comissão nenhum pedido de pagamento admissível (...), no final do 2.º ano subsequente ao ano da autorização”. A referida regra está, pois, directamente relacionada com a possível perda de fundos comunitários, caso a respectiva execução financeira não cumpra as metas estipuladas pela UE, através da obrigatoriedade de os Estados-membros, que não tenham cumprido os seus projectos, devolverem à Comunidade os fundos afectos a um determinado ano e que não sejam executados nos dois anos seguintes, a fim de serem canalizados para outros países.

³²⁸ Cfr. Quadro 5 – QCA II – Regra $N+2$ – Anexos Comuns do Relatório de Execução Anual 2002 do POPRAM III, do Instituto de Gestão de Fundos Comunitários.



terem sido registadas as primeiras aprovações referentes àquelas duas componentes, iniciando-se, a partir de então, a sua plena operacionalização.

Das evidências expostas por esta regra, resulta a necessidade de se promover, por um lado, um maior incremento no comprometimento de verbas, com especial incidência ao nível do IFOP, e por outro, de acelerar a execução do POPRAM III, possibilitando a uniformização dos níveis de execução das medidas e o cumprimento das regras relativas à disciplina financeira do QCA III.

10.3.2 – Fundo de Coesão

10.3.2.1 – Execução financeira em 2002

Às intervenções no POPRAM III, associam-se de forma articulada e complementar os investimentos e acções a concretizar com o apoio do Fundo de Coesão, designadamente no âmbito dos Eixos Prioritários 1 e 2.

As transferências da UE, a título do FC II³²⁹, previstas para a RAM, para o período 2000-2006, estão especialmente orientadas para a execução de três projectos estruturantes, dois no domínio do ambiente, denominados “*Infra-estruturas para a Gestão Optimizada da Água na RAM - 1.ª fase*” e “*Unidade de valorização de resíduos sólidos da Ilha da Madeira – 2.ª Fase*”³³⁰, que permitirão a conclusão dos trabalhos iniciados no anterior período de programação, integrado no FC I, e o terceiro projecto no domínio dos transportes, relativo às infra-estruturas portuárias da RAM³³¹. Existe, conseqüentemente, uma complementaridade relevante entre os apoios do FC e os oriundos do FEDER, em particular das medidas 1.3 “*Melhoria das Acessibilidades*”, 1.4 “*Protecção e Valorização do Ambiente e Ordenamento do Território*” e 2.6 “*Intervenção Integrada do Porto Santo*”.

No decurso do período 2000-2002, foram aprovados dois dos referidos projectos, não tendo ocorrido em 2002 qualquer aprovação de projectos no âmbito deste fundo, conforme se expõe no quadro seguinte:

Quadro X. 4 – Projectos aprovados

(em milhares de euros)

Projecto	Data Aprovação Dec. Inicial	Entidade executora	Invest.º total	Apoio FC previsto	Tx. Compartic	Apoio FC Comprometido
Unidade de valorização de RSU da Ilha da Madeira - 2.ª fase	15/01/2001	SRARN	68.032	45.431	66,8	37.793
Infra-estruturas para a gestão optimizada da água na RAM - 1.ª fase	18/12/2001	IGA, SA	39.663	29.041	73,2	23.233
Total FC II			107.695	74.472	69,2	61.026

Fonte: DGDR – Relatório do Fundo de Coesão – 2002.

³²⁹ Engloba projectos aprovados a partir de 1 de Janeiro de 2000, (o primeiro período de programação do Fundo decorreu de 1993 a 1999 – FC I).

³³⁰ Cujas entidades executoras são, respectivamente, a IGA, S.A. e a Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais.

³³¹ Projecto ainda sem aprovação.

Foram transferidas para a RAM³³², no âmbito do FC II, € 50.358.299 (8,1% do total de verbas deste fundo transferidas para Portugal). Em 2002, as transferências para os executores (€ 37.162.379) representaram 76,5% do total de transferências no triénio 2000-2002. Também nesta linha se situam as transferências da UE para o Orçamento da Região, que representam 72,1% em igual período, como resulta da leitura do quadro seguinte:

Quadro X. 5 – Transferências da UE para os executores

(em euros)

Projecto	Pgt. ^{os} aos executores 2002	Pgt. ^{os} aos executores 2000-2002	Transf. ^{as} Orç. UE em 2002	Transf. ^{as} Orç. UE 2000-2002
Unidade de valorização de RSU da Ilha da Madeira – 1. ^a fase	21.154.199	29.895.190	26.394.452	40.435.781
Interligação das principais origens de água potável - Ilha da Madeira	7.235.811	7.235.811	9.867.287	9.867.287
Assistência Técnica	31.378	31.378	55.231	55.231
Total FC II	28.421.388	37.162.379	36.316.970	50.358.299

Fonte: DGDR – Relatório do Fundo de Coesão – 2002.

10.3.2.2 – Gestão, acompanhamento e controlo

O Regulamento (CE) n.º 1264/1999, do Conselho, de 16 de Agosto, que alterou o quadro legal comunitário do FC para o período 2000-2006, veio possibilitar o alargamento das competências e responsabilidades dos Estados-membros que, por força do art.º 12.º, n.º 1, passam a ser os primeiros responsáveis pelo controlo financeiro dos projectos, competindo-lhes, de acordo com o princípio da boa gestão financeira, verificar se as acções co-financiadas foram efectuadas correctamente, prevenir e detectar irregularidades e recuperar os fundos perdidos, nos casos em que tenham ocorrido. Encontram-se estatuidos, também por esta forma, incentivos para uma maior exigência na coordenação entre este fundo e os demais instrumentos comunitários, designadamente o FEDER, e a introdução de maior controlo no pagamento de despesas.

Perante este enquadramento legal e através do DL n.º 191/2000, de 16 de Agosto, que aprova o regulamento de aplicação do FC II a Portugal a partir de 2000, estabeleceram-se disposições tendentes a colmatar a necessidade de, a nível nacional, se garantirem e explicitarem as competências e responsabilidades em termos de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo do FC.

Nos termos do art.º 3.º do citado diploma, a gestão do FC é assegurada, a nível nacional, pela DGDR, e, a nível sectorial, “*pelas entidades designadas pelos membros do Governo correspondentes*”, sendo que, no caso das Regiões Autónomas, e especificamente da RAM, a designação da entidade responsável pela “*gestão das intervenções localizadas na Região, independentemente do sector a que respeitem*”, compete ao respectivo Governo Regional, que através da RCG n.º 1371/2001, de 27 de Setembro, designou o IFC, tutelado pela Secretaria Regional do Plano e Finanças, como entidade com competência para exercer o controlo de 1.º nível e assegurar a gestão das intervenções do FC na RAM, bem como determinou que o controlo de 2.º nível seja assegurado pela IRF, também da SRPF, em articulação com a DGDR.

³³² Cfr. ofício n.º 1397/04/SRF, de 30 de Abril, remetido pela SRPF, o montante em causa ficou “*retido na DGT (Direcção-Geral do Tesouro) numa conta da DGDR*”.



Todavia, não foram desenvolvidas acções de controlo relativas a projectos com expressão financeira relativa ao ano económico de 2002, designadamente pelo IFC e pela IRF³³³. Salienta-se ainda que o âmbito da acção de controlo de iniciativa comunitária desenvolvida pela DG REGIO entre 17 e 21 de Junho de 2002 incidiu sobre um horizonte temporal anterior ao do FC II.

10.3.3 – POPRAM II – Prorrogação do prazo de elegibilidade das despesas³³⁴

O POPRAM II, em vigência no período 1994-1999, foi aprovado pela Decisão C (94) 464, de 4 de Março e contou com a contribuição dos Fundos Estruturais FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP.

Estatui a referida Decisão, que o período de elegibilidade das despesas, realizadas ao abrigo do Programa, teria início a 9 de Julho de 1999, fixando o limite máximo em 31 de Dezembro de 2001, desde que as respectivas autorizações se reportassem até 31 de Dezembro de 1999. Todavia, na sequência de um pedido formalizado pelas autoridades nacionais, e nos termos da Decisão C (2002) 775, de 6 de Maio, a Comissão Europeia autorizou a prorrogação do prazo de elegibilidade das despesas do POPRAM II, para 30 de Abril de 2002, em relação às componentes FEDER, FEOGA-O e IFOP.

O relatório final de execução do POPRAM II, com a coordenação global do IFC, Autoridade de Gestão do Programa³³⁵, foi concluído após o encerramento físico e financeiro das quatro Componentes do Programa. Desenvolve-se, seguidamente, a análise da execução financeira das despesas com elegibilidade no ano 2002, enquadrando-as no contexto global da execução financeira do Programa.

Das quatro componentes inseridas no Programa Operacional, apenas o IFOP apresentou execução financeira no ano 2002, designadamente na Medida 5 do Subprograma 2, no montante de € 1.888.326. A correspondente comparticipação nacional pública cifrou-se em € 824.091. A execução financeira no exercício económico em apreço representou 13,8% do total de execução acumulada do IFOP.

As restantes componentes apresentaram execução financeira até 2001, com excepção do FSE cuja execução havia sido concluída logo no ano 2000.

Globalmente, as fontes de financiamento das despesas no âmbito do POPRAM II, assim como a respectiva concretização, para cada Fundo, podem ser observadas no quadro seguinte:

³³³ A IRF celebrou com a DGDR em 17/01/2003, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do art.º 11.º do DL n.º 168/2001, de 25 de Maio e do n.º 2 do art.º 8.º do DL n.º 17/2002, de 29 de Janeiro, um protocolo para o desenvolvimento articulado de acções de controlo, razão pela qual, em 2002, não desencadeou qualquer acção de controlo, conforme refere no ofício n.º 167 de 25 de Junho de 2003, remetido a este Tribunal.

³³⁴ Relatório final remetido à SRMTC pelo IFC, a coberto do ofício ref.ª IFC0565/1.01, de 7 de Março de 2003.

³³⁵ A gestão global do Programa foi assegurada pela então Direcção Regional do Planeamento até ao final do primeiro trimestre de 2001, pelo que, após a sua extinção, a gestão viria a ser assumida pelo IFC, ao abrigo do DLR n.º 20/2001/M, de 2 de Agosto.

Quadro X. 6 – POPRAM II – Execução Financeira

(em euros)

PO	Programação			Custo total	Execução			Custo total
	CPN	Subvenção Comunitária	Sector Privado		CPN	Subvenção Comunitária	Sector Privado	
FEDER	154.698.905	292.456.863	17.615.933	464.771.701	144.902.174	295.107.292	19.688.600	459.698.066
FSE	13.957.687	79.093.998	4.213.695	97.265.380	13.953.111	79.068.074	4733429	97.754.614
FEOGA-O	21.365.220	59.722.998	13.452.405	94.540.623	19.629.538	55.521.885	5.228.055	80.379.478
IFOP	5.344.001	15.200.003	8.390.998	28.935.002	4.848.279	13.917.302	7.266.778	26.032.359
Total PO	195.365.813	446.473.862	43.673.031	685.512.706	183.333.102	443.614.553	36.916.862	663.864.517

Fonte: IFC - Relatório final de execução do POPRAM II – 1994-1999 e “Novas alterações ao Relatório Final do POPRAM II”³³⁶.

Do montante global de investimentos previstos no POPRAM II (cerca de 686 milhões de euros), 67,8% estava consignado ao FEDER, 4% ao IFOP e cerca de 14% para cada uma das restantes componentes.

A subvenção comunitária prevista (cerca de 446,5 milhões de euros) representa 65,1% do montante total programado, cifrando-se a contribuição nacional em 28,5%. Já no que respeita ao sector privado, o montante programado quedou-se em, aproximadamente, 43,7 milhões de euros (6,4%), ao qual correspondeu uma taxa de execução de 84,5% (cerca de 36,9 milhões de euros). Contudo, no que respeita à comparticipação comunitária, e bem assim à contribuição nacional, verificou-se um desvio menor face ao programado (as taxas de execução situaram-se em 99,4% e 93,8% respectivamente).

Globalmente, o Programa apresentou uma taxa de execução de 96,8%, para a qual concorreram o FEDER, com um peso de 69,2% do montante total executado e que apresentou uma taxa de realização financeira na ordem de 98,9%, situando-se acima da taxa global alcançada pelo Programa.

Já o FSE apresentou a mais elevada taxa de execução de entre as 4 componentes (100,5%). O IFOP e o FEOGA-O, apresentaram também taxas de execução satisfatórias, ainda que não tão elevadas como as das restantes componentes (90% e 85% respectivamente).

Por último, salienta-se que a comparticipação efectiva da UE representou cerca de 66,8% do total do investimento realizado, logo seguida da comparticipação pública nacional (27,6%), cabendo o remanescente ao sector privado.

10.4 – Auditoria ao Sistema de Controlo Interno dos Fundos Comunitários no âmbito do POPRAM III³³⁷

10.4.1 – Enquadramento

A auditoria ao Sistema de Controlo Interno dos Fundos Comunitários teve por objectivo estratégico acompanhar a execução do orçamento da RAM, sob a perspectiva dos fluxos financeiros com a União Europeia, nomeadamente no que concerne ao sistema de controlo interno estabelecido na Região para os fundos comunitários, no âmbito do POPRAM III, do Fundo de Coesão e das Iniciativas Comunitárias. O estudo deste sistema de controlo e da sua integração no Sistema

³³⁶ Cfr. Ofício n.º 1342/03, de 28 de Abril, remetido à SRMTC pela SRPF.

³³⁷ Relatório n.º 19/2003-FS/SRMTC, aprovado em sessão de 20 de Novembro.



Nacional de Controlo do QCA III, bem como da confrontação com a legislação em vigor, centrou-se nos anos económicos de 2002 e 2003.

Para fins de exercício do princípio do contraditório procedeu-se, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, à audição do Presidente do IFC, cujas alegações, após análise, foram tidas em consideração na elaboração do relatório, sendo transcritas ou sintetizadas no presente texto.

10.4.2 – Sistema de controlo interno dos Fundos Comunitários no âmbito do POPRAM III

Estatui o DL n.º 168/2001, de 25 de Maio, no seu art.º 11.º, que o controlo de 1.º nível dos Fundos Estruturais na RAM é da responsabilidade do órgão de gestão da intervenção operacional, designado para o efeito pelo Governo Regional, sendo o controlo de 2.º nível exercido pela Inspeção Regional de Finanças.

Posteriormente, veio a Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, definir, no art.º 3.º, que os organismos de controlo de 1.º e de 2.º níveis regionais são constituídos, respectivamente, pelo Gestor do POPRAM (o qual, simultaneamente, constitui a Autoridade de Gestão, cujo suporte técnico, administrativo e financeiro é dado, desde 1 de Outubro de 2001³³⁸, pelo IFC) e pela IRF.

A) Controlo de 1.º nível

O IFC, criado na orgânica da SRPF, tem por objectivo³³⁹ a coordenação global da intervenção dos fundos de finalidade estrutural na Região, bem como a gestão, o acompanhamento, a avaliação e o controlo da execução das intervenções de âmbito regional co-financiadas pelo FEDER e pelo FC.

O IFC estabelece anualmente, desde 2002, uma planificação das actividades de controlo de 1.º nível, em articulação com outras entidades competentes de âmbito comunitário, nacional e regional³⁴⁰. As linhas gerais do plano são definidas pela IGF e pelas entidades responsáveis pela coordenação de controlo de 2.º nível durante o mês de Junho do ano anterior àquele ao qual o plano diz respeito, tendo por base as informações que o IFC disponibiliza.

Ainda no ano 2002 foram seleccionados projectos com vista à recuperação do esforço de controlo dos anos 2000, 2001 e 2002, num total de 47 acções planeadas correspondentes a cerca de 160 milhões de euros de Despesa Pública Elegível. Destas, o IFC planeou desenvolver autonomamente 31 acções com uma despesa total elegível de cerca de 54,1 milhões de euros (33,8% do total de

³³⁸ Data a partir da qual passou a funcionar o Conselho Directivo, órgão executivo do IFC, estabelecido no art.º 5.º do DLR n.º 20/2001/M, de 2 de Agosto. Até então, todas as competências atribuídas na área dos fundos comunitários eram exercidas pelos Serviços da Direcção Regional do Planeamento, entretanto extinta na sequência da alteração orgânica operada na Secretaria Regional do Plano e Finanças pelo DRR n.º 1-A/2001/M, de 13 de Março, a qual previa a criação de um Instituto para executar essa missão.

³³⁹ Conforme estatuído no art.º 3.º do DLR n.º 20/2001/M.

³⁴⁰ Dado que o IFC foi criado a 2 de Agosto de 2001, e que a aprovação dos seus estatutos se reporta a 22 de Outubro desse ano, e bem assim, por se ter verificado uma recepção tardia dos instrumentos de controlo a enviar pelas entidades de controlo de 2.º nível, resultou a inexistência de uma planificação de controlos anuais que perdurou até ao ano 2002 inclusive, com excepção do FSE, cujo plano anual de controlo foi remetido ao IGFSE em 28 de Agosto de 2001.

despesas elegíveis das acções de controlo a realizar), tendo, as restantes acções, sido desenvolvidas com recurso à contratação de entidades externas³⁴¹.

Das acções realizadas até 9 de Julho de 2003, correspondentes a € 67.897.721,48 da despesa controlada no âmbito do POPRAM III, destacam-se os seguintes aspectos relevantes:

- No que concerne a projectos co-financiados pelo FEDER não ocorreram desvios relativamente ao número total das acções de controlo previstas, todavia não se encontra concluído o relatório referente a qualquer daquelas acções;
- Até ao ano 2002, foram executadas 4 acções de controlo relativas ao FSE, quando estavam programadas, para esse mesmo ano, 29 acções (correspondentes a 7.599 mil euros de despesa elegível). Foi efectivamente verificada despesa no montante de, aproximadamente, 539 mil euros.

Para três daqueles projectos já havia sido elaborado o respectivo relatório final.

- Das 19 acções previstas no âmbito do FEOGA–O, apenas foi desenvolvida, autonomamente, 1 acção de controlo pelo IFC, tendo o IFADAP desenvolvido 10 acções, não previstas no plano anual de controlos, e para as quais não foi celebrado qualquer protocolo entre os dois institutos³⁴²;
- O IFC não planeou, nem desenvolveu nenhuma acção de controlo sobre projectos co-financiados pela UE através do Fundo de Coesão, alegando significativa insuficiência de recursos humanos.

A Gestão de Devedores e Comunicação de Irregularidades assume crescente relevância, na medida em que estando constituído e operacional todo o Sistema Nacional de Controlo, os resultados dos controlos efectuados de 1.º e 2.º nível, começam a revelar irregularidades que importa sanar. Neste âmbito, verificou-se a existência, apenas na componente FSE, de 5 acções, que, envolvendo despesa total, comunitária e nacional (do OSS), no valor de € 296.115,22, se encontravam concluídas e foram objecto de relatório final. Foram propostas correcções financeiras ao Gestor Regional, no montante global de € 139.115,57, as quais corresponderam a 47% do total da despesa dos projectos e a 0,5% da despesa total controlada pelo IFC (€ 26.526.603,80), relativa ao período de 2000 a 2003. A taxa de aprovação de relatórios finais ronda apenas os 12,5%.

Na análise ao sistema de controlo de 1.º nível, foram desenvolvidos testes de procedimentos e de conformidade, tendo por base normas e padrões de auditoria previstas no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas (Volume I). Nesta medida, e face ao universo de acções de controlo realizadas pelo IFC, foi definida uma amostra de auditoria que abrangeu 97,6% da despesa controlada através das acções realizadas pelo IFC. Desta análise conclui-se que foram respeitados os instrumentos de controlo fornecidos pelas entidades coordenadoras.

³⁴¹ Designadamente através do contrato celebrado a 27 de Fevereiro de 2003, com a empresa de auditoria KPMG - Auditores, S.A. no valor de € 44.070,00, o qual inclui IVA à taxa legal, correspondente à execução de um conjunto de 16 acções de controlo no âmbito do FEDER.

³⁴² Em sede de contraditório, o IFC alegou que por não terem sido remetidos quaisquer relatos dos controlos realizados, o gestor do POPRAM III não os pode validar nem adoptar eventuais medidas correctivas.



B) Controlo de 2.º Nível

A articulação entre os controlos de 1.º e de 2.º nível efectiva-se mediante o planeamento anual dos controlos³⁴³; o acompanhamento da execução do plano anual dos controlos e o relatório anual de síntese³⁴⁴. Esta articulação tem ainda repercussões sobre os critérios de selecção, métodos e instrumentos de controlo, formação específica e tratamento e comunicação de irregularidades.

Em 2002, a IRF não desencadeou quaisquer acções de controlo, uma vez que não estavam ainda celebrados os protocolos necessários com os organismos nacionais. Todavia, a Inspecção acompanhou a realização de acções que foram realizadas, nesse ano, por outras entidades comunitárias e nacionais, designadamente a DG REGIO e a IGF³⁴⁵.

C) Acompanhamento do POPRAM III

Para cada Fundo Estrutural o Gestor da Componente promove a realização de acções de acompanhamento dos seus projectos, posicionando-se ao nível de auto controlo.

Para o exercício deste controlo, o IFC apenas dispõe de informações mais desenvolvidas relativas ao acompanhamento, para o FSE, uma vez que são enviadas mensalmente, pela Direcção Regional de Formação Profissional, relações das acções de acompanhamento realizadas pela estrutura do FSE, que o IFC sistematiza mediante a elaboração de uma listagem única, que permite conhecer, a todo o tempo, os controlos realizados relativos a cada entidade. As conclusões das acções de acompanhamento constituem um critério de amostragem para o desencadear de acções de controlo de 1.º nível. Relativamente aos restantes fundos, e uma vez que não existe um procedimento uniforme, o IFC solicita periodicamente elementos às várias entidades gestoras.

10.4.3 – Controlo dos PO's e IC's de Executores da RAM

O Gestor do POPRAM III é responsável pelo controlo dos fundos comunitários das componentes FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP, sendo simultaneamente do Fundo de Coesão, por força do disposto no DL n.º 17/2002, de 29 de Janeiro, e na Portaria n.º 37/2003, de 15 de Janeiro.

Já o controlo de 1.º nível, a efectuar aos fundos comunitários provenientes dos Programas Operacionais de incidência nacional, para entidades sedeadas na RAM, é da responsabilidade de estruturas de controlo integradas nos PO's, sucedendo o mesmo em relação às Iniciativas Comunitárias.

O desenvolvimento de acções de controlo, à data de realização da auditoria, era a seguinte:

- No que concerne ao PRODEP III, ao POCTI e ao POSI, a estrutura segregada de controlo de 1.º nível não procedeu a qualquer acção de controlo a projecto ou a acções de formação tituladas por entidades sedeadas na RAM;
- Não foram também realizadas acções de controlo de 1.º nível no âmbito do POE, sendo que esta incumbência está confiada ao Gestor do Programa e a três organismos intervenientes na gestão – o IAPMEI, o ICEP e o IFT.

³⁴³ Vide art.º 4.º e 7.º da Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho.

³⁴⁴ Vide art.º 6.º e 9.º da Portaria acima referida.

³⁴⁵ Cfr. ponto 10.3.2.2 – Gestão, acompanhamento e controlo.

- Perante a falta de execução dos projectos relativos à Região no âmbito do INTERREG III B - Espaço Açores-Madeira-Canárias, não foram desenvolvidas quaisquer acções de controlo de 1.º nível. Tal competência é inerente, nos termos do n.º 6 do art.º 42.º do DL n.º 54-A/2000, e do n.º 2 do art.º 5.º do DL n.º 168/2001, às Autoridades de Gestão e aos Interlocutores Regionais dos Açores, Madeira e Canárias.

10.5 – Princípio do Contraditório

No cumprimento do princípio do contraditório, da apreciação efectuada aos fluxos financeiros da UE reflectidos na Conta da RAM, a SRPF³⁴⁶, quanto ao ponto 10.2, confirma que entende o “overbooking” como um instrumento necessário *“(...) à boa execução dos programas comunitários e ao aproveitamento máximo dos recursos financeiros da Comunidade Europeia”* e que *“Relativamente a não especificar devidamente a proveniência das receitas oriundas da União Europeia, informamos que esta tem sido realizada na medida do possível, dada a sua natureza. Contudo, em 2003, esta situação foi substancialmente melhorada”*.

Ainda no mesmo ponto, mas no que se refere à entrada nos cofres da Região da bonificação de juros no âmbito do empréstimo “Madeira – Obras de reconstrução”, actualmente assumido pelo Governo da República, considera aquela Secretaria Regional, que a bonificação deve ser entendida *“(...) como ajuda concedida (...) para fazer face aos avultados prejuízos causados pelo temporal que assolou a Madeira em Outubro de 1993”*, pelo que *“(...) constitui legitimamente uma receita da Região (...)”*. Ora, é certo que tal bonificação resulta acoplada a um empréstimo cuja finalidade era a de dotar de uma capacidade financeira imediata *“(...) uma Região sem meios próprios para enfrentar os prejuízos (...)”*. No entanto, uma vez que se encontra garantida essa mesma capacidade financeira, e que não existe qualquer responsabilidade da RAM no cumprimento da dívida, não se afigura correcta a entrada das bonificações nos cofres regionais.

³⁴⁶ Através do ofício n.º SAI01397/04/SRF, de 30 de Março.



Capítulo XI

***As Contas da
Administração
Pública Regional***



CAP. XI – AS CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL

11.1 – Âmbito de verificação

No presente capítulo, o Tribunal de Contas aprecia a actividade financeira desenvolvida pela Administração Regional, comparando as receitas e as despesas orçamentadas com as efectivamente realizadas, sendo também analisada a forma como aquela Administração geriu o quadro de disciplina orçamental e de controlo das finanças públicas regionais.

Este capítulo integra ainda os ajustamentos relativos à Conta do Tesoureiro do Governo Regional, à Conta da Região (excluindo os Fundos e Serviços Autónomos) e à Conta Consolidada da Região.

A análise visou o apuramento dos principais saldos da Conta do Governo Regional e respectiva evolução, bem como da Conta Consolidada da Região (Governo Regional e Fundos e Serviços Autónomos), culminando com a apresentação do saldo corrigido desta última Conta, obtido através do confronto do saldo disponível com o montante de encargos assumidos e não pagos.

Para o efeito, examinaram-se os elementos integrantes da Conta da Região, no que respeita ao Governo Regional, das contas de gerência dos Fundos e Serviços Autónomos, e da relação de encargos assumidos e não pagos, enviada pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade.

11.2 – Análise global

11.2.1 – Análise da execução

Os resultados da execução orçamental da Administração Regional estão, por força do art.º 25.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, reflectidos na Conta da Região, que “(...) *abrange as contas de todos os organismos da administração regional que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública*”, e sintetiza a execução do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, durante o ano económico a que respeita.

11.2.1.1 – Princípio do equilíbrio

No quadro seguinte, comparam-se os valores das receitas arrecadadas e das despesas realizadas, no período de 2000 a 2002:

Quadro XI. 1 - Evolução global da Conta da Região

(em euros)

Designação	Execução Orçamental			Variação (%)	
	2000	2001	2002	2001/00	2002/01
Receita Efectiva	943.015.433,86	1.032.360.780,60	1.095.035.080,08	9,5	6,1
Despesa Efectiva	965.642.433,27	1.056.939.247,71	1.120.164.809,96	9,5	6,0
Saldo Efectivo	-22.626.999,41	-24.578.467,10	-25.129.729,88	8,6	2,2
Juros da Dívida	14.639.963,06	19.762.551,58	17.234.601,30	35,0	-12,8
Saldo Primário	-7.987.036,35	-4.815.915,52	-7.895.128,58	-39,7	63,9
Receita Corrente	536.360.535,68	545.423.808,34	671.637.378,47	1,7	23,1
Despesa Corrente	555.406.004,89	583.822.078,96	665.582.632,40	5,1	14,0
Saldo Corrente	-19.045.469,21	-38.398.270,62	6.054.746,07	101,6	-115,8
Receita Capital	354.469.026,50	361.287.405,58	266.940.137,58	1,9	-26,1
Despesa Capital	336.905.121,92	329.986.775,64	277.854.258,85	-2,1	-15,8
Saldo Capital	17.563.904,57	31.300.629,94	-10.914.121,27	78,2	-134,9

Fonte: Contas da RAM 2000/2002

Tal como nos anos de 2000 e 2001, a Conta da Região de 2002 não observou o princípio do equilíbrio orçamental, previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 4.º da Lei n.º 28/92, uma vez que o saldo primário foi negativo em € 7.895.128,58, o que significa que as receitas efectivas cobradas não foram suficientes para cobrir os pagamentos efectivos, com exclusão dos juros da dívida pública.

Da análise do mesmo quadro, destacam-se, ainda, os seguintes aspectos:

- Entre 2001 e 2002, a taxa de crescimento da receita efectiva (6,1%) foi ligeiramente superior à da despesa efectiva (6%), no entanto, o saldo efectivo apresentou-se ainda mais negativo, registando um aumento de 2,2%.
- No ano 2002, o défice primário aumentou 63,9% em relação ao ano anterior, apesar da diminuição de 12,8%, nos juros da dívida pública.
- O saldo corrente foi positivo no período em análise, tendo diminuído 115,8% em relação ao ano anterior, apresentando um “*superavit*”, no ano 2002, no montante de € 6.054.746,07. A situação verificada resultou, nomeadamente, da reclassificação de 60% do CIDE como receita corrente.
- O saldo de capital que se apresentou positivo nos anos de 2000 e 2001, é, em 2002, deficitário em € 10.914.121,27, uma vez que a receitas de capital diminuíram por força da reclassificação do CIDE.

Do quadro a seguir exposto, constam os dados relativos à evolução do grau de cobertura das despesas pelas receitas:

Quadro XI. 2 - Grau de cobertura das despesas pelas receitas

Descrição	(em %)		
	2000	2001	2002
Receita Efectiva / Despesa Efectiva	97,7	97,7	97,8
Receita Efectiva / (Despesa Efectiva - Juros da Dívida)	99,2	99,5	99,3
Receita Corrente / Despesa Corrente	96,6	93,4	100,9
Receita Capital / Despesa Capital	105,2	109,5	96,1

Fonte: Contas da RAM 2000/2002

Em termos globais, verificou-se uma melhoria no grau de cobertura das despesas pelas receitas, diminuindo apenas o nível de cobertura das despesas de capital pelas receitas de capital, que passou de 109,5% em 2001 para 96,1% em 2002.

11.2.1.2 – Conta consolidada da Região

Nos termos do n.º 2 do art.º 26.º da Lei n.º 28/92, “*A Conta da Região pode ser apresentada também sob forma consolidada*”, compreendendo, por isso, a Conta da Administração Directa (Governo Regional) e a dos Fundos e Serviços Autónomos, tendo esta sido objecto de apuramento no Capítulo XII – Execução Orçamental dos Fundos e Serviços Autónomos. Neste contexto, apresenta-se, no quadro seguinte, a Conta Consolidada da RAM relativa ao ano 2002:



Quadro XI.3 - A Conta consolidada da RAM

(em euros)

Designação	Gov. Regional	Fundos Autónomos	Total
0. Saldo Inicial de Tesouraria	277.539,91	0,00	277.539,91
1. Receita Corrente	671.637.378,47	272.759.198,56	944.396.577,03
1.1. Impostos Directos	188.453.228,76	0,00	188.453.228,76
1.2. Impostos Indirectos	374.794.840,72	0,00	374.794.840,72
1.3. Taxas, Multas e Outras Penalidades	10.081.973,41	738.110,07	10.820.083,48
1.4. Rendimentos da Propriedade	2.043.039,19	268.467,61	2.311.506,80
1.5. Transferências Correntes	92.132.871,36	261.243.296,08	353.376.167,44
1.5.1. Administrações Públicas	91.702.592,60	232.079.709,89	323.782.302,49
1.5.2. Comunidades Europeias	430.278,76	25.670.503,59	26.100.782,35
1.5.3. Outras	0,00	3.493.082,60	3.493.082,60
1.6. Venda de Bens e Serviços Correntes	3.735.945,26	9.678.862,18	13.414.807,44
1.7. Outras Receitas Correntes	395.479,77	830.462,62	1.225.942,39
2. Despesa Corrente	665.582.632,40	271.467.102,33	937.049.734,73
2.1. Pessoal	272.288.643,61	143.417.018,14	415.705.661,75
2.2. Aquisição de Bens e Serviços	100.369.701,76	59.746.901,49	160.116.603,25
2.3. Encargos Correntes da Dívida	19.981.275,79	1.197.207,23	21.178.483,02
2.4. Transferências Correntes	266.931.525,70	51.448.931,75	318.380.457,45
2.5. Subsídios	3.740.005,39	1.886.054,88	5.626.060,27
2.6. Outras Despesas Correntes	2.271.480,15	13.770.988,84	16.042.468,99
3. Saldo Corrente=1-2	6.054.746,07	1.292.096,23	7.346.842,30
4. Receitas de Capital	266.940.137,58	39.139.539,72	306.079.677,30
4.1. Venda de Bens de Investimento	51.485,99	659.242,37	710.728,36
4.2. Transferências de Capital	231.281.149,95	32.917.744,61	264.198.894,56
4.2.1. Administrações Públicas	104.814.870,23	23.197.507,18	128.012.377,41
4.2.2. Comunidades Europeias	81.532.901,80	7.882.533,88	89.415.435,68
4.2.3. Outras Transferências	44.933.377,92	1.837.703,55	46.771.081,47
4.3. Activos Financeiros	1.532.638,64	578.687,20	2.111.325,84
4.4. Passivos Financeiros	34.074.863,00	0,00	34.074.863,00
4.5. Outras Receitas de Capital	0,00	4.983.865,54	4.983.865,54
5. Despesas de Capital	277.854.258,85	35.212.708,07	313.066.966,92
5.1. Aquisição de Bens de Capital	195.536.025,59	16.657.681,44	212.193.707,03
5.2. Transferências de Capital	64.996.335,87	16.572.935,44	81.569.271,31
5.3. Activos Financeiros	8.297.963,57	1.982.091,19	10.280.054,76
5.4. Passivos Financeiros	2.557.616,66	0,00	2.557.616,66
5.5. Outras	6.466.317,16	0,00	6.466.317,16
6. Saldo de Capital=4-5	-10.914.121,27	3.926.831,65	-6.987.289,62
7. Rep. não Abatidas nos Pagamentos	4.723.962,16	28.795,91	4.752.758,07
8. Saldo Global=0+3+6+7	142.126,87	4.714.154,95	4.856.281,82
9. Recursos de Terceiros			
9.1. Saldo Inicial	11.062.635,34	2.087.643,78	13.150.279,12
9.2. Receita	162.385.793,68	12.326.705,69	174.712.499,37
9.3. Despesa	155.860.962,10	12.313.533,43	168.174.495,53
10. Saldo de Recursos de Terceiros	17.587.466,92	2.100.816,04	19.688.282,96
11. Contas de Ordem			
11.1 Saldo Inicial	0,00	0,00	0,00
11.2. Receita	23.422.671,19	23.019.771,83	46.442.443,02
11.3. Despesa	23.424.573,27	23.159.910,35	46.584.483,62
12. Saldo de Contas de Ordem	-1.902,08	-140.138,52	-142.040,60
13. Saldo Tesouraria=8+10+12	17.727.691,71	6.674.832,47	24.402.524,18

Os dados reflectidos no quadro anterior, sobre a Conta Consolidada da Região, evidenciam que:

- O saldo corrente registou um *superavit* de, aproximadamente, 7,3 milhões de euros, tendo aumentado em 107,6%, relativamente ao ano 2001. Para este resultado, contribuiu, decisivamente, o *superavit* corrente da Administração Regional Directa (6 milhões de euros).
- Os encargos correntes da dívida diminuíram cerca de 33,8%, passando de 31,9 milhões de euros (em 2001) para 21,2 milhões de euros (em 2002), no entanto, verificou-se um acréscimo da aquisição de bens e serviços (14,1 milhões de euros), das despesas com pessoal (38,1 milhões de euros) e das transferências correntes (29,4 milhões de euros), que foram compensados quer pela diminuição da primeira como pelo aumento da receita corrente, uma vez que se procedeu à reclassificação do CIDE.
- O défice de capital (6,99 milhões de euros) foi compensado pelo excedente criado pelo saldo corrente. Para o saldo de capital contribuiu, decisivamente, o défice de -10,9 milhões de euros provenientes da Administração Directa.
- O saldo global³⁴⁷ da Conta Consolidada atingiu o montante de 4,9 milhões de euros, desagregado por 142,12 mil euros da responsabilidade do Governo Regional e cerca de 4,7 milhões de euros dos Fundos e Serviços Autónomos.
- Em 2002, o saldo global dos Recursos Próprios de Terceiros foi de cerca de 19,7 milhões de euros, ficando por transferir, para terceiras entidades, por parte do Governo Regional, mais de 17,6 milhões de euros.
- A Conta Consolidada de Tesouraria apresentou um saldo final de 24,4 milhões de euros, representando um aumento de 5,3 milhões de euros em relação ao ano 2001 (19,1 milhões de euros).

No quadro seguinte, figuram os montantes das despesas assumidas, e não pagas em 2002, e do saldo transitado para a gerência seguinte:

Quadro XI. 4 - Saldo corrigido

(em euros)			
Designação	Gov. Regional	Fundos Autónomos	Total
14. Saldo Global + Saldo de Contas de Ordem ³⁴⁸	140.224,79	4.574.016,43	4.714.241,22
15. Despesas autorizadas e não pagas	8.342,21	n.d.	8.342,21
16. Encargos assumidos e não pagos	193.652.701,57	153.230.586,43	346.883.288,00
17. Saldo corrigido = 14-(15+16)	-193.520.818,99	-148.656.570,00	-342.177.388,99

Fonte: Conta da Região 2002 e relação dos encargos assumidos e não pagos

Assim, o saldo corrigido da Conta Consolidada da Região foi deficitário na ordem dos 342,2 milhões de euros.

³⁴⁷ Este saldo tem em consideração, além do saldo inicial de tesouraria, os saldos corrente e de capital e as reposições não abatidas nos pagamentos.

³⁴⁸ Foi considerado apenas o saldo global e o saldo de contas de ordem uma vez que os RPT não são afectos à cobertura dos encargos assumidos e não pagos.



11.3 – Ajustamentos

Efectuada a verificação interna à Conta do Tesoureiro do Governo Regional, relativa à gerência de 2002, procedeu-se à sua liquidação, tendo o correspondente relatório sido homologado em 11 de Março de 2004, donde consta o seguinte ajustamento coincidente com o ajustamento da Conta da Região (excluindo os Fundos e Serviços Autónomos):

Ajustamento da Conta do Tesoureiro do GR

(em euros)

DÉBITO			
Saldo de abertura:			
Conta da Região		11.340.175,25	
Recebido na gerência:			
Rec. Orçam. + Rep. não Abat. Pag.	1.129.109.943,08		
Reposições Abat. Pag	<u>241.253,38</u>	1.129.351.196,46	1.140.691.371,71
CRÉDITO			
Saído na gerência			
		1.122.963.680,00	
Saldo para a gerência seguinte:			
Em cofre	6.074,48		
Em Bancos	<u>17.721.617,23</u>	17.727.691,71	1.140.691.371,71

Na elaboração do ajustamento da Conta Consolidada, respeitante ao conjunto formado pelos serviços simples do Governo Regional da Madeira e pelos Fundos e Serviços Autónomos por ele tutelados, consideram-se todas as operações financeiras efectuadas pela Administração Regional, incluindo, por conseguinte, também os Recursos Próprios de Terceiros, os Passivos Financeiros, as Contas de Ordem e as Reposições não Abatidas nos Pagamentos.

Ajustamento da Conta Consolidada

(em euros)

Receita		
Saldo do ano anterior	19.054.214,34	
Receita cobrada	<u>1.511.221.199,32</u>	1.530.275.413,66
Despesa		
Pagamentos efectuados	1.505.876.012,59	
Saldo para o ano seguinte	<u>24.402.524,18</u>	1.530.278.536,77

Nota: Persiste uma divergência de € 3.123,11 uma vez que a conta consolidada dos FSA não se encontra equilibrada, não tendo as alegações produzidas no âmbito do princípio do contraditório do respectivo capítulo contribuído para sanar as divergências apuradas.

O ajustamento da Conta Consolidada ponderada com os encargos assumidos e não pagos, atento o disposto nos n.ºs 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM)³⁴⁹ é o seguinte:

³⁴⁹ Vejam-se os n.ºs 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, que dispõem:

“2. Nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento da RAM, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, ressalvadas, nesta última matéria, as excepções autorizadas por lei.”

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

Ajustamento da Conta Consolidada Ponderada

(em euros)

Receita		
Saldo do ano anterior	19.054.214,34	
Receita cobrada	<u>1.511.221.199,32</u>	1.530.275.413,66
Despesa		
Pagamentos efectuados	1.505.876.012,59	
Encargos Assumidos e Não Pagos	346.883.288,00	
Saldo para o ano seguinte	<u>-322.480.763,82</u>	1.530.278.536,77

Nota: Persiste uma divergência de € 3.123,11 uma vez que a conta consolidada dos FSA não se encontra equilibrada, não tendo as alegações produzidas no âmbito do princípio do contraditório do respectivo capítulo contribuído para sanar as divergências apuradas.



***Relação
de Síglas***



SIGLA	DESIGNAÇÃO
ABV	Associação de Bombeiros Voluntários
ACP	Automóvel Clube de Portugal
ADERAM	Associação de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira
AFA	Avelino Farinha e Agrela, Ld. ^a
AG	Assembleia-Geral
al.	Alínea
ALRM	Assembleia Legislativa Regional da Madeira
ANAM, S.A.	Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A.
ANF	Associação Nacional de Farmácias
APRAM, S.A.	Administração de Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.
AR	Assembleia da República
AREAM	Agência Regional de Energia e Ambiente da Madeira
Art.º	Artigo
ARVM	Associação Rali Vinho da Madeira
BANIF	Banco Internacional do Funchal, S.A.
BCP	Banco Comercial Português, S.A.
BEI	Banco Europeu de Investimentos
BES	Banco Espírito Santo
BP	Banco de Portugal
BPI	Banco
BTA	Banco Totta & Açores, S.A.
CA	Conselho de Administração
CAB, S.A.D.	Clube Amigos do Basquete, Basquetebol, S.A.D.
CC	Contrato de concessão
CE	Comunidade Europeia
CEHA	Centro de Estudo de História do Atlântico
CEIM, Ld.^a	Centro de Empresas e Inovação da Madeira, Ld. ^a
C-EPAM	Conservatório – Escola Profissional das Artes da Madeira
CES	Conselho Económico e Social
Cfr.	Conforme
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos, S.A.
CGRAM	Conselho de Governo da Região Autónoma da Madeira
CGSS	Clube de Golfê do Santo da Serra
CHF	Centro Hospitalar do Funchal
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIDE	Custos de Insularidade e de Desenvolvimento Económico
CISF	Banco de Investimentos
CITMA	Centro de Ciências e Tecnologia da Madeira
Cl.Ec.	Classificação Económica
Cl.Org.	Classificação Orgânica
CO	Contas de Ordem

SIGLA	DESIGNAÇÃO
CP's	Contratos-programa
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPD, S.A.	Clube Desportivo Portosantense, Hóquei do Porto Santo, S.A.D.
CPN	Comparticipação Pública Nacional
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRS	Centro Regional de Saúde
CSC	Código das Sociedades Comerciais
CSM	Club Sports Madeira
CVP	Cruz Vermelha Portuguesa
D.R.	Decreto Regulamentar
D.R.E.	Direcção Regional de Estradas
D.Reg.	Decreto Regional
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGT	Direcção Regional do Tesouro
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DPMV	Divisão de Parques de Máquinas e Viaturas
DR	Diário da República
DRA-PAR	Direcção Regional de Agricultura – Plano de Desenvolvimento Agrícola e Rural
DRE	Direcção Regional de Estatística
DRFP	Direcção Regional de Formação Profissional
DRI	Direcção Regional de Informática
DROC	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
DROP	Direcção Regional de Obras Públicas
DRPA	Direcção Regional do Património
DRPF	Direcção Regional de Planeamento e Finanças
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DRSS	Direcção Regional de Segurança Social
DSPMEM	Direcção de Serviços do Parque de Material e Equipamento Mecânico
EANP	Encargos assumidos e não pagos
ECM, Ld.^a	Empresa de Cervejas, Ld. ^a
EEM, S.A.	Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.
EJM, Ld.^a	Empresa Jornal da Madeira, Ld. ^a
EPARAM	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira
EPHTM	Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira
ER	Estrada Regional
F.I.P.	Fábrica da Igreja Paroquial
FAFIM	Fundo de Apoio à Frota Pesqueira
FC	Fundo de Coesão
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEC	Fundo Especial para a Extinção da Colonia
FEOGA-O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Secção Orientação)



SIGLA	DESIGNAÇÃO
FGAPFP	Fundo de Gestão para Acompanhamento dos Programas de Formação Profissional
FGM	Fundo Geral Municipal
FGPFP	Fundo de Gestão para os Programas de Formação Profissional
FMSC	Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas
FRIGA	Fundo Regional de Intervenção e Garantia Agrícola
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
GR	Governo Regional da Madeira
GSA	Gestão de Sistemas Ambientais, S.A.
HF, S.A.	Horários do Funchal, S.A.
IA	Imposto Automóvel
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IBTAM	Instituto do Bordado, Tapeçarias e Artesanato da Madeira
IC	Intervenção Comunitária
ID	Impostos Directos
IDD	Impostos Directos Diversos
IDE-RAM	Instituto de Desenvolvimento Empresarial da Região Autónoma da Madeira
IDRAM	Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFC	Instituto de Gestão de Fundos Comunitários
IFOP	Instituto Financeiro de Orientação das Pescas
IFT	Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo
IGA, S.A.	Investimentos e Gestão da Água, S.A.
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IHM	Instituto de Habitação da Madeira
II	Impostos Indirectos
IID	Impostos Indirectos Diversos
IJM	Instituto de Juventude da Madeira
ILMA, Ld. ^a	Indústria de Lacticínios da Madeira, Ld. ^a
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
IO	Intervenção Operacional
IPE	Instituições Particulares de Ensino
IPSS	Instituição Particular de Segurança Social
IR	Impostos sobre o Rendimento
IRC	Imposto sobre o Rendimento das pessoas Colectivas
IRE	Instituto Regional de Emprego
IRF	Inspecção Regional de Finanças
IRM, E.P.	Imprensa Regional da Madeira, E.P.
IRS	Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares
ISA	Imposto especial sobre o Álcool
ISD	Imposto sobre as Sucessões e Doações
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos

SIGLA	DESIGNAÇÃO
IUPDA	Imposto do Uso, Porte e Detenção de Armas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
IVM	Instituto do Vinho da Madeira
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
Ld.^a	Sociedade de responsabilidade limitada
LEOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LEORAM	Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira
LFRA	Lei de Finanças das Regiões Autónomas
LREC	Laboratório Regional de Engenharia Civil
MPE, S.A.	Madeira Parque Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.
OCM	Orquestra Clássica da Madeira
OE	Orçamento do Estado
OR	Orçamento Regional
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Operações de Tesouraria
PDAR	Programa de Desenvolvimento Agrícola Rural
PDES-RAM	Plano de Desenvolvimento Económico e Social da Região Autónoma da Madeira
PGR	Presidência do Governo Regional
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAR	Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional
PNM	Parque Natural da Madeira
PO	Programa operacional
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
POPRAM	Programa Operacional Plurifundos para a Região Autónoma da Madeira
PRID	Programa de Recuperação de Imóveis Degradados
PSL	Porto Santo Line
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RA	Regiões Autónomas
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAVP	Regime de Apoio à Valorização da Paisagem
RCG	Resolução do Conselho de Governo Regional
Res.	Resolução
RPT	Recursos Próprios de Terceiros
S.A.	Sociedade Anónima
S.A.D.	Sociedade Anónima Desportiva
SCUT	Portagens sem custo para os utilizadores
SCUTMADEIRA	SCUTMADEIRA – Sistemas de Gestão e Controlo de Tráfego
SDNM, S.A.	Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.
SDPS, S.A.	Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.
SEBC	Sistema Europeu de Bancos Centrais
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SIF	Sistema de Informação Financeira



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

SIGLA	DESIGNAÇÃO
SMD, S.A.	Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.
SNC	Sistema Nacional de Controlo
SPER	Sector Público Empresarial Regional
SRARN	Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
SRAS	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
SRE	Secretaria Regional de Educação
SREST	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPC	Serviço Regional de Protecção Civil
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
SRRH	Secretaria Regional dos Recursos Humanos
SRS	Serviço Regional de Saúde, E.P.E.
SRS	Serviço Regional de Saúde
SRTC	Secretaria Regional do Turismo e Cultura
TC	Tribunal de Contas
TEF	Teatro Experimental do Funchal, Cooperativa de Responsabilidade Limitada
TMCA	Taxa média de crescimento anual
Tx. Exec.	Taxa de Execução
UE	União Europeia
Var.	Varição (em percentagem)
VIALITORAL, S.A.	VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A.
VP	Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira
VPGR	Vice-Presidência do Governo Regional