

Relatório n.º 17/2014-FS/SRMTC

*Auditoria aos sistemas de gestão
financeira, orçamental e de recursos
humanos da Administração Pública Regional
(2013)*

Processo n.º 04/14 – Aud/FS

Funchal, 2014



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

PROCESSO N.º 04/14-AUD/FS

**Auditoria aos sistemas de gestão financeira,
orçamental e de recursos humanos da
Administração Pública Regional
(2013)**

**RELATÓRIO N.º 17/2014-FS/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

outubro/2014



ÍNDICE

1. SUMÁRIO.....	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. CONCLUSÕES	5
1.3. RECOMENDAÇÃO	6
2. INTRODUÇÃO	7
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	7
2.2. METODOLOGIA	7
2.3. ENTIDADE AUDITADA.....	7
2.4. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS.....	8
2.5. GRAU DE COLABORAÇÃO.....	8
2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	8
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	9
3.1. OS NOVOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO.....	9
3.1.1. <i>Enquadramento associado aos novos sistemas</i>	9
3.1.2. <i>Identificação dos sistemas de informação</i>	10
3.1.3. <i>Caraterização dos novos sistemas e nível de implementação</i>	13
3.2. REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA	19
3.2.1. <i>Reforço dos poderes da SRPF e do respetivo Secretário Regional</i>	19
3.2.2. <i>As Unidades de Gestão</i>	20
3.3. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROCEDIMENTAIS	24
3.3.1. <i>Principais alterações no âmbito da elaboração do ORAM</i>	24
3.3.2. <i>Principais alterações no âmbito da execução do ORAM</i>	29
3.3.3. <i>Alterações no âmbito dos reportes principais</i>	39
4. EMOLUMENTOS.....	46
5. DETERMINAÇÕES FINAIS.....	47
ANEXOS	49
I - <i>Análise da criação das Unidades de Gestão</i>	51
II - <i>Execução do Orçamento de 2013</i>	53
III - <i>Outros elementos de reporte</i>	55
IV – <i>Nota de emolumentos e outros encargos</i>	57

FICHA TÉCNICA

Coordenação	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
Supervisão	
Fernando Fraga	Auditor-Chefe
Equipa de auditoria	
Luísa Sousa	Técnica Superior
Rui Rodrigues	Téc. Verificador Superior

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO	SIGLAS	DESIGNAÇÃO
AD	Autorização de Despesa	MEO	Mapa de execução orçamental
ALM	Assembleia Legislativa da Madeira	MF	Ministério das Finanças
Als.	Alínea(s)	MFD	Mapa de Fundos Disponíveis
Alt(s)	Alteração/Alterações	MG	Membro do Governo
APR	Administração Pública Regional	MPA	Mapa de Pagamentos em Atraso
ARD	Administração Regional Direta	NIF	Número de Identificação Fiscal
Art.º	Artigo	N.º	Número
BEP	Bolsa de Emprego Público	Obs.	Observações
CAFEBES	Controlo Administrativo e Financeiro de Empreitadas, Bens e Serviços	OE	Orçamento do Estado
C/	Com	ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
CCP	Código dos Contratos Públicos	Orç.	Orçamento
CE	Classificação económica	PA	Pagamentos em Atraso
CF	Centro Financeiro	PABS	Processo de Aquisição de Bens e Serviços
Cfr.	Conferir	PAEF-RAM	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da RAM
CGR	Conselho do Governo Regional	PD	Processo de despesa
COI	Controlo Orçamental Interativo	PDES	Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM
CPA	Código do Procedimento Administrativo	PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
CRP	Constituição da República Portuguesa	PFP	Portal do Funcionário Público
DGO	Direcção-Geral do Orçamento	PG	Plenário Geral
DL	Decreto-Lei	PGR	Presidente do Governo Regional
DLR	Decreto Legislativo Regional	PIDDAR	Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira
DLR	Decreto Legislativo Regional	PPP	Parcerias Público-Privadas
Doc.	Documento	POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
DR	Diário da República	RA	Regiões Autónomas
DRAF	Direção Regional dos Assuntos Fiscais	RAM	Região Autónoma da Madeira
DRAJ	Direção Regional da Administração da Justiça	RCG	Resolução do Conselho do Governo
DRI	Direção Regional de Informática	RH	Recursos Humanos
DRAPPS	Direção Regional para a Administração Pública do Porto Santo	RIGORE	Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado
DREM	Direção Regional de Estatística da Madeira	S.A.	Sociedade Anónima
DROC	Direção Regional de Orçamento e Contabilidade	S/	Sem
DROTA	Direção Regional de Ordenamento do Território e Ambiente	SCEP	Sistema Central de Encargos Plurianuais
DRP	Direção Regional do Património	SEE	Setor Empresarial do Estado
DRR	Decreto Regulamentar Regional	SERAM	Setor Empresarial da RAM



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

SIGLA	DESIGNAÇÃO	SIGLAS	DESIGNAÇÃO
DRT	Direção Regional do Tesouro	SFA	Serviços e Fundos Autónomos
DS	Direção de Serviços	SI	Serviços Integrados
EANP	Encargo(s) assumido(s) e não pago(s)	SIGORAM	Sistema de Informação e Gestão Orçamental da RAM
EPARAM	Estatuto Político-Administrativo da RAM	SIAG	Sistema Integrado de Apoio à Gestão
EPR	Entidade (s) Pública (s) Reclassificada (s)	SIPI	Sistema de Informação de Projetos de Investimento
eSPap, IP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP	SNC	Sistema de Normalização Contabilístico
FD	Fundos Disponíveis	SITEPR	Sistema de Informação e Base de dados dos Trabalhadores das Entidades Públicas Regionais
GeRAP	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE	SOE	Sistema de Informação da Elaboração do Orçamento
GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros Partilhados	SRARN	Secretaria Regional da Agricultura e Recursos Naturais / Secretário Regional da Agricultura e Recursos Naturais
GERHUP	Gestão de Recursos Humanos Partilhados	SRAS	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais/ Secretário Regional dos Assuntos Sociais
GGF	Gabinete de Gestão Financeira	SRCTT	Secretaria Regional da Cultura, do Turismo e dos Transportes / Secretária Regional da Cultura, do Turismo e dos Transportes
GRM/GR	Governo Regional da Madeira	SRE	Secretaria Regional de Educação / Secretário Regional de Educação
IASAÚDE	Instituto da Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IPRAM	SRERH	Secretaria Regional de Educação e Recursos Humanos / Secretário Regional de Educação e Recursos Humanos
IDR	Instituto de Desenvolvimento Regional	SRES	Secretaria Regional do Equipamento Social/ Secretário Regional do Equipamento Social
IGF	Inspeção Geral de Finanças	SRIA	Sistema Regional de Informação Ambiental
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE	SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
JC	Juiz Conselheiro	SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças/Secretário Regional do Plano e Finanças
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira	TC	Tribunal de Contas
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso	UAT	Unidade de Apoio Técnico
LFRA	Lei das Finanças das Regiões Autónomas	UE	União Europeia
Ld^a	Limitada	UG	Unidade(s) de Gestão
LO	Lei Orgânica	VP/VPGR	Vice-Presidência do Governo Regional / Vice-Presidente do Governo Regional
LOE	Lei do Orçamento do Estado		
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas		
LORAM	Lei do Orçamento da RAM		



1. SUMÁRIO

1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O presente documento integra os resultados da “Auditoria aos sistemas de gestão financeira, orçamental e de recursos humanos da Administração Pública Regional” (APR), em funcionamento no ano de 2013. Os trabalhos foram realizados na Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF), envolvendo a Direção Regional de Orçamento e Contabilidade (DROC), a Direção Regional do Tesouro (DRT) e a Unidade de Gestão (UG) daquela Secretaria Regional.

Recorde-se que, com a assinatura do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM) e a entrada em vigor da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)¹, o Governo Regional da Madeira (GRM) iniciou em 2012 um conjunto de reformas relacionadas, além do mais, com a introdução do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), a implementação de sistemas integrados de gestão financeira, orçamental e de recursos humanos e o reforço das competências da Secretaria Regional com a tutela das finanças.

1.2. CONCLUSÕES

Apresentam-se as principais conclusões da auditoria, remetendo-se o correspondente desenvolvimento para os pontos subsequentes do relatório, onde se dá conta dos trabalhos, factos e critérios que suportam as apreciações efetuadas.

OS NOVOS SISTEMAS DE GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTAL

1. Dos sistemas de informação e gestão que entraram em modo operacional no exercício de 2013, destacam-se a plataforma GeRFiP² (Gestão de Recursos Financeiros Partilhados) e o SIGORAM-Sistema de Informação e Gestão Orçamental da RAM³.

A instalação da aplicação GERHUP (Gestão de Recursos Humanos Partilhados) estava atrasada face ao prazo definido no PAEF-RAM porque a aplicação ainda está em fase de testes no Ministério das Finanças (cfr. os pontos 3.1.2. e 3.1.3.).

2. Com os novos sistemas passaram a estar integradas funcionalidades que permitem, designadamente, o controlo da execução orçamental de todo o perímetro da administração pública regional, do registo dos fundos disponíveis, dos compromissos, dos pagamentos e o reporte, nos prazos definidos, da informação financeira que a Região está obrigada a prestar às autoridades nacionais, bem como um melhor escrutínio dos compromissos plurianuais (cfr. o ponto 3.1.3.).

AS PRINCIPAIS NOVIDADES NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

3. O reforço das competências da SRPF e do respetivo Secretário Regional sobre as entidades públicas que integram o universo das administrações públicas em contas nacionais em matéria de monitorização e controlo da execução orçamental (cfr. o ponto 3.2.1.).
4. A criação das Unidades de Gestão em cada departamento do Governo Regional, embora não formalmente instituídas, sendo que, mesmo no caso da SRPF, o modelo por esta adotado não

¹ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, e 66 - B/2012, de 31 de dezembro, e desenvolvida pelo DL n.º 127/2012, de 21 de junho.

² É uma aplicação informática que permite o registo contabilístico, em modo partilhado, dos processos orçamentais, administrativos e financeiros dos Serviços Integrados (SI), de acordo com as regras do POCP (cfr. o ponto 3.1.3.1.).

³ Constituído por 4 aplicações informáticas: o Sistema de Informação da Elaboração do Orçamento (SOE), o Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP), o Sistema de Informação de Projetos de Investimento (SIPI) e o Sistema Serviços e Fundos Autónomos (SFA), ainda não operacional no módulo execução orçamental (cfr. o ponto 3.1.3.2.).

corresponde à matriz de instância de controlo orçamental e de validação de informação financeira setorial prevista na legislação regional (cfr. o ponto 3.2.2.).

AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROCEDIMENTAIS

5. Na elaboração do orçamento, o SOE permite o acompanhamento integral das propostas, desde a versão inicial apresentada pelos serviços e organismos até à aprovação final pela Assembleia Legislativa da Madeira (ALM), garantindo o registo individualizado dos contributos dos serviços, tutela setorial, tutela financeira, conselho de governo e ALM (cfr. o ponto 3.3.1.).
6. Na execução orçamental, sobressaem as novas regras de contabilização e registo da despesa decorrentes da implementação do POCP e da operacionalização do GeRFiP, a intervenção das UG nas várias fases do circuito da despesa e a mudança do parâmetro de controlo da despesa agora centrado no controlo dos compromissos até ao limite dos Fundos Disponíveis (cfr. o ponto 3.3.2.).
7. Em ordem a conjugar a observância, por Portugal, de determinados valores de referência que recaem sobre o Governo da República no quadro internacional, a Região está sujeita a um conjunto vasto de reportes de que se destacam: o Mapa dos Fundos Disponíveis (MFD), o Mapa da Execução Orçamental (MEO) e o Mapa dos Pagamentos em Atraso (MPA) (cfr. o ponto 3.3.3.).
 - 7.1. No acompanhamento e validação dos principais reportes à DGO⁴, observa-se uma distribuição de competências por subsectores: a DROC responde (com o apoio das UG) em primeira linha pelos dados dos Serviços Integrados (SI) e dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) e a DRT responsabiliza-se pela verificação dos dados referentes às Entidades Públicas Empresariais (EPR).
 - 7.2. As UG têm, no entanto, uma particular responsabilidade no caso dos Fundos Disponíveis, porquanto agregam as necessidades *de financiamento por tutela e devem comunicar à DROC a listagem das entidades incumpridoras da regra de ouro da LCPA – a assunção de compromissos dentro do limite dos fundos disponíveis.*
 - 7.3. Na elaboração do Mapa dos Pagamentos em Atraso dos SI, os valores referentes aos passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso, embora sejam extraídos do GeRFiP, têm de ser ajustados pois o sistema não permite a obtenção de saldos por classificação económica.

1.3. RECOMENDAÇÃO

Tendo em consideração as conclusões da presente auditoria no que concerne às Unidades de Gestão, o Tribunal de Contas recomenda ao Governo Regional da Madeira, através da SRPF, que, na institucionalização das UG, atenda a que o respetivo enquadramento legal e regulamentar⁵ pressupõe:

- a) Uma estrutura funcional dotada das competências necessárias à prossecução das atribuições de controlo orçamental e financeiro, consagradas no n.º 2 do art.º 51.º do DLR n.º 31-A/2013/M, de 31 de dezembro.
- b) A prévia emissão de um ato formal relativo à sua constituição em cada departamento governamental, contendo a designação dos responsáveis, composição e identificação das responsabilidades funcionais, num quadro que assegure a autonomia funcional em relação àqueles que exercem ou são responsáveis pela execução orçamental.

⁴ Sem desresponsabilizar as UG, os serviços (simples e integrados) da administração direta, os SFA e as EPR pela integridade e qualidade da informação reportada.

⁵ Decorrente do art.º 7.º do DRR n.º 16/2012/M, de 4 de julho, do art.º 48.º, n.º 2, do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro, e do art.º 51.º do DLR n.º 31-A/2013/M, de 31 de dezembro (aprovou o ORAM para 2014).



2. INTRODUÇÃO

2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

Inscrita no Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para 2014⁶, a auditoria aos sistemas integrados de gestão financeira, orçamental e de recursos humanos da Administração Pública Regional, insere-se na Linha de Ação Estratégica (LAE) 2.1, do Plano Trienal da SRMTC (2014-2016), direcionada para “Acompanhar e apreciar a aplicação do Programa de Assistência Económica e Financeira” da Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM).

Para contextualizar o âmbito da ação, impõe-se aludir à medida 45 do PAEF-RAM, por força da qual o GRM assumiu o compromisso de implementar sistemas integrados de gestão financeira, orçamental e de recursos humanos, que asseguram, designadamente, a introdução do POCP, o acompanhamento da atividade orçamental das entidades que integram o perímetro contabilístico da Administração Regional, o controlo de compromissos e do endividamento, o escrutínio das decisões com impactos financeiros plurianuais e a qualidade da informação orçamental.

Por essa razão a auditoria centrou-se no levantamento dos principais (novos) sistemas de gestão financeira e orçamental que entraram em funcionamento em 2013 e na análise das principais alterações, de caráter organizativo e procedimental, operadas na administração financeira da Região, através da prossecução dos seguintes objetivos:

1. Caracterização e identificação dos novos sistemas de informação e do seu nível de operacionalidade em 2013.
2. Caracterização do quadro legal, regulamentar e contratual associado aos novos sistemas.
3. Análise da reorganização administrativa subjacente.
4. Análise das alterações nos procedimentos administrativos relacionados com a elaboração e a execução do ORAM.

De referir ainda que a auditoria foi perspectivada no sentido de os respetivos resultados poderem vir a integrar o relatório e parecer sobre a conta da RAM relativa ao ano de 2013.

2.2. METODOLOGIA

A auditoria foi desenvolvida de acordo com o respetivo Plano Global, aprovado por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC⁷, e teve em conta as metodologias (princípios, procedimentos e normas técnicas internacionalmente aceites) adotadas pelo Tribunal de Contas e acolhidas no seu *Manual de Auditoria e de Procedimentos*, tal como se deu conta naquele Plano.

2.3. ENTIDADE AUDITADA

A Secretaria Regional do Plano e Finanças, em face das suas atribuições e competências orgânicas, foi a entidade especialmente visada na auditoria, dado o papel central desempenhado pela DROC, enquanto entidade coordenadora dos sistemas integrados, e a participação da DRT no processo de execução da despesa.

⁶ Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 11 de dezembro de 2013, ao abrigo da Resolução n.º 02/2013 – PG, publicada no DR, II Série, n.º 244, de 17 de dezembro, como Resolução do TC n.º 33/2013.

⁷ De 13/03/2014, refletido na Informação n.º 07/2014 – UAT II, de 12 de março.

2.4. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS

A identificação dos responsáveis pela Secretaria Regional do Plano e Finanças e pelos serviços abrangidos pela auditoria consta do quadro seguinte:

Quadro I – Relação nominal dos responsáveis

RESPONSÁVEL	CARGO
José Manuel Ventura Garcês	Secretário Regional do Plano e Finanças
Ricardo José Gouveia Rodrigues	Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade
Dulce F. A. Faria Velosa	Subdiretora Regional de Orçamento e Contabilidade
Rui Manuel T. Gonçalves	Diretor Regional do Tesouro
Andreia Sofia Bernardo	Diretora da DS Coordenação, Património e Apoios Financeiros
Carla Patricia D. A. Teixeira	Representante da Unidade de Gestão

2.5. GRAU DE COLABORAÇÃO

A execução dos trabalhos da auditoria decorreu dentro da normalidade, sendo de realçar a boa colaboração e disponibilidade demonstradas pelos responsáveis e funcionários contactados, tanto na prestação dos esclarecimentos como na preparação e compilação da documentação solicitada.

2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Para efeitos do contraditório, procedeu-se à audição do Secretário Regional do Plano e Finanças e dos Diretores Regionais do Tesouro e do Orçamento e Contabilidade, relativamente ao conteúdo do relato da auditoria⁸, em observância do preceituado nos art.ºs 13.º e 87.º, n.º 3, ambos da LOPTC⁹.

O Secretário Regional do Plano e Finanças exerceu o direito de contraditório dentro do prazo fixado para o efeito¹⁰, tendo as respetivas alegações, conjuntamente com a documentação que a acompanhou, sido analisadas e levadas em conta na fixação da matéria de facto e de direito deste relatório, designadamente através da transcrição daquelas que revestem particular acuidade com as questões controvertidas na auditoria, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

Ressalva-se que a auditoria teve por referência o ano de 2013 e que os critérios de análise foram extraídos das normas legais e regulamentares aplicáveis nesse ano à matéria auditada, algumas das quais sofreram alterações posteriores ou foram substituídas por outras, visando complementar ou melhor precisar as regras e circuitos dos sistemas da administração regional. Isto explica que algumas das observações do SRPF, porque desenvolvidas a partir da realidade existente no ano de 2014, não correspondam ao verificado na auditoria e exposto no relatório.

Não obstante, as novas opções do legislador regional não põem em causa os resultados da auditoria quanto ao levantamento e caracterização dos sistemas de gestão financeira e orçamental e às principais alterações, de carácter organizativo e procedimental, operadas na administração financeira da Região.

⁸ Cfr. os ofícios da SRMTC, n.ºs 1474, 1475 e 1476, todos de 10/7/2014, e o ofício n.º 1560, de 24/7/2014.

⁹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55 -B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3 -B/2010, de 28 de abril, e 61/2011, de 7 de dezembro, e Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro.

¹⁰ O ofício que acompanhou a remessa das alegações, apenas subscrito pelo SRPF, faz igualmente referência aos ofícios que remeteram para contraditório o relato aos referidos diretores regionais - ver o ofício com registo de saída da DROC n.º S1.966, de 29 de julho de 2014. [Pasta do Processo, página 72].



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Os resultados auditoria assentam na análise efetuada à informação recolhida junto da Secretaria Regional do Plano e Finanças, através de inquéritos e entrevistas realizados aos responsáveis da DROC, da DRT e da UG daquele departamento do GRM.

3.1. OS NOVOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

3.1.1. Enquadramento associado aos novos sistemas

Na sequência do pedido de assistência financeira ao Governo da República, foi assinado no dia 27 de janeiro de 2012, para vigorar entre 2012 e 2015, o Programa de Ajustamento Económico Financeiro da Região Autónoma da Madeira, comumente designado pelo acrónimo PAEF-RAM, cujo elenco de medidas (73 no total) integra as referentes à “*Organização e gestão administrativa e financeira*” (medidas 45 a 57), das quais se destaca a medida 45 desdobrada nas ações descritas no mapa seguinte.

AÇÕES	PRAZOS
a) A introdução do POCP e de um sistema de gestão financeira e orçamental integrado, através da aplicação GeRFiP, com o apoio dos serviços do Ministério das Finanças	T4 - 2012
b) Introdução do sistema integrado de apoio às atividades de gestão de recursos humanos (v.g. administração de pessoal, processamento de salários, recrutamento e gestão estratégica de pessoal) através da aplicação GERHUP, com o apoio dos serviços do Ministério das Finanças	T4 - 2012
c) Eliminação de todos os sistemas de informação que se mostrem dispensáveis ou redundantes	T1 - 2013

A medida 45 do PAEF-RAM acolheu algumas das recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal de Contas¹¹ e o essencial da norma do n.º 1 do art.º 3.º da Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março¹², relativamente à adoção do POCP¹³ e à disponibilização pelo Governo da República das necessárias aplicações informáticas integradas.

Acresce que, neste domínio, não se pode ignorar a entrada em vigor da LCPA e a obrigatoriedade de as entidades a ela sujeitas instalarem sistemas informáticos nos quais são registados os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, bem como

¹¹ De forma não exaustiva, as que incidiram sobre: o controlo da despesa pública; a introdução do POCP; a assunção de compromissos em função dos meios financeiros existentes; o pagamento de compromissos em atraso; o controlo rigoroso do endividamento.

¹² Primeira alteração à LO n.º 1/2007, de 19 de fevereiro (Lei de Finanças das Regiões Autónomas), entretanto revogada pela LO n.º 2/2013, de 2 de setembro. O citado art.º 3.º dispunha que “1 -As Regiões Autónomas devem adotar, no período máximo de dois anos após a data de entrada em vigor da presente lei, o Plano Oficial de Contabilidade Pública e respetivos planos de contas sectoriais. 2 - O Governo da República disponibiliza às Regiões Autónomas as aplicações informáticas integradas, bem como o apoio técnico necessário para o cumprimento do disposto neste artigo”.

¹³ Por forma assegurar o cumprimento de tais obrigações (designadamente, a introdução do POCP no decurso de 2012, a aplicação imediata à RAM da LCPA e o estabelecido na medida 45 do PAEF-RAM, foi nomeada, pelo Despacho n.º 6/2012 do SRPF, de 27 de fevereiro, uma equipa multidisciplinar constituída por representantes da SRPF, a qual contou com a colaboração dos grupos de trabalho criados em cada departamento do GR para a implementação do GeRFiP, para supervisionar o preenchimento dos respetivos ficheiros de configuração e migração de dados para aquele sistema de todos os organismos que não dispunham de um sistema integrado de gestão financeira que possibilitasse a aplicação do POCP (serviços simples do GR, DRAJ e DRAPPS).

sistemas de suporte à execução do orçamento, de modo a emitir um número de compromisso válido, único e sequencial que será refletido na respetiva ordem de compra ou documento equivalente¹⁴.

Na sequência da assinatura do PAEF-RAM, o estrito cumprimento das medidas nele previstas passou a estar no centro das preocupações do GRM¹⁵, tendo havido o cuidado de proteger na forma de lei a concretização das ações da medida 45, começando o art.º 25.º do DRR n.º 16/2012/M, de 4 de julho¹⁶, por incorporar o compromisso de criar as “condições necessárias à implementação do POCP e do Sistema integrado de gestão financeira, orçamental e de RH na APR, (...) no decorrer de 2012”. Para, em 2013, o art.º 50.º do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro¹⁷, tornar obrigatória a adoção do POCP em todos os serviços do GRM, bem como a utilização por todos os SFA de “sistemas informáticos de contabilidade devidamente certificados, e que correspondam às necessidades de integração na plataforma de integração central de informação contabilística deste subsetor”.

Em paralelo com a introdução de novos sistemas de informação de gestão financeira e orçamental, assistiu-se ao reforço, por via legislativa e regulamentar, das competências da Secretaria Regional com a tutela das finanças, em matéria de monitorização e controlo da execução do orçamento regional, e à criação de Unidades de Gestão¹⁸ em todos os departamentos governamentais.

3.1.2. Identificação dos sistemas de informação

A reforma dos sistemas, a escolha e configuração de novas tecnologias e a adaptação de procedimentos, teve início em fevereiro de 2012, e contou com o apoio da “eSPap – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP”¹⁹, tendo por suporte as aplicações desenvolvidas para a Administração Central.

Foi dada prioridade aos dispositivos previamente testados e capazes de se encontrarem em modo operacional logo a partir do início de 2013, seguindo a respetiva implementação um cronograma de trabalhos apertado.

De acordo com os dados mais atualizados²⁰, os sistemas de informação em exploração/operação em 2013 ou em vias de serem implementados são os identificados no mapa seguinte, agrupados segundo duas grandes tipologias dicotómicas: os sistemas centrais versus locais²¹ e os sistemas de gestão financeira e orçamental versus de gestão de recursos humanos.

¹⁴ Ver o art.º 5.º, n.ºs 2 a 5, da LCPA.

¹⁵ O GR, através da RCG n.º 69/2012, de 16 de fevereiro, criou uma estrutura técnica para assegurar a implementação e o acompanhamento das medidas previstas no PAEF (entretanto alterada pela RCG n.º 461/2013).

¹⁶ Que regula a execução do ORAM de 2012.

¹⁷ Aprovou o ORAM para 2013.

¹⁸ Ver o disposto no art.º 7.º do DRR n.º 16/2012/M, de 4 de julho, sendo que o art.º 48.º do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro, que aprovou o ORAM para 2013, reforçou as competências das unidades de gestão (na mesma linha o art.º 26.º do DRR n.º 9/2013/M, de 22 de maio - execução do orçamento de 2013).

¹⁹ Instituto equiparado a entidade pública empresarial, criado pelo DL n.º 117-A/2012, de 14/06, resultante da fusão do Instituto de Informática, da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública GerAP, EPE e da Agência Nacional de Compras Públicas, EPE (ANCP).

²⁰ Cfr. as 5.ª e 6.ª avaliações do Ministério das Finanças ao PAEF-RAM, refletidas nos Relatório de Avaliação Trimestral – 1.º e 2.º Trimestres de 2013, e os elementos disponibilizados pela SRPF, através do ofício resposta, com o registo de entrada na SRMTC n.º 642, de 24 de fevereiro de 2014. Foram até ao momento publicadas seis avaliações. As últimas avaliações disponíveis, correspondentes aos Relatórios do 3.º e 4.º Trimestres de 2013 (7.ª e 8.ª avaliações), de, respetivamente, 20/12/2013 e 13/03/2014, nada acrescentam relativamente às duas avaliações imediatamente anteriores.

²¹ Designam-se de *Centrais* os sistemas que agregam (ou permitem a agregação de) informação do perímetro orçamental das administrações públicas, possibilitando desse modo o reforço do controlo e uma intervenção macro mais atempada e eficaz, por parte dos responsáveis máximos pela área das finanças, tanto ao nível da Região como do próprio MF. Denominam-se de *Locais*, os sistemas que disponibilizam a informação para os níveis de gestão abaixo do perímetro orçamental.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

SIGLA	OBJETIVO	PERÍMETRO	OPERACIONAL DESDE:	OBS.:
EM EXPLORAÇÃO				
Sistemas Locais: Registam os dados em cada Serviço/Entidade/Subsetor				
GERFIP ²²	POCP	A maioria dos SI	2013	Substituiu o COI ²³
PPF ²⁴	Gestão RH e Processam/ salários	SI IASAÚDE, IP (SFA)	2008	Exporta p/ o GERFIP, o NAVISION e o SITEPR
SIAG ²⁵	POCP; POC-E SNC + Contab. Orçamental	SFA + Restantes SI EPR	Antes de 2013 2013	SI – Os serviços c/autonomia administrativa da SRERH
NAVISION ²⁶	POC-S	IASAÚDE, IP (SFA)	2008	O processamento dos vencimentos é assegurado pelo PFP
Sistemas Centrais: Agregam os dados das administrações públicas				
		APR		Permitem o controlo e reportes centralizados
SIGORAM²⁷				
SOE	Elaboração do ORAM	SI+SFA+EPR	2013	Substituiu o COI Exporta para o GERFIP
SCEP	Encargos Plurianuais	SI+SFA+EPR	2013	Substituiu aplicação DRI
SIPI	Projetos de Investimento (PIDDAR)	SI+SFA+EPR	2013	Registo de novos projetos Exporta p/ GERFIP e SCEP
SFA	Alterações orçamentais	SFA + EPR	2013	Permite o acompanhamento/ das dotações disponíveis dos SFA e das EPR
	Execução orçamental		n.d.	Em implementação
SITEPR ²⁸	Evolução dos RH na APR	SI+SFA+EPR (+SPER)	2011	Importa do PFP (SI) Recolhe dados dos SFA e do SPER
			2013	Comunica c/ o SIOE (v. Lei n.º 57/2011, de 28/11) e reporta à DGO
Subsistemas de apoio: À execução orçamental em GERFIP				
iGEST	De faturação	Maioria dos SI	2013	Exportação para o GERFIP

²² GERFIP ou GeRFiP (Gestão de Recursos Financeiros Partilhados) - aplicação informática, desenvolvida sobre uma plataforma SAP, de suporte à gestão económica e patrimonial, que permite o registo contabilístico, em modo partilhado, dos processos orçamentais, administrativos e financeiros, de acordo com as regras do POCP.

²³ COI - Controlo Orçamental Interativo.

²⁴ PFP - Portal do Funcionário Público – solução de gestão de RH e de processamento de salários, desenvolvida pela DRI, constituída por uma aplicação WEB, sobre uma base de dados em SQL SERVER, que garante exportação de ficheiros para o GERFIP. É um sistema local, para os serviços integrados, em matéria de gestão de RH e um sistema de apoio no âmbito do processamento de salários.

²⁵ SIAG - Sistema Integrado de Apoio à Gestão - aplicação informática da SIAG, SA, desenvolvida de forma modular e integrada, de suporte à gestão dos SFA e EPR, que integra os sistemas contabilísticos SNC, POCP ou POCE, cujas versões de contabilidade pública encontram-se certificadas pela DGO. Os módulos operacionais, para além dos sistemas contabilísticos, cobrem as áreas dos RH, do património/imobilizado, das existências/inventários/economato, das vendas/faturação, da gestão dos fluxos procedimentais e documentais e da interação com terceiros, incluindo a prestação eletrónica de contas ao TC.

²⁶ NAVISION - Software de planeamento de recursos empresariais (ERP), da MICROSOFT, SA, de suporte à gestão do IASAÚDE, IP, o qual integra o POC-S. A aplicação abrange as áreas atrás referenciadas para o Navision, exceto a parte relativa aos RH/processamento de vencimentos, que está a ser assegurada pelo PFP.

²⁷ O SIGORAM foi criado com o objetivo de permitir aos serviços da SRPF acompanhar todas as entidades do perímetro orçamental e integra o Sistema de Informação da Elaboração do Orçamento (SOE), o Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP), o Sistema de Informação de Projetos de Investimento (SIPI) e o Sistema Serviços e Fundos Autónomos (SFA), ainda não operacional no módulo execução orçamental.

²⁸ SITEPR- Sistema de Informação e Base de Dados dos Trabalhadores das Entidades Públicas Regionais – Sistema desenvolvido pela DRI, com o apoio do Gabinete do SRPF e da DROC, compatível com o SIOE (Sistema de Informação e Organização do Estado - Base de dados relativo à caracterização de entidades públicas e dos respetivos RH), para o qual envia dados, no âmbito da Lei n.º 57/2011, de 28/11, através de ficheiros XML, e reporta à DGO informação sobre os recrutamentos realizados.

SIGLA	OBJETIVO	PERÍMETRO	OPERACIONAL DESDE:	OBS.:
COI	P/ processar retenções	SI		Aplicação acessória utilizada pela DROC
CAFEBS	Controlo de empreitadas e consulta do histórico, até 2012	VP/DRE/DRPRGOP e SRA		Aplicação acessória
SRIA	Consulta histórico das receitas	SRA/DROTA		Idem
EM IMPLEMENTAÇÃO				
GERHUP	Sistema (local) integrado de gestão de pessoal	SI	n.d.	Em projeto-piloto no MF
BEP-RAM	Bolsa de emprego público	n.d.	n.d.	Em fase de conclusão
RIGORE	Sistema (central) integrado de consolidação contabilística	APR	n.d.	Em implementação

De acordo com a informação recolhida na auditoria, a renovação dos sistemas de gestão de Recursos Humanos (RH) está atrasada, face ao prazo definido no PAEF-RAM, porque o componente principal dos sistemas, a aplicação GERHUP, não foi ainda sequer adotada pela Administração Central, encontrando-se atualmente em fase de testes, como projeto piloto, em 19 entidades do MF. Em alternativa, para responder às necessidades de gestão orçamental e de reporte, a Região manteve as aplicações PFP e SITEPR, desenvolvidas pela DRI, esta última criada especificamente para agregar a informação das entidades que integram o perímetro de consolidação e possibilitar os reportes.

A priorização das reformas foi orientada para os sistemas de gestão financeira e orçamental, através da instalação e adaptação da aplicação GeRFiP, que concretizou a extensão a toda a administração direta²⁹ do regime de administração financeira do Estado³⁰ e do POCP. Nessa sequência foram criados sistemas centrais (SOE, SFA, SCEP e SIPI), agrupados sob a designação genérica de SIGORAM, que possibilitam a agregação de toda a informação sobre a elaboração e a execução do orçamento de todas as entidades que integram o perímetro da APR - Serviços Integrados (SI), Serviços e Fundos Autónomos (SFA) e Entidades Públicas Reclassificadas (EPR).

Embora os sistemas de gestão financeira e orçamental se encontrem estabilizados e próximos da sua configuração final, continuam em execução os trabalhos conducentes à implementação num futuro próximo (se bem que sem um calendário definido) da plataforma RIGORE Central, que possibilitará a obtenção da conta e de informação consolidada de toda a APR³¹.

Com introdução dos novos sistemas foram desativadas, por se mostrarem redundantes e dispensáveis, as aplicações COI³², CAFEBS³³ e SRIA³⁴, as quais só estão a ser utilizadas para consulta do respetivo histórico ou como aplicações de apoio em áreas específicas. Futuramente, com a entrada em modo de operação do GERHUP, serão igualmente desativados os sistemas PFP e SITEPR.

²⁹ Os serviços simples e com autonomia administrativa, integrados.

³⁰ Aprovado pela Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, e desenvolvido pelo DL n.º 155/92, de 28 de julho.

³¹ O RIGORE Central é composto pelas soluções de análise da informação agregada e consolidada (1) e de consolidação de contas (2), desenvolvidas através, a primeira, de uma ferramenta de business intelligence (BEx-Business Explorer Analyzer), e, a segunda, de uma ferramenta de consolidação (BCS – Business Consolidation System), ambas da SAP.

A componente de análise da informação permitirá responder a todas as necessidades de análise e suporte à decisão governamental e de emissão de mapas para cumprimento de obrigações legais. A componente de consolidação, que integra as áreas orçamental e patrimonial, assenta na eliminação dos recebimentos e pagamentos e das operações patrimoniais internos ao perímetro orçamental.

³² COI - Controlo Orçamental Interativo, era o anterior sistema de gestão orçamental e financeira do GR. Atualmente apenas está a ser utilizado para consulta dos anos anteriores a 2013.

³³ CAFEBS - Controlo Administrativo e Financeiro de Empreitadas, Bens e Serviços, utilizado atualmente de forma acessória por algumas direções regionais da SRARN e da VP, para consultar o histórico e ou no âmbito do controlo da execução de contratos de empreitada e de aquisição de bens e serviços.

³⁴ Sistema Regional de Informação Ambiental utilizado pela SRARN, para consulta do registo histórico de receitas da Direção Regional de Ordenamento do Território e Ambiente.



Em face da realidade acima exposta, a auditoria incidiu sobre os sistemas de informação de gestão financeira e orçamental que entraram em modo operacional em 2013: o SIGORAM e o GERFIP.

3.1.3. Caracterização dos novos sistemas e nível de implementação

Para instalar o GeRFiP e os outros sistemas de gestão integrados, com o apoio do Ministério das Finanças, o SRPF começou por designar, no início de março de 2012, uma equipa de trabalho multidisciplinar liderada pela DROC³⁵, com a missão de estabelecer os contactos preliminares com a GERAP, SA (atual eSPap, IP), de identificar os sistemas que poderiam ser adotados de imediato pela Região, e de traçar o programa de trabalhos necessário à respetiva instalação, de forma a poder ter os sistemas operacionais até ao início de 2013.

Na sequência desses contactos, foi tomada a decisão de avançar, no imediato, apenas com a introdução dos sistemas relacionados com a área da gestão financeira e orçamental. E, com a finalidade de facilitar o desenvolvimento dos trabalhos, foram criados grupos de trabalho, em cada departamento governamental, com a tarefa de responderem pela implementação dos novos sistemas nos serviços integrados e sob tutela (SFA e EPR), que viriam a constituir o embrião das futuras UG.

A composição final dos sistemas de gestão financeira e orçamental, a implementar (ou manter) nesta fase, ficou assim estabelecida:

1. Sistemas contabilísticos (locais) nos diferentes subsectores administrativos:
 - SFA: as aplicações Navision e o SIAG, que assentam tanto no POCP, como nos planos setoriais (saúde e educação), e que eram já utilizadas pelas entidades deste subsector³⁶.
 - EPR: o sistema SIAG, que dispõe do plano contabilístico SNC, de aplicação obrigatória a estas entidades. A circunstância do sistema poder correr quer sobre sistemas de contabilidade pública quer sobre o SNC, possibilita que as EPR procedam também ao registo da execução orçamental em contabilidade pública, obrigação a que se encontram sujeitas, por força da sua equiparação a SFA.
 - SI: O programa GeRFiP, que ao assentar no POCP, surge como a solução de suporte à introdução da contabilidade patrimonial nos serviços simples e nalguns dos serviços com autonomia administrativa, integrados na administração direta da RAM. Ao ser partilhada pela maioria dos SI, a aplicação facilita a obtenção consolidada da execução orçamental daquele subsector da conta da RAM;

O sistema SIAG, adotado pelos serviços com autonomia administrativa da SRERH integrados na administração direta, que permite aplicar o Plano Oficial de Contabilidade para o Setor da Educação (ao contrário do GeRFiP).

2. Sistemas centrais que resultaram da adaptação à Região de soluções informáticas aplicadas pelo Ministério das Finanças³⁷:

³⁵ E composta ainda por elementos provenientes de outros serviços da SRPF, mais diretamente envolvidos na reforma: a DRT, a DREM, a DRI, a DRPA e o Gabinete do SRPF.

³⁶ Os responsáveis pela empresa que desenvolveu o sistema SIAG emitiram uma declaração em que afirmam que o mesmo “dá resposta adequada às necessidades dos organismos Públicos em termos de gestão administrativa e financeira cumprindo os normativos em vigor”, designadamente à LCPA e à Circular Série A n.º 1369, de 18 de novembro de 2011. Dessa declaração consta ainda a transcrição de uma comunicação da DGO, na qual é dito que a versão 2.2.0. do sistema (POCP/POC-E) cumpre com os requisitos da circular atrás citada, “reunindo assim as condições necessárias para ser objeto de certificação pela DGO”.

³⁷ Desenvolvidas para o ambiente WEB, com a estrutura de dados implementada em ORACLE. São sistemas integrados no SIGORAM, e desenhados para possibilitar a cobertura de todos os subsectores (SI, SFA e EPR) da APR pelos serviços da SRPF, em regra sob administração da DROC.

- O SOE (Sistema de Orçamento do Estado), que possibilita o acompanhamento das diferentes etapas da elaboração do ORAM;
- O SCEP (Sistema Central de Encargos Plurianuais), que permite o acompanhamento dos encargos plurianuais dos organismos e serviços que integram o perímetro orçamental;
- O SIPI (Sistema de Informação de Projetos de Investimento), criado com o objetivo de refletir e acompanhar a execução do PIDDAR, administrado pelo IDR (é o único sistema não administrado pela DROC);
- O SFA (Serviços e Fundos Autónomos), desenvolvido para facilitar o acompanhamento da execução orçamental dos SFA, mas que só estava operacional na parte relativa ao registo das alterações orçamentais.

A adoção destes sistemas permite assegurar, entre outros aspetos, o controlo da execução orçamental de todo o perímetro da APR em contabilidade nacional (SI, SFA e EPR), dos compromissos e dos pagamentos, das decisões com impactos financeiros plurianuais, e o reporte, nos prazos definidos, de toda a informação financeira e orçamental às autoridades regionais e nacionais.

3.1.3.1. O GERFiP

O GERFiP, que assenta sobre uma plataforma SAP e integra o Programa de Gestão de Recursos da Administração Pública (GeRAI)³⁸, é uma solução construída pela eSPap, IP (ex-GERAP) com o objetivo de normalizar os processos e apoiar as atividades de gestão financeira e orçamental dos órgãos e serviços da AP, num contexto integrado.

A aplicação incorpora os processos financeiro-administrativos e contabilísticos, de acordo com as regras definidas no POCP, e desenvolve-se por módulos, que abrangem transversalmente as áreas orçamental, financeira (contabilidade geral, contas a receber e a pagar, tesouraria, contratos e imobilizado) e logística (gestão da aquisição de bens e serviços, gestão de existências em armazém e vendas e distribuição).

Na adaptação à ARD, a configuração do programa (de 2014), envolveu a criação de 3 entidades contabilísticas. A entidade designada genericamente de RAM, que abrange o conjunto dos serviços simples dos diversos departamentos do GR, e dois serviços integrados da VPGR, nas atividades que dispõem de autonomia administrativa: a Direção Regional da Administração da Justiça (DRAJ) e a Direção Regional para a Administração Pública do Porto Santo (DRAPPS).

A entidade RAM (identificada por M100) apresenta-se, por sua vez, decomposta por centros financeiros (identificados por 7 dígitos: M100XYY), seguindo uma sequência que reflete: num primeiro nível (X), a própria estrutura governamental; e a um segundo nível (YY), tanto a orgânica de cada departamento (agregando num único centro financeiro (CF), os serviços de apoio e de coordenação, e fazendo corresponder a cada serviço executivo ou de controlo um CF específico), como a diferenciação entre as atividades de funcionamento, de investimento e as transferências para os SFA. Aquela decomposição deu origem à criação de 146 centros financeiros³⁹.

Cada CF corresponde ao nível máximo de detalhe a que a informação orçamental, financeira e patrimonial pode ser trabalhada organicamente. Em sentido inverso, o programa permite agregar os

³⁸ O qual engloba outras soluções como a da Gestão de Recursos Humanos em Modo Partilhado (GeRHuP) e a da Gestão da Avaliação do Desempenho na Administração Pública (GeADAP).

³⁹ A título de exemplo, na SRPF (M1004YY), com uma estrutura de 8 serviços, foram criados 20 centros, entre os quais se encontram os seguintes 3 CF tipo:

- M100406, denominado SRPF DRT-Func, por onde é processado o orçamento de funcionamento da DRT;
- M100407, denominado SRPF DRT-Inv, por onde é processado o orçamento de investimento da DRT;
- M100419, denominado SRPF SDPS-Tr ORAM, por onde são processadas as transferências do ORAM para a Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A. – EPR equiparada a SFA.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

dados tanto ao nível dos serviços individualmente considerados, como de cada departamento do GR, numa configuração algo próxima da existente no antigo sistema COI.

Em termos da estrutura orçamental, a aplicação apresenta algumas novidades. Por um lado, permite uma orçamentação generalizada por programas (e já não apenas ao nível do PIDDAR), à semelhança do que já acontecia com o OE. Programas esses que são sucessivamente decompostos: primeiro, em medidas, depois, em projetos ou atividades, consoante se esteja perante despesas de investimento ou de funcionamento, respetivamente. Para o efeito, foram aproveitadas e adaptadas as estruturas de classificações existentes a nível do OE, tendo-se mantido no PIDDAR (Cap. 50) a estrutura que a Região aplicava anteriormente.

Um outro aspeto inovador está relacionado com o facto de o orçamento (elaboração e execução) ter passado a relacionar a despesa com as fontes financiamento – cada tipo de despesa tem necessariamente uma origem de fundos a que está associada.

As fontes de financiamento distinguem-se segundo dois ramos principais: o esforço financeiro regional⁴⁰ e o financiamento da UE. No ramo dos apoios comunitários surgem identificadas como fontes: o FEDER, o FC, o FSE, o FEOGA/FEADER/FEAGA, o FEP, o financiamento comunitário por conta de fundos nacionais e uma fonte residual designada de *Outros*. Do lado regional, encontram-se tipificadas as seguintes procedências: as receitas gerais (não afetas e afetas a projetos cofinanciados), as receitas próprias (idem) e o financiamento nacional (isolado ou por conta de fundos europeus).

Uma terceira inovação prende-se com a introdução, em julho de 2013, no GeRFiP, de um módulo específico para a gestão centralizada dos fundos disponíveis. Esta função, que não era inicialmente disponibilizada pelo sistema, passou a garantir que o registo dos compromissos só pudesse ser executado até ao limite dos meios financeiros disponíveis.

Antes da adoção do GeRFiP a Região dispunha de uma aplicação⁴¹ que serviu de base a um novo módulo desenvolvido pela eSPap que, não obstante, necessita ainda de algumas melhorias, pois, por exemplo, não consegue gerar de forma automática as declarações de compromissos. Foi dentro desse esforço de melhoria que, em 2014, o módulo recebeu uma nova opção, relacionada com a necessidade de gerir autonomamente os fundos da Lei de Meios.

De resto o programa encontra-se plenamente operacional e, de acordo com os utilizadores, dispõe da maioria dos dados patrimoniais atualizados, designadamente os relativos aos contratos em vigor e aos encargos de anos anteriores, apenas havendo atrasos na cobertura dos bens patrimoniais, dado não ter sido possível executar, até a presente data, a atualização integral do cadastro e inventário.

Dos potenciais benefícios normalmente identificados como decorrentes da introdução do programa, como sejam o de permitir melhorias ao nível da qualidade e padronização da informação, da flexibilidade na gestão, da divulgação e implementação de boas práticas, da aprendizagem de novas competências e aumento das qualificações do pessoal envolvido, assinala-se, pela sua relevância, o contributo para a normalização de processos e procedimentos no âmbito da execução da despesa.

O programa acompanha transversalmente o processo da realização da despesa (desde o pedido de realização da despesa, passando pelas fases da cabimentação, da autorização da despesa, do compromisso, do processamento e da autorização de pagamento, até ao seu encerramento com o pagamento), determinando a execução de registos obrigatórios em todas as suas etapas-chave, os quais

A Tabela das Fontes de Financiamento (publicada no anexo IV da Circular da DROC n.º 6/ORÇ/2012, de 25 de outubro) manteve as parametrizações existentes ao nível do OE, daí se designar de “*esforço financeiro nacional*” (código 100) o que verdadeiramente representa o “*esforço financeiro regional*”. Nesse contexto, conforme sugerido em contraditório, procedeu-se à substituição da primeira expressão pela última, para melhor refletir a natureza do financiamento em causa. As fontes de financiamento nacionais (não associadas a fundos europeus) estão identificadas com os códigos 170 (SI) e 370 (SFA e EPR).

⁴¹ Desenvolvida em conjunto pela DROC, a DRT e a DRI e que respondia às exigências da LCPA.

geram uma numeração automática e sequencial, que se renova em cada período de execução orçamental. Adicionalmente possibilita a introdução da informação (legal e material) necessária ao acompanhamento da execução da despesa, seja em matéria de conformação de competências, seja em relação ao cumprimento dos procedimentos prévios de formação dos contratos, seja ainda quanto à execução contratual.

Assinale-se, por fim, que a abertura de um qualquer processo em sistema começa sempre com a criação de um número de identificação (o NPd – N.º de Processo de Despesa), automático, sequencial e contínuo (que não se renova em cada ano), que o acompanhará até ao encerramento, onde é mantido todo o histórico dos registos-chave relacionados com cada processo.

3.1.3.2. O SIGORAM

O componente SOE

Em paralelo com os trabalhos de implementação do GeRFiP (operacional a 1 de janeiro de 2013), foi desenvolvida a plataforma SIGORAM-SOE⁴² destinada ao acompanhamento e registo das diferentes fases da elaboração do ORAM, desde a recolha das propostas dos serviços e organismos, até à aprovação final pela ALM, passando pelas alterações a que o mesmo se encontra sujeito, durante o processo de discussão entre aos diversos intervenientes – ficando guardado em sistema tanto as versões apresentadas pelos serviços (proposta inicial), como as eventuais alterações da tutela setorial e da tutela financeira, do CG e da ALM (ORAM). A aplicação gera ainda os mapas que acompanham a proposta a ser apreciada pela ALM.

Seguindo as orientações técnicas da DROC e dentro do calendário estipulado, as UG rececionam e registam no sistema as propostas preliminares elaboradas pelos serviços e organismos de cada departamento governamental, que submetem à aprovação do respetivo membro do governo. As propostas são depois reencaminhadas para a DROC, que as articula e consolida na proposta final de ORAM, a ser apreciada pelo SRPF, antes da sua submissão a aprovação pelo CGR.

Ao longo do processo, as propostas são objeto de verificação no respeitante ao cumprimento da LEORAM e das Circulares⁴³ que instruem a preparação do orçamento (principalmente quanto à estrutura e nível de especificação das rubricas de classificação económica⁴⁴, à priorização da despesa e à orçamentação por programas), dos limites estabelecidos no envelope financeiro (atribuído a cada tutela) e das restrições gerais a que o orçamento se encontra sujeito (resultantes do PAEF-RAM e dos limites estabelecidos para o défice e o endividamento, para os quais conta com a apreciação da DREM).

O orçamento de cada serviço é identificado no SOE por um código próprio⁴⁵, sendo carregadas as quatro componentes: projetos de investimento, orçamento de receita, orçamento de despesa e encargos com o pessoal. Os orçamentos da receita e da despesa têm uma componente de funcionamento e outra

⁴² Por forma a organizar e estruturar o ORAM de 2013 e demais informação, nos moldes requeridos pelo GeRFiP e demais sistemas de informação, que permitisse de futuro agregar, em termos informáticos, a informação orçamental e contabilística de todos os serviços da APR.

⁴³ Circulares n.º 5/ORÇ/2012, de 31/08, e 6/ORÇ/2012, de 15/10, a primeira delas alterada por uma circular identificada igualmente como n.º 6/ORÇ/2012, mas com data de 25/10.

⁴⁴ Como a identificação:

- dos encargos de anos anteriores através da letra T;
- das despesas com compensação em receita;
- dos serviços dadores (despesas) e, na contraparte, dos serviços beneficiários (receitas) de transferências, subsídios e juros dentro da APR, de forma a facilitar a validação e consolidação desses fluxos;
- dos beneficiários externos (fora do perímetro do ORAM) das transferências e subsídios.

⁴⁵ Uma codificação uniforme (de nove dígitos), independente do regime dos serviços e organismos, em que os 5 últimos dígitos identificam individualmente cada serviço: os 10XX correspondem aos SI e os 50XX aos SFA e EPR - cfr. o anexo 1 à Circular n.º 6/ORÇ/2012, de 15/10.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

de investimento. Apenas os SFA (+EPR) têm competência para lançar o orçamento das suas receitas, cabendo à DROC registar as restantes receitas orçamentais – a totalidade delas, no caso dos SI, e a parte relativa às transferências para os SFA. O orçamento desenvolve-se por programas, medidas e projetos ou atividades.

Após a aprovação do ORAM pela ALM, cabe à DROC autorizar a entrada em modo de execução dos orçamentos iniciais das diferentes entidades e, no caso dos SI, proceder previamente à validação da informação que migra para o GeRFiP⁴⁶ dos orçamentos aprovados e ao registo dos congelamentos/cativações e quaisquer outras operações contabilísticas estabelecidas no diploma que aprova o orçamento. Os SFA são responsáveis pelo lançamento do orçamento nos respetivos sistemas contabilísticos.

Os componentes SCEP e SIPI

O módulo SCEP visa garantir o registo, permanente e atualizado, da despesa com incidência plurianual (compromissos assumidos e respetiva execução) de todos os organismos que integram o perímetro orçamental (SI, SFA e EPR).

Os compromissos objeto de registo são os resultantes de acordos e contratos, de prazo superior a um ano, que envolvam despesa orçamental em mais de um exercício económico e cobertura financeira de origem nacional.

Estão assim sujeitos a registo um conjunto muito diversificado de encargos, como sejam os relacionados com: as empreitadas de obras públicas, as prestações de serviços, as parcerias público privadas, os acordos de cooperação técnico-financeira com os municípios, os projetos de investimento, os projetos objeto de apoio dos fundos comunitários ou os planos de liquidação dos pagamentos em atraso. Tenha-se no entanto em atenção que, no tocante à despesa cofinanciada por fundos comunitários, apenas deverá ser inserida na aplicação a parcela do encargo correspondente à contrapartida nacional que figurar em contrato, pelo que o respetivo registo deve ser executado após a aprovação da candidatura⁴⁷.

Não obstante a pluralidade dos encargos cobertos, não devem ser objeto de registo as obrigações contratuais de carácter continuado, que se renovam anualmente (dando lugar a encargos em mais de um exercício económico), as de carácter recorrente e associadas ao funcionamento dos serviços, como encargos com o pessoal ou despesas com rendas ou fornecimentos de água, energia elétrica ou serviços de limpeza. Também não devem ser incluídas as responsabilidades resultantes de contratos de aquisição de serviços automaticamente prorrogáveis ou de protocolos ou acordos de intenção em que não exista uma responsabilidade financeira do Estado exigível judicialmente⁴⁸.

Qualquer assunção de compromissos plurianuais obriga a registo no SCEP, em fase anterior ao pedido de autorização prévia a submeter ao SRPF (que antecede a autorização da despesa), o qual gera um n.º de registo automático e sequencial⁴⁹ e possibilita a caracterização geral do encargo⁵⁰, acompanhada do correspondente escalonamento – especificação da distribuição plurianual da despesa, programa associado, fonte de financiamento e rubrica de classificação económica.

Tanto nos SI, como nos SFA e nas EPR, o registo é executado pelos próprios serviços financeiros. Já o acompanhamento, verificação e gestão do lançamento dos compromissos plurianuais é da

⁴⁶ Cuja transposição é executada pela eSPap, conforme foi esclarecido no contraditório.

⁴⁷ Manual do utilizador, Ponto 2.2.. No SOE são inscritos os orçamentos de todos os projetos cofinanciados (com candidatura aprovada ou não, caso em que se estima um cofinanciamento de 50%).

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ A partir da versão 3.0 introduzida no início de 2014.

⁵⁰ Ano e n.º do encargo (único dentro do ano do encargo), natureza da despesa (tipo de instrumento), suporte legal, estado do encargo (em apreciação, em reprogramação, em execução, terminado, anulado, em correção), adjudicatário, datas de início e conclusão, valor executado.

responsabilidade do IDR⁵¹. Cabe contudo à UG receber e canalizar para a DROC os pedidos de autorização prévia de todos os serviços e organismos da tutela, nos termos definidos em Circular⁵², para que depois a DROC, na posse daqueles elementos, os analise e elabore a informação de suporte à decisão do SRPF. Nas situações em que a assunção de encargos dependa da emissão de portaria de repartição de encargos, a autorização prévia do SRPF materializa-se com a aprovação e assinatura da referida portaria, ou com o ato da sua dispensa⁵³.

O SCEP desempenha ainda um papel importante na elaboração da proposta do ORAM, através da transferência de dados para o SOE⁵⁴, e na obtenção dos *Mapas XVII - Responsabilidades contratuais plurianuais dos SI e SFA*, servindo igualmente de fonte de informação auxiliar na preparação do fecho da Conta da RAM.

O SIPI, de âmbito mais restrito que o SCPE, é a aplicação vocacionada especificamente para a gestão dos projetos de investimento na qual os mesmos devem originariamente ser referenciados, identificados e caracterizados e, em simultâneo, definidos os correspondentes objetivos, ações e tipo de escalonamento. É através dela que deve ser acompanhado, de forma mais precisa, o nível de execução material e financeira de qualquer projeto.

Embora sob administração do IDR, compete aos serviços (UG, SFA e EPR) proceder ao lançamento dos projetos em sistema, os quais deverão ser enquadrados nas classificações dos programas e medidas (estabelecidas em Circular) e ser-lhes atribuída uma numeração própria (única e sequencial). Tal estrutura deverá, a partir daí, ser mantida e reproduzida nos demais sistemas de informação, designadamente nos SOE, SCEP e GeRFiP.

Ao IDR compete validar os dados vertidos no sistema e verificar a sua harmonização com os valores que constam no PIDDAR e no SCEP⁵⁵, ou desencadear as medidas corretivas necessárias perante qualquer incongruência. Por isso mesmo, a submissão do pedido de autorização prévia ao SRPF, de um processo de despesa relacionado com projetos de investimento, implica que o mesmo seja acompanhado de parecer do IDR.

O componente SFA

A aplicação SFA é a componente do SIGORAM dirigida especificamente aos subsetores SFA e EPR, permitindo que os organismos e empresas procedam ao lançamento das respetivas alterações orçamentais ao longo do exercício orçamental⁵⁶, satisfazendo dessa forma o reporte mensal (à DROC) a que se encontram sujeitos⁵⁷, e possibilitando a obtenção dos Mapas V a VIII, de reporte trimestral à ALM e à SRMTC.

⁵¹ Cfr. o ponto 22 da Circular n.º 2/ORÇ/2013, de 02/01, sobre o “*Registo dos compromissos e cálculo dos Fundos Disponíveis*”.

⁵² Cfr. o ponto 24, *idem*.

A informação que deve acompanhar o pedido de autorização prévia é: a fundamentação da legalidade e da economia, eficiência e eficácia, as Declarações de Cabimento e de Compromisso (demonstração da existência de fundos disponíveis), a Demonstração de registo no SCEP, a minuta da portaria de repartição de encargos e, no caso dos SFA e EPR, o parecer da UG.

⁵³ Cfr. o art.º 22.º do DRR n.º 9/2013/M, de 22/05, alterado pelo DRR n.º 12/2013/M, de 26/07.

⁵⁴ Para tal devem os serviços responsáveis pelos registos se assegurar de que o sistema se encontra atualizado à data da elaboração das propostas.

⁵⁵ Cfr. os pontos 22 e 23 da Circular n.º 2/ORÇ/2013, de 02/01, sobre o “*Registo dos compromissos e cálculo dos Fundos Disponíveis*”.

⁵⁶ As quais obedecem às regras constantes da LEORAM, do DL n.º 71/95, de 15/04, da Lei n.º 28/92, de 01/09, do art.º 20.º do DLR n.º 42/2012/M, de 31/12, do art.º 6.º do DRR n.º 9/2013/M, de 22/05, e do disposto na Circular conjunta n.º 1/DRAPL/DROC/2008, de 04/11, e na Circular n.º 7/ORÇ/2012, de 31/12.

⁵⁷ O lançamento no programa não dispensa a remessa das alterações em suporte de papel, mesmo daquelas que são da competência dos dirigentes dos serviços.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

As alterações orçamentais da ARD (SI) são extraídas diretamente pela DROC do GeRFiP, sendo aliás os serviços daquela Direção Regional os responsáveis pelo seu registo no sistema contabilístico.

As alterações encontram-se uniformizadas no que respeita à sua forma (aplicável a todos os serviços e organismos): verticais, horizontais, as relacionadas com os créditos especiais e ainda as que decorrem das cativações e das descativações. A especificação (da forma das alterações orçamentais) pode compreender até 10 modalidades diferentes, identificadas na Circular n.º 7/ORÇ/2012, de 31/12.

As alterações horizontais traduzem-se em transferências de verbas entre atividades ou entre fontes de financiamento, que não impliquem modificações nas dotações por classificação orgânica, funcional e económica e por programa e medidas. As alterações verticais correspondem a todas aquelas que envolvem: reforços ou apenas anulações de dotações, bem como a inscrição ou reforço de dotações, com contrapartida na anulação de outras, com exceção das previstas nas alterações horizontais e nos créditos especiais.

O registo nos SFA determina a identificação do período/mês a que se refere, a atribuição a cada alteração orçamental de um número sequencial e automático pelo sistema, a identificação do n.º, data do documento e da entidade competente que formaliza a alteração, bem como ainda a apresentação do(s) motivo(s) subjacente(s) à sua concretização.

A aplicação também deveria possibilitar o reporte da execução orçamental dos organismos e empresas do subsector, mas, por problemas relacionadas com a configuração, essa parte do programa não estava em uso. Em alternativa o reporte é realizado por *e-mail*, com base num ficheiro eletrónico, enviado diretamente, no caso dos SFA, à DROC, ou, no caso das EPR, à DRT, mais precisamente à Direção de Serviços de Coordenação, Património e Apoios Financeiros.

3.2. REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

A instalação dos novos sistemas provocou a alteração concomitante dos processos orçamentais e contabilísticos com consequência para a qualidade da informação e para a melhoria do controlo da execução orçamental, exigindo a criação de maior capacidade analítica, de controlo e de gestão na SRPF, designadamente através de reajustamentos de natureza orgânica e funcional ao modelo organizativo da administração financeira da Região, efetuados, na sua maior parte, ao abrigo de normas contidas nos diplomas que aprovaram e executaram o ORAM para 2012 e 2013.

Assinale-se que esta reorganização, iniciada em 2012, em cumprimento de medidas previstas no PAEF-RAM, não pode ser desligada da aplicação da LCPA, nomeadamente no que respeita ao cálculo de fundos disponíveis (FD) e aos deveres de reporte de informação.

3.2.1. Reforço dos poderes da SRPF e do respetivo Secretário Regional

A reestruturação foi acompanhada do reforço dos poderes do SRPF⁵⁸ sobre as entidades que integram o perímetro da APR (SI, SFA e EPR) na ótica da contabilidade nacional, no que concerne à monitorização e controlo da execução orçamental, visando o controlo da despesa pública, sobretudo ao nível da assunção de compromissos plurianuais, de despesas com o pessoal e da concessão de subsídios e outras formas de apoio financeiro público⁵⁹.

De outro lado, sobressai o papel central da SRPF na aprovação das normas necessárias à execução de medidas do PAEF-RAM, onde a DRT e a DROC têm tido um papel ativo na definição de novas regras e procedimentos de gestão financeira e de operacionalização do GeRFiP e do SIGORAM. Em

⁵⁸ Ao abrigo de normas financeiras e orçamentais inseridas nos diplomas orçamentais de 2012 e 2013.

⁵⁹ Ver, entre outros, os art.ºs 14.º, 25.º, 28.º, 30.º, 42.º do DLR n.º 5/2012/M, de 30 de março, e os art.ºs 30.º, 32.º, 42.º, 43.º, 44.º e 46.º do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro.

sintonia, aliás, com o previsto na medida 50 do PAEF-RAM⁶⁰, quanto à obrigação de o GR reforçar, por via legislativa e regulamentar, as competências da Secretaria Regional com a tutela das finanças, em matéria de monitorização e controlo da execução do orçamento regional e da situação financeira das empresas regionais, das garantias prestadas e das PPP.

Também a inclusão nos diplomas orçamentais de normas destinadas a operacionalizar a aplicação da LCPA e de regras prescrevendo deveres de reporte de informação pelos vários serviços e organismos da APR à SRPF, nomeadamente à DROC e à DRT, contribuiu para reforçar os poderes de controlo daquela Secretaria Regional.

No plano estrito do exercício de poderes administrativos e financeiros, foram emitidas instruções, pela DROC e pela DRT, sobre o registo dos compromissos e o cálculo e atribuição dos fundos disponíveis, tendo subjacente determinações da LCPA e da legislação regional, destinadas a uma mais rigorosa contenção da despesa pública e controlo da sua eficiência de forma a alcançar a melhor aplicação dos recursos públicos.

De igual modo, a monitorização de um sistema informático único e generalizado para toda a administração direta (GeRFiP), a que os serviços da SRPF têm acesso direto, e de um sistema integrado para toda a APR (SIGORAM), veio permitir um acompanhamento e supervisão mais eficaz da execução orçamental e, se necessário, uma intervenção mais próxima e imediata do responsável pelas finanças regionais, relativamente a todas as entidades do perímetro orçamental.

3.2.2. As Unidades de Gestão

Foi criada uma nova entidade, a Unidade de Gestão, com atribuições, quer no tratamento integral de todas as matérias orçamentais, financeiras e patrimoniais dos organismos da respetiva tutela (SI, SFA e EPR), quer no controlo da execução orçamental e do cumprimento da aplicação da LCPA, quer ainda em matéria de reporte de informação à SRPF⁶¹.

Sem prejuízo das competências de controlo cometidas a outras entidades, as Unidades de Gestão criadas em todos os departamentos do Governo Regional, através do art.º 7.º do DRR n.º 16/2012/M, de 4 de julho⁶², têm por missão a articulação direta, entre os diversos departamentos e a SRPF, no âmbito das matérias de controlo orçamental e financeiro.

Esclarece a SRPF que, na prática, estas unidades desempenharam logo no início um papel fundamental na implementação do GeRFiP, e posteriormente na respetiva operacionalização, uma vez que permitiram

⁶⁰ “O GRM obriga-se a promover as alterações legislativas e regulamentares necessárias para que as competências da Secretaria Regional com a tutela das finanças sejam significativamente reforçadas em matéria de monitorização e controlo da execução orçamental, do Setor Empresarial da Região Autónoma da Madeira (SERAM), das garantias prestadas e das Parcerias Público Privadas (...)”, com vista a garantir, entre outros, “a) o rigoroso cumprimento do reporte de toda a informação necessária, a prestar em tempo útil e com total fiabilidade”, e “d) o controlo rigoroso do endividamento líquido”.

⁶¹ Em concreto, por força do art.º 48.º, n.º 2, do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro (ORAM para 2013), são atribuições das UG: garantir o tratamento integral e centralizado de todas as matérias orçamentais, financeiras e patrimoniais dos serviços, serviços e fundos autónomos e empresas que integram o universo das administrações públicas em contas nacionais; prestar informações de reporte orçamental e financeiro à SRPF; controlar a execução e a regularidade da execução orçamental, dos serviços tutelados pelos respetivos departamentos do Governo Regional; controlar o cumprimento da aplicação da LCPA, nos serviços tutelados; propor medidas de fiscalização com vista a um efetivo controlo das despesas públicas e dos recursos orçamentais disponíveis; superintender na gestão orçamental de todos os serviços tutelados, de acordo com as normas vigentes e legislação aplicável; promover a aplicação do POCP nos serviços tutelados, de acordo com o sistema informático disponibilizado para o efeito; reportar de forma agregada, à SRPF, todas as informações do conjunto das entidades tuteladas, sem prejuízo do envio de informação individualizada quando assim requerido; desenvolver procedimentos de controlo interno. O art.º 51.º, n.º 2, do DLR n.º 31-A/2013/M, de 31 de dezembro, veio acrescentar duas novas atribuições: controlar a afetação e a utilização dos fundos disponíveis atribuídos; validar mensalmente os lançamentos contabilísticos em POCP, assim como os saldos de terceiros.

⁶² Alterado pelo DRR n.º 24/2012/M, de 28 de agosto.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

uma comunicação direta e mais célere entre a DROC e os vários departamentos governamentais, e asseguraram a existência, em cada departamento, de uma equipa multidisciplinar que organizou e centralizou a informação contabilística e financeira necessária àquele sistema.

Ao longo da execução orçamental, as UG destacam-se pela sua intervenção e responsabilidade direta no controlo dos compromissos face aos fundos disponíveis dos serviços da AD, assim como no cálculo e atribuição desses fundos em cada departamento (incluindo SFA e EPR), sendo o único interlocutor da DROC para esse efeito.

A intervenção das UG na recolha, validação e prestação da informação financeira relativa ao conjunto das entidades tuteladas, terá contribuído, segundo a SRPF para conferir maior fiabilidade, credibilidade e integralidade à informação prestada pelos serviços da SRPF às autoridades nacionais. Até aqui, tais serviços não dispunham de meios para recolher e verificar de forma adequada e atempada (face aos prazos de reporte estipulados) toda a informação disponibilizada pelas várias entidades da APR.

Essa insuficiência poderá ter sido atenuada pelas UG, pelo menos no que respeita à ARD, porquanto a ação das UG, de recolha, validação prévia e agregação da informação dos reportes, não tem abarcado os SFA e as EPR⁶³, contrariamente ao previsto no art.º 48.º, n.º 2, alínea h), do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro, e no art.º 8.º, n.ºs 2 e 3, do DRR n.º 9/2013/M, de 22 de maio.

O SRPF confirmou no contraditório que, “ (...) em 2013, devido às alterações de procedimentos decorrentes da mudança do sistema informático, devido ao facto de as UG estarem a se estruturar e/ou reorganizar”, bem como devido “ao fluxo anormal de trabalho, ao nível dos serviços da SRPF, apesar de (...) constar a obrigatoriedade do reporte da informação através da UG, não foi possível a estas entidades assegurarem o circuito previamente definido para os reportes desta informação”. Acrescentou, no entanto, que, em 2014, “ (...) já foi indicado a todos os FSA, EPR e UG que os reportes à DROC e DRT deveriam necessariamente obedecer aos circuitos já definidos, sendo que o circuito da informação referente aos reportes já está de acordo com o definido nas várias orientações relativas a esta matéria”.

Ainda com relevância para a auditoria, a informação fornecida pela SRPF evidencia que o papel desempenhado pelas UG nem sempre correspondeu na plenitude ao estabelecido na lei⁶⁴ e que não houve a designação formal da composição das UG⁶⁵, observando-se ainda que dos 7 departamentos governamentais apenas a SRPF incluiu a respetiva unidade na organização interna dos seus Serviços de Apoio e de Coordenação, aprovada pela Portaria n.º 34/2014, de 31 de março⁶⁶.

Cumprido, no entanto, anotar que, naquela Portaria, as atribuições da UG são cometidas, em simultâneo com funções de execução⁶⁷, relativamente à maioria dos serviços dependentes⁶⁸, ao Gabinete de Gestão Financeira (GGF) da SRPF, que funciona como UG desta Secretaria Regional, e cujo dirigente é igualmente responsável pela UG, num contexto também marcado por alguma indefinição quanto à composição da unidade e ao exercício das respetivas competências.

⁶³ Ver o Ponto 3.3.3.

⁶⁴ A informação recolhida pela SRPF no universo GR e enviada a esta Secção Regional, a coberto do ofício n.º SAI 00569/14, de 24/02/2014, da SRPF, é, de uma forma geral, pouco clara, incompleta e variada de departamento para departamento, não permitindo extrair uma conclusão generalizada sobre o papel desempenhado pelas UG, mas permitindo verificar que ainda não prosseguem na plenitude as respetivas atribuições.

⁶⁵ Ver o Anexo I, sobre a situação das UG nos diversos departamentos governamentais.

⁶⁶ Ver o art.º 7.º.

⁶⁷ Em 2013, a UG da Secretaria Regional, à qual coube o cálculo e afetação mensal dos FD, bem como a responsabilidade de verificar e validar a existência de FD previamente à assunção do compromisso e a regularidade financeira, assumiu também o processo de realização da despesa, efetuando os vários registos no GeRFiP, incluindo o registo do compromisso (exceto no que se refere à DRAF, à DRP e à DRI).

⁶⁸ Gabinete do Secretário e Serviços de apoio, DROC, DRT, IRF, DRE e despesas com pessoal da DRP. Na SRPF só a DRP, a DRAF e a DRI é que fazem carregamentos em GeRFiP, todos os restantes serviços só podem visualizar.

Em última análise, no caso da SRPF, a opção consistiu em incluir nas atribuições do GGF as cometidas às UG, o que veio instalar a dúvida sobre o que são as UG (se um executor GeRFiP, se uma instância de controlo e validação de informação financeira setorial, ou as duas coisas em simultâneo). Em contraditório, o SRPF, aludindo às atribuições cometidas às UG, pelo art.º 51.º do DLR n.º 31-A/2013/M, “ (...) e às medidas tomadas no que respeita à organização dos serviços da administração regional – de centralização de funções na área financeira e orçamental num único serviço”, refere que procedeu à criação “ (...) de uma unidade orgânica, o Gabinete de Gestão Financeira, que simultaneamente assegura a referida centralização de funções e o desenvolvimento das atribuições da Unidade de Gestão.” Neste seguimento defendeu que esta opção não colide com o estabelecido no citado art.º 51.º, “ (...) e bem assim com a missão das Unidades de Gestão de articulação dos departamentos regionais com a DROC, no âmbito de matérias orçamentais”, adiantando que, “antes pelo contrário, facilita o desenvolvimento daquela missão, na medida em que como serviço executor encontra-se desde logo na posse dos elementos para reporte de informação”.

Mais acrescentou o SRPF que, “embora o artigo 51.º proceda ao elenco das atribuições que devem ser cometidas às Unidades de Gestão, tal deve ser entendido com respeito pelas competências próprias dos departamentos regionais na adoção da sua organização interna, que em regra atende às especificidades neles existentes”, sustentando que “este normativo deve ser interpretado no sentido do modelo ideal, a regra, das Unidades de Gestão, podendo no entanto contemplar exceções, na medida em que algumas das atribuições (...) podem ser asseguradas por outro serviço ou por mais do que um serviço, desde que tal se encontre expressamente consagrado, de forma a que se possa identificar claramente os responsáveis pelas atribuições previstas no artigo 51.º.”

Nesta linha foi criado o Gabinete de Gestão Financeira tendo nas suas atribuições “ (...) as cometidas às Unidades de Gestão previstas no artigo 51.º (...), com exceção das atribuídas a outros serviços da SRPF”, definindo o Despacho do SRPF de 18 de julho de 2014, apresentado no contraditório, “as atribuições e responsabilidades que são cometidas à Unidade de Gestão/Gabinete de Gestão Financeira e aquelas que se mantêm nos respetivos serviços”.

Analisadas as alegações, impõe-se adiantar em primeiro lugar que o art.º 48.º, n.º 2, do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro (ORAM para 2013), e o art.º 51.º, n.º 2, do DLR n.º 31-A/2013/M, de 31 de dezembro (ORAM para 2014), consagram as atribuições (a razão de ser) das UG no âmbito das matérias de controlo orçamental e financeiro.

O legislador teve certamente em conta a eventual existência de serviços com atribuições semelhantes, ao especificar naquelas normas os fins ou interesses que a lei incumbe às UG de prosseguir ou realizar, os quais são determinantes para, em sede interpretativa, compreender os parâmetros da opção legislativa e a formulação genérica dos diplomas de execução orçamental⁶⁹, expressa na afirmação de que as unidades de gestão têm por missão o tratamento integral de todas as matérias orçamentais, financeiras e patrimoniais dos serviços integrados, serviços e fundos autónomos e empresas que integrem o universo das administrações públicas em contas nacionais.

Se bem que se possa aludir ao propósito mais geral de fortalecer os poderes da SRPF de monitorização e controlo da execução do orçamento regional, do elenco de atribuições resulta clara a intenção de reforçar o controlo interno nos departamentos do GRM⁷⁰, contemplando, essencialmente, funções de controlo, supervisão e validação de informação nas matérias assinaladas, cujo exercício conflua com as funções de execução nas mesmas matérias, por força do princípio da segregação de funções.

Não é assim de aceitar que a UG da SRPF compartilhe funções executivas. Com efeito, seria muito estranho que o legislador quisesse, por exemplo, que as funções de “Controlar a execução e a

⁶⁹ Ver o art.º 7.º, n.º 1, do DRR n.º 16/2012/M, de 4 de julho (2012), o art.º 8.º, n.º 1, do DRR n.º 09/2013/M, de 22 de maio (2013), e o art.º 8.º, n.º 1, do DRR n.º 06/2014/M, de 17 de abril (2014).

⁷⁰ Tal como referido pela SRPF, através do ofício n.º 2658/13/SRF, de 17/5/2013 (ponto 26 c)), enviado a esta SRMTC, no âmbito do Acompanhamento do PAEF-RAM.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

regularidade da execução orçamental (...), Controlar o cumprimento da aplicação da LCPA (...), Superintender na gestão orçamental”, dos serviços tutelados pelos respetivos departamentos do Governo Regional, e de “Controlar a afetação e a utilização dos fundos disponíveis atribuídos” e “Validar mensalmente os lançamentos contabilísticos em POCP”⁷¹, fossem exercidas pelos próprios destinatários desse controlo.

Adiantar, em segundo lugar, que as UG foram criadas pelo n.º 1 do art.º 7.º do DRR n.º 16/2012/M, de 4 de julho⁷², ou seja, pelo executivo regional, no exercício da competência exclusiva de aprovar regras atinentes à sua organização e funcionamento⁷³.

Contudo, tais regras têm de respeitar a hierarquia e prevalência da lei, pois os citados decretos regionais são atos normativos emanados da ALM que se sobrepõem aos diplomas, de origem governamental (decretos regulamentares, portarias, resoluções e despachos normativos), que estabelecem a orgânica e organização interna de cada serviço (poder normativo de 2.º grau), devendo, estes sim, submeter-se àqueles (poder normativo de 1.º grau), sob pena de ilegitimidade.

Salvo o devido respeito, o art.º 48.º, n.º 2, do DLR n.º 42/2012/M, e o art.º 51.º, n.º 2, do DLR n.º 31-A/2013/M, não são normas de competência dos membros do governo regional, que lhes permitam ou os habilitem a exercer poderes regulamentares sobre as atribuições das UG dos departamentos do Governo Regional. Assim, o Despacho do SRPF, acima mencionado, não podia transferir para outros serviços atribuições que, por força de um decreto legislativo, são da UG.

Em jeito de conclusão, e partindo do princípio de que o legislador regional consagrou as melhores soluções, a criação das UG com atribuições próprias surge na lei como um dado adquirido. Trata-se, bem vistas as coisas, de uma unidade orgânica que não se confunde com qualquer outra já instituída nos departamentos governamentais, e cuja existência necessita de um suporte funcional, de recursos humanos e materiais, e de órgãos, que agem em nome dela, dotados de poderes funcionais (competências) para o efeito. Como, de resto, o SRPF reconhece, quando admite que as atribuições previstas assumem “ (...) *uma importância que justifica a existência de uma unidade orgânica para o seu desenvolvimento*”.

O que exige maior envolvimento dos membros do governo na instalação, em cada departamento, de uma estrutura organizada de apoio ao funcionamento das UG, que claramente identifique quem integra a UG e quem faz o quê nas matérias de controlo orçamental e financeiro, num quadro que justifica uma autonomização face àqueles que exercem ou são responsáveis pela execução orçamental.

Em síntese, atentas as alegações do contraditório, é de manter o entendimento de que, em consonância com o quadro legal e regulamentar em vigor, a constituição das UG pressupõe a prévia emissão de um ato formal de incorporação na orgânica e organização interna de cada departamento governamental, contendo a designação dos responsáveis e a identificação das responsabilidades funcionais.

⁷¹ Ver as alíneas c), d), f), h) e i) do n.º 2 do art.º 51.º do DLR n.º 31-A/2013/M.

⁷² Cujos termos rezam assim: “*Em todos os departamentos do Governo Regional são criadas unidades de gestão que possuem por missão o tratamento integral de todas as matérias orçamentais, financeiras e patrimoniais dos serviços, serviços e fundos autónomos e empresas que integrem o universo das administrações públicas em contas nacionais, e são responsáveis para todos os efeitos pelas informações de reporte de informação aos serviços da Secretaria Regional do Plano e Finanças*”.

⁷³ Ver os art.ºs 56.º, n.º 3, e 70.º, n.º 1, do EPARAM. Conclusão que, no essencial, acolhe a posição do SRPF quando, reportando-se ao citado art.º 51.º, veio alegar que este “ (...) *normativo não estabelece nem podia estabelecer a natureza das Unidades de Gestão, em virtude da organização interna ou estrutura dos serviços de um departamento regional ser da competência do respetivo departamento, embora com o assentimento dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das finanças, no que respeita à estrutura nuclear.*”

3.3. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROCEDIMENTAIS

Os pontos seguintes sintetizam e esquematizam as mudanças mais significativas observadas nos principais procedimentos chave, quer no quadro da elaboração do ORAM, quer no contexto da execução da despesa pública, por parte dos serviços da ARD, e do cumprimento das obrigações de reporte, por parte dos serviços e organismos dos diversos subsetores e da própria RAM como um todo.

3.3.1. Principais alterações no âmbito da elaboração do ORAM

3.3.1.1. ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PARA 2013

A plataforma SIGORAM-SOE⁷⁴ permitiu, já em outubro de 2012, a elaboração/registo da proposta de orçamento de 2013, tendo sido também criado um acesso ao SCEP para o registo dos compromissos plurianuais, para o qual foi efetuada a migração da informação residente no sistema de encargos da DRI, que devia estar atualizada até 20 de outubro de 2012, conforme estabelecia a Circular n.º 6/ORÇ/2012, de 15 de outubro.

Através da Circular n.º 6/ORÇ/2012, de 15 de outubro⁷⁵, o SRPF aprovou as instruções relativas ao registo das propostas de orçamento de 2013 no SIGORAM – SOE e SCEP, obrigatórias para todos os serviços da APR (SI, SFA e EPR). Além da atribuição de códigos de acesso a todos os serviços (aos utilizadores indicados por cada UG) e da apresentação das tabelas de códigos de entidades, de programas e medidas e de áreas de atividade, a Circular definiu procedimentos de registo em ambos os sistemas.

No caso do SOE, estabelece que, após o carregamento das tabelas orgânicas pela DROC, os serviços devem iniciar o lançamento das propostas de orçamento, com a ressalva de que apenas os SFA fazem registos de “receitas”, as quais, no caso do GR, são lançadas pela DROC. Estabelece ainda um conjunto de regras de registo de projetos do Capítulo 50, remetendo para as instruções do IDR, e determinando que a programação financeira e material dos projetos deve ser consistente com a sua calendarização, devendo contudo ser registada em todos os anos da duração do projeto.

Sobressai também o registo relativo ao fluxo de verbas no âmbito da APR. Ou seja, a receita e a despesa de juros, de subsídios e de transferências correntes e de capital que têm como origem ou destino serviços da APR (incluindo EPR) são obrigatoriamente registadas utilizando o código de serviço “dador” ou “beneficiário” disponível no SOE, e, caso haja inconsistência entre o dador e o beneficiário, o serviço beneficiário tem que assegurar a inscrição da receita pelo valor que é refletido na despesa do dador.

Quanto ao SCEP, a Circular só obrigou os serviços da APR a manterem atualizado o registo de todos os compromissos plurianuais e a validarem e complementarem a integração da informação transposta do sistema de encargos da DRI.

3.3.1.2. O CIRCUITO DA PREPARAÇÃO E ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO REGIONAL

A preparação do ORAM, para um determinado exercício (ano n), tem formalmente início a meados do ano anterior (n-1), com a publicação, pela DROC, de uma Circular contendo as instruções gerais para

⁷⁴ Por forma a organizar e estruturar o ORAM de 2013 e outra informação, nos moldes requeridos pelo GeRFiP e demais sistemas, que permitisse de futuro agregar, em termos informáticos, a informação orçamental e contabilística de todos os serviços da APR.

⁷⁵ E na sequência da Circular n.º 5/ORÇ/2012, de 31 de agosto, que definiu as orientações gerais para elaboração e remessa dos projetos de orçamento de 2013.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

a elaboração e remessa dos projetos de orçamento, dirigida a todas as entidades que integram o setor público administrativo no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais - SI, SFA e EPR⁷⁶.

Antes de ser formalmente iniciada a apresentação das propostas, a DROC tem de preencher dois requisitos prévios. Por um lado, deve assegurar a correta parametrização e configuração do SOE, para que este se apresente com as tabelas orgânicas, as estruturas de contas e os restantes classificadores devidamente atualizados. Por outro, tem de preparar a informação de suporte à determinação dos *plafonds* a atribuir aos diferentes departamentos e a cada um dos serviços e organismos, respetivamente. A sequência dessas operações desenrola-se da forma abaixo descrita.

Fase prévia à elaboração do ORAM

Descrição	SRPF				SERVIÇO/ORGANISMO/ENTIDADE			
	DRAF/ DRT/IDR	DROC	DREM	SR	SI	SFA/ EPR	UG	MG
Dando início ao processo de preparação do ORAM do ano n, a DROC, em meados de n-1:								
1 Preparara a(s) Circular(es) com as instruções gerais sobre a elaboração dos projetos de orçamento, para ser(em) publicada(s), depois de aprovada(s) pelo SRPF.		X						
2 Em articulação c/ a DRAF, DRT e IDR, procede a uma estimativa das receitas (gerais, nacionais e comunitárias).	X	X						
3 Solicita a todos os serviços e organismos da APR: <ul style="list-style-type: none">a apresentação das propostas (linhas gerais) dos respetivos orçamentos de funcionamento, em ficheiro informático;Que em coordenação com o IDR, apresentem os traços gerais da previsão das despesas PIDDAR.					X	X		
4 Em paralelo, compila os dados sobre a execução orçamental dos períodos anterior (n-2) e em curso (n-1).		X						
5 E com base nos elementos anteriores, que anexa, elabora e apresenta ao SRPF a proposta geral de afetação de receitas às tutelas).		X						
6 O SRPF define o valor dos plafonds a atribuir por departamento, para as despesas de funcionamento. A previsão de despesas com o PIDDAR não são objeto de qualquer plafonamento, sendo desde logo articuladas que verbas serão inscritas no orçamento. Em simultâneo, aprova a Circular para a elaboração dos orçamentos.				X				
7 A decisão sobre os plafonds, acompanhada da Circular, é comunicada por ofício aos membros do GR e por <i>e-mail</i> às respetivas UG. A Circular é igualmente publicada na intranet, no espaço da DROC.		X					X	X
8 Na posse dos plafonds, as tutelas, através das UG, negociam a afetação de verbas para as despesas de funcionamento, com os diferentes serviços e organismos. Em coordenação com o IDR, articulam com os serviços a afetação de verbas do PIDDAR.	X				X	X	X	X

⁷⁶ Relativamente ao ORAM de 2013, foi emitida uma primeira Circular n.º 5/ORÇ/2013, de 31/07, com as instruções gerais, e elaborada, mais tarde, uma segunda Circular n.º 6/ORÇ/2013, de 15/10, com instruções para integrar o procedimento na plataforma SIGORAM, com a utilização dos módulos SOE e SCEP.

Descrição	SRPF				SERVIÇO/ORGANISMO/ENTIDADE			
	DRAF/ DRT/ IDR	DROC	DREM	SR	SI	SFA/ EPR	UG	MG
9 Cada membro do governo determina então o valor global da despesa a atribuir a cada serviço e organismo, sendo a decisão comunicada aos serviços por <i>e-mail</i> , através da UG, a qual fixa valores de referência para as despesas: <ul style="list-style-type: none"> ❖ De funcionamento <ul style="list-style-type: none"> • Pessoal; • Outras despesas correntes; • Capital. ❖ Do PIDDAR. 					X	X	X	X

Os projetos de orçamento dos serviços e organismos têm por referência o plafond definido pelo SRPF, que estabelece o valor previsionál máximo da despesa por departamento governamental. Esse valor é depois repartido pelos serviços e organismos sob tutela de cada departamento, tendo em atenção os respetivos registos históricos, as novas atividades a desenvolver e o nível de desempenho da execução orçamental em curso. No caso dos SFA e EPR, a determinação incide apenas sobre o valor das transferências orçamentais a atribuir.

O plafond atribuído resulta, por sua vez, de informação desenvolvida pela DROC, que pondera a receita a arrecadar e as despesas prováveis. A previsão das receitas (gerais, transferências do OE, fluxos provenientes dos fundos comunitários e nível de endividamento) é realizada tendo em conta o contexto da evolução do quadro macroeconómico subjacente, das prioridades políticas estabelecidas pelo GR e das restrições existentes, designadamente em matéria de défice, de dívida pública e das medidas de reequilíbrio financeiro, decorrentes do PAEF-RAM. A estimativa das despesas parte do volume geral de encargos de funcionamento que os serviços e organismos apresentam (com base na análise da execução orçamental do ano anterior e do ano em curso) e do volume de investimento que o IDR prevê para o período orçamental em preparação.

Definidos os requisitos prévios, a elaboração do ORAM tem início com a apresentação das propostas de orçamento pelos SI, SFA e EPR, as quais, depois de analisadas e validadas pelas tutelas e pelos serviços da SRPF, são complementadas com o articulado da proposta do DLR, os mapas orçamentais e os anexos informativos, fixados na LEORAM. Por imposição do PAEF-RAM, a proposta e o Relatório do ORAM deve ser submetida a análise do MF (Medidas 1 e 2).

Fase de elaboração do ORAM

DESCRIPÇÃO	SRPF				SERVIÇO/ORGANISMO/ENTIDADE			
	DRAF/ DRT/ IDR	DROC	DREM	SR	SI	SFA/ EPR	UG	MG
1. Relativamente ao orçamento de funcionamento:								
1.1 Os serviços e organismos devem previamente se assegurar de que todos os respetivos encargos plurianuais previstos encontram-se lançados no SCEP.					X	X		
1.2 De acordo com o Plif atribuído, os serviços e organismos, desenvolvem as respetivas propostas, em conformidade com as regras estabelecidas na(s) Circular(es): <ul style="list-style-type: none"> ❖ No caso dos SI, a proposta engloba apenas as despesas; ❖ No caso dos SFA, a proposta engloba receitas e despesas. 					X	X		
1.3 Os dados da proposta devem entretanto ser inseridos no SOE e ou comunicados à respetiva UG, por ficheiro informático e também em suporte de papel. <ul style="list-style-type: none"> ❖ No caso dos SI, é a UG que procede ao carregamento no SOE. 						X	X	



Tribunal de Contas
Seção Regional da Madeira

DESCRÇÃO	SRPF				SERVIÇO/ORGANISMO/ENTIDADE			
	DRAF/ DRT/ IDR	DROC	DREM	SR	SI	SFA/ EPR	UG	MG
(De futuro, deverão ser os próprios serviços a lançar em sistema). ❖ No caso dos SFA, são os próprios que procedem ao registo no sistema								
2. Relativamente aos projetos PIDDAR:								
2.1 Todos os serviços e organismos devem se assegurar previamente de que os respetivos projetos encontram-se devidamente registados no SIPI e/ou no SCEP.					X	X		
2.2 Os serviços e organismos, em conformidade com as diretivas estabelecidas, articulam-se com a UG e o IDR, relativamente ao desenvolvimento e remessa das propostas de orçamento PIDDAR.	X				X	X	X	
2.3 O IDR deve assegurar a correspondência dos projetos de investimento com o SIPI e SCEP e proceder ao registo das propostas no SOE. Após o que encaminha mapas síntese (serviço e tutela) para a DROC e as UG.	X				X	X	X	
3. A UG procede à verificação da conformidade das propostas inscritas no SOE do orçamento: ❖ De funcionamento, quanto: às classificações funcionais e económicas, ao nível de especificação, à priorização de despesas, aos programas e medidas, às fontes de financiamento e ao cumprimento dos <i>plafonds</i> . ❖ PIDDAR							X	
4. A DROC faz uma verificação da mesma natureza quanto aos dados constantes do SOE.		X						
5. A UG elabora mapas síntese comparativos (global da tutela e por serviço), entre as propostas apresentadas e as limitações/regras estabelecidas, e submete essa informação, à aprovação do SR da tutela.							X	
6. O SR da tutela pode sujeitar as propostas a correções ou alterações, antes da sua aprovação final (fase negocial).								X
7. As UG gravam no SOE a versão definitiva aprovada pela tutela, permitindo posteriores intervenções da DROC. Concomitantemente, remetem cópias para a DROC, em papel e por e-mail (ficheiro informático).							X	
7. A DROC procede então:		X						
7.1 Ao lançamento da previsão das receitas dos SI;								
7.2 A partir dos mapas extraídos do sistema, aprecia as propostas, agregadas por tutela, no que respeita: ❖ À despesas de funcionamento, comparando-as com as execuções de n-2 e de n-1 (na parte já disponível); ❖ Aos dados do PIDDAR; ❖ À sua estrutura final global.		X						
7.3 Elabora informação, anexando os mapas resumo relativos ao(s): ❖ Orçamento de funcionamento; ❖ Agregados, do funcionamento e do PIDDAR; ❖ Comparativos com os <i>plafonds</i> estabelecidos.		X						
7.4 Prepara, em colaboração com o IDR, a DRT e a DREM, para levar à aprovação final do SRPF, informação com a (o): ❖ Proposta do ORAM, com os mapas síntese; ❖ Relatório do ORAM; ❖ Proposta do DLR. (Nesta fase, é encerrado o acesso dos serviços ao carregamento em SOE) (Quaisquer alterações posteriores executadas pela DROC são feitas após autorização/orientação do SRPF e	X	X	X	X				

DESCRICÃO	SRPF				SERVIÇO/ORGANISMO/ENTIDADE			
	DRAF/ DRT/ IDR	DROC	DREM	SR	SI	SFA/ EPR	UG	MG
comunicadas aos serviços e tutelas, por e-mail).								
8. A proposta do ORAM é ainda: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Acompanhada ao longo do processo pela DREM, para ser apreciado o cumprimento das metas do défice e dívida pública, em termos de contabilidade nacional; ❖ Submetida no final a parecer do MF (DGO), para parecer favorável, em cumprimento do PAEF – Media 1. <p>Após as intervenções das referidas entidades, a informação é submetida ao SRPF para aprovação. (Quaisquer alterações das propostas serão executadas pela DROC, após conhecimento/aprovação do SRPF).</p>			X	X				
9. O SRPF aprova a proposta, e submete-a a apreciação do CG. (A versão final aprovada é gravada pela DROC em sistema, individualizada das anteriores versões dos serviços e tutelas). (Para quaisquer alterações introduzidas pelo SRPF, repetem-se os passos a partir do ponto 7.2 anterior).		X		X				
10. O CG pode igualmente suscitar alterações à proposta, antes da sua aprovação final. (A versão do CG é igualmente gravada pela DROC em sistema, de forma individualizada). (Para quaisquer alterações introduzidas pelo CG, repetem-se os passos a partir do ponto 7.2, anterior).		X						
11. A proposta segue finalmente para ALM, para aprovação da versão definitiva do ORAM. (A versão do CG é igualmente gravada pela DROC em sistema, de forma individualizada). (Para quaisquer alterações introduzidas pelo CG, repetem-se os passos a partir do ponto 7.2 anterior).		X						
12. Para encerrar o processo, a DROC procede ao registo no SOE dos cativos e congelamentos e, no seguimento, e executa a abertura do ORAM no GeRFIP. No caso dos SFA, são os próprios organismos que procedem ao lançamento das cativações e congelamentos e ao carregamento dos orçamentos nos respetivos sistemas contabilísticos.		X				X		

Destacam-se, como elementos estruturantes, a autonomia dos SFA e das EPR no registo das propostas no SOE, tanto no respeitante às receitas como às despesas. No caso dos SI, o registo das despesas é realizado pelas UG setoriais e o lançamento das receitas compete à DROC.

Realcem-se os diferentes contributos na coordenação dos orçamentos de funcionamento e investimento (PIDDAR), com as UG a assumirem esse papel no primeiro caso e o IDR no último. Também importante, para garantir a integralidade e a fiabilidade do orçamento das despesas, é o registo prévio dos encargos plurianuais no SCEP e dos projetos PIDDAR no SIPI, bem como o papel desempenhado pelo IDR na certificação da correspondência da informação entre os sistemas. A intervenção da DREM é preponderante, no que respeita à apreciação do orçamento no contexto dos limites do défice e da dívida, em contabilidade nacional.

Realça-se, por último, o reforço de transparência que o SOE veio introduzir no processo, ao gravar e disponibilizar a evolução das propostas do ORAM, desde a versão inicial desenvolvida pelos serviços e organismos, até a sua aprovação final pela ALM, permitindo dessa forma individualizar o contributo de cada participante (serviço ou organismo, tutela setorial, tutela financeira, CGR e ALM), nas alterações introduzidas em cada fase do procedimento.



3.3.2. Principais alterações no âmbito da execução do ORAM

3.3.2.1. EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DE 2013

Relativamente à execução orçamental de 2013, e sem prejuízo de outras medidas com impacto relevante no respetivo controlo, tais como a aplicação da LCPA e o papel das UG, destaca-se como aspeto mais relevante a substituição, desde o dia 1 de janeiro desse ano, do sistema informático da DRI pelo GeRFiP.

Esta alteração tornou desde logo inexecutável a manutenção do sistema de gestão de Fundos Disponíveis (FD) da DRI, adotado pelos serviços simples e integrados do GR até à data, tendo sido aprovada a Circular n.º 2/ORÇ/2013, de 2 de janeiro⁷⁷, que reformulou as regras de registo dos compromissos e o cálculo dos FD na RAM⁷⁸, em sintonia com a LCPA e o DL n.º 127/2012.

Refira-se que, através da Circular n.º 1/ORÇ/2013, de 31 de maio, emitida na sequência da publicação dos diplomas relativos à aprovação e execução do ORAM de 2013⁷⁹, o SRPF aprovou regras e instruções complementares aplicáveis a todos os serviços da APR na execução do ano⁸⁰, no que se refere, nomeadamente, à nova forma de registo da informação e à nova metodologia de controlo orçamental resultante da LCPA.

Assim, quanto ao registo da execução orçamental, financeira e patrimonial de 2013, dos serviços do GR, a Circular remete para a utilização efetiva do GeRFiP, determinando que os SFA e as EPR utilizem os seus sistemas informáticos locais⁸¹, obrigatoriamente certificados⁸², reiterando o disposto no art.º 50.º do DLR n.º 42/2012/M, e considerando desta forma garantida a generalização do POCP a toda a administração regional.

Neste âmbito, a SRPF explicitou, na Circular n.º 2/ORÇ/2013, a responsabilidade das UG no que concerne à atribuição e validação dos fundos disponíveis dentro de cada departamento governamental, e fixou as regras essenciais a cumprir na assunção dos compromissos por todos os serviços e organismos da APR, resumindo-se de seguida as mais relevantes.

a) Assunção de Compromissos⁸³

A assunção de compromissos deve ser sempre precedida da verificação da conformidade legal⁸⁴ e da regularidade financeira da despesa⁸⁵ nos termos da lei⁸⁶, nomeadamente no que respeita ao

⁷⁷ Revogou a Circular n.º 4/ORÇ/2012. A Circular de 2013 impôs a obrigatoriedade de todos os serviços da APR disporem de sistemas informáticos que registem os Fundos Disponíveis (FD), os Compromissos (C), os Passivos (P), as Contas a Pagar (CP) e os Pagamentos em Atraso (PA), sendo aqueles responsáveis por manterem atualizados esses registos (cfr. o art.º 3.º, n.º 2). Para esse efeito, e conforme decorre do n.º 3 do mesmo art.º 3.º “o compromisso deverá ser relevado contabilisticamente logo que seja emitida a respetiva nota de encomenda, requisição oficial, ordem de compra ou documento equivalente, ou que seja celebrado o correspondente contrato”. Essa obrigatoriedade decorre do art.º 5.º, n.º 2, da LCPA, do DRR n.º 9/2013/M, de 22 de maio (execução do ORAM) e da Circular n.º 1/ORÇ/2013, de 31 de maio.

⁷⁸ Define as instruções relativas ao registo e contabilização dos compromissos no GeRFiP e nos sistemas dos SFA e EPR, bem como as regras de contabilização de compromissos plurianuais e os procedimentos de cálculo e atribuição de FD.

⁷⁹ Respetivamente, o DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro, e o DRR n.º 9/2013/M, de 22 de maio.

⁸⁰ Para mais desenvolvimentos ver o Anexo II, sobre a execução de 2013.

⁸¹ Que no caso dos SFA e das EPR é o SIAG (Sistema Integrado de Apoio à Gestão Financeira), com exceção do IASaúde, que utiliza o NAVISION.

⁸² Nos termos do art.º 50.º, n.º 2, do DLR n.º 42/2012/M, os sistemas devem ser objeto de certificação, resultante de articulação entre a DGO e a DROC, garantindo a prestação de contas normalizada no formato definido para a AC.

⁸³ Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade (*emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente ou assinatura de contrato, acordo ou protocolo*) ou por determinação legal, podendo ter um caráter permanente e estar associado a pagamentos durante um período indeterminado de tempo (*salários, rendas, eletricidade, ou pagamento de outras prestações*).

⁸⁴ Corresponde à prévia existência de lei que autorize a despesa.

⁸⁵ Depende da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.

cumprimento da regra do n.º 1 do art.º 5.º da LCPA, que determina que “*Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis*”. Para além dessa regra, nenhum compromisso pode ser assumido⁸⁷ sem que tenha sido:

- Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental⁸⁸;
- Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente⁸⁹ (devendo o mesmo constar das faturas⁹⁰).

No registo dos compromissos, os serviços devem atender à natureza dos mesmos, de acordo com as seguintes regras (sem prejuízo da prioridade a dar aos encargos *transitados*):

- O registo dos compromissos afetos a despesas permanentes ou continuadas⁹¹ deve ser feito para os 3 meses seguintes, sendo este prioritário em relação aos demais, seguindo-se, por ordem, os encargos de natureza financeira, os encargos plurianuais, as despesas cofinanciadas e os outros encargos;
- Os compromissos afetos a despesas que não têm carácter permanente (obras de reparação, aquisição de equipamentos) sendo ou não o seu pagamento faseado, o respetivo valor deve ser comprometido pela totalidade da despesa do ano. Caso os FD não sejam suficientes para estes contratos, pode ser solicitado o seu aumento temporário antes da assunção de compromissos (art.º 4.º da LCPA);
- A assunção de compromissos de valor superior a 100.000€, é sempre precedida de autorização prévia do SRPF⁹², devendo o respetivo pedido ser acompanhado de informação sobre a descrição e fundamentação legal da despesa, declaração de compromisso do ano face aos FD em formato próprio, registo no GeRFiP e declaração de cabimento;
- Sempre que necessário, o valor do compromisso deve ser retificado de modo a corresponder à despesa autorizada.

No que respeita aos compromissos plurianuais, para além do já atrás referido sobre o registo obrigatório no SCEP previamente à autorização do SRPF, há que ressaltar os seguintes aspetos:

- Este registo deve ser feito diretamente por todos os serviços da APR na referida plataforma, cabendo ao IDR efetuar o acompanhamento, verificação e gestão do lançamento desses compromissos no SCEP e promover a articulação entre os elementos aí registados e os constantes do PIDDAR. O SRPF clarificou no contraditório que “*a atuação do IDR limita-se aos compromissos plurianuais afetos a investimentos do Plano*”⁹³;
- Os compromissos a submeter a autorização prévia do SRPF⁹⁴ devem ser acompanhados, para além da respetiva descrição e fundamentação, da declaração de intenção de compromisso

⁸⁶ Ver o art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro, e o n.º 5 do art.º 5.º da Lei n.º 8/2012.

⁸⁷ Cfr. o n.º 3 do art.º 7.º do DL n.º 127/2012, de 21 de junho.

⁸⁸ GeRFiP nos SI do GR e SIAG no caso dos SFA e das EPR, com exceção do IASaúde, que utiliza o NAVISION.

⁸⁹ Após o cálculo dos fundos disponíveis, quando o compromisso é assumido, é-lhe atribuído um número de compromisso único, sequencial e automático, à medida que os mesmos são registados no sistema informático “ (...) *que deverá constar obrigatoriamente, na nota de encomenda, contrato ou documento equivalente*” (art.º 5.º da LCPA).

⁹⁰ Condição para ser autorizado o pagamento (art.º 9.º da LCPA).

⁹¹ Tais como salários, comunicações, água, rendas, contratos de fornecimento anuais ou plurianuais, transferências para despesas com pessoal dos SFA.

⁹² Cfr. o art.º 30.º do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro.

⁹³ O que ficou já salvaguardado na Circular n.º 2/ORÇ/2014, de 9 de abril.

⁹⁴ Cfr. o art.º 27.º do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro



(exigível apenas em 2013)⁹⁵, da demonstração do registo no SCEP, da declaração de cabimento para os encargos do ano e da minuta da portaria de repartição de encargos⁹⁶.

No caso de compromissos plurianuais referentes aos SFA e às EPR, para além dos referidos elementos, é necessário o parecer da UG da respetiva tutela;

- A autorização prévia do SRPF é precedida de parecer do IDR, na parte que respeita ao registo no SCEP dos planos de liquidação dos pagamentos em atraso e do lançamento dos compromissos plurianuais, conforme decorria do ponto 25 da Circular n.º 2/ORÇ/2013. Contudo, no contraditório, o SRPF informou que *“A autorização prévia do SRPF é precedida de parecer do IDR, na parte que respeita aos compromissos plurianuais afetos aos investimentos do Plano”*.

b) Fundos Disponíveis

Na atribuição dos FD, a DROC emitiu as seguintes instruções:

- Todas as entidades (com ou sem pagamentos em atraso) devem determinar os FD⁹⁷ o mais tardar até ao 5.º dia útil de cada mês⁹⁸, devendo para tal elaborar o mapa de FD (modelo na Circular n.º 2/ORÇ/2013) e enviá-lo à UG;
- A SRPF atribui a cada departamento do GR, no início de cada mês, uma dotação global de FD, não podendo os compromissos assumidos, por cada um deles, exceder esse valor;
- Considerando a dotação atribuída, a UG efetua a validação do mapa dos FD enviado por cada unidade orgânica da respetiva tutela e comunica-lhes o valor dos FD a considerar para o mês em questão (só após essa validação, os serviços podem assumir novos compromissos).

A SRPF determinou que a gestão dos FD, de cada departamento governamental, seja efetuada de forma centralizada e integrada, da responsabilidade do coordenador da UG, competindo às UG:

- A análise da afetação dos fundos atenta a prioridade dos encargos a assumir, procedendo à verificação do registo dos compromissos e do cumprimento dos demais requisitos legais;
- A atribuição dos FD aos SFA e EPR tutelados pelo respetivo departamento, na parte referente às transferências do ORAM.

Cada UG deverá enviar à SRPF/DROC o mapa global dos FD do seu departamento, acompanhado de informação sobre a existência/identificação de entidades incumpridoras, até ao dia 6 do mês seguinte a que se reporta a informação (art.º 24.º do DLR n.º 42/2012/M).

c) Autorização Prévia de Pagamento (IGF)

No Protocolo celebrado entre a RAM e o IGCP⁹⁹, visando a operacionalização da movimentação das contas relacionadas com todos empréstimos do Estado realizados ou a realizar ao abrigo do PAEF-RAM, ficou acordado que, até ao termo do Programa (2015), os pagamentos a efetuar pela RAM ou pelo IGCP serão sujeitos a validação ou autorização prévia da IGF nas seguintes condições:

⁹⁵ Cfr. a Circular n.º 2/ORÇ/2013. O SRPF esclareceu que, *“considerando que é da efetiva responsabilidade das entidades proponentes a salvaguarda da existência de fundos disponíveis, aquando da contratualização dos encargos, conforme decorre da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, em 2014, foi retirada a necessidade de apresentação da declaração de intenção de compromisso”*, pelo que esta já não consta na Circular 2/ORÇ/2014, de 9 de abril.

⁹⁶ Ver o art.º 22.º do DRR n.º 9/2013/M, de 22 de maio.

⁹⁷ Que, no caso dos serviços do GR, corresponde às verbas decorrentes da dotação corrigida líquida de cativos (duodécimo), relativa aos 3 meses seguintes.

⁹⁸ Cfr. o n.º 1 do art.º 7.º do DL n.º 127/2012.

⁹⁹ Ao abrigo da Medida 57 do PAEF-RAM, com o seguinte teor: *“Todos os empréstimos do Estado (...) serão transferidos para contas específicas da RAM, que serão movimentadas exclusivamente pelo IGCP (...)”*.

- Pagamento de documentos com valor superior a 20.000 € (em 2014, este limite passou para 50.000 €);
- Despesas urgentes e inadiáveis, designadamente, com o pessoal (do GR, dos SFA e das EPR), rendas, bolsas de estudo e bonificações de juros, já existentes, pagas diretamente aos bancos.

Para o efeito, até ao dia 10 de cada mês, a DRT retira do GeRFiP uma lista de todas as faturas que estão por pagar, verifica se os respetivos processos já estão na DROC e remete à IGF, em ficheiro *excel*, uma relação dos valores a pagar nesse mês¹⁰⁰.

Posteriormente, a IGF, sem prejuízo de eventuais intervenções de acompanhamento e controlo após o pagamento, assegura uma validação prévia da regularidade financeira e conformidade legal das despesas a pagar, tendo em conta critérios de materialidade e risco, e devolve o ficheiro à RAM com a indicação das despesas consideradas conformes e suscetíveis de serem pagas, comunicando igualmente ao IGCP os *plafonds* de despesa validados.

Na sequência da comunicação da IGF, a RAM emite ficheiros via *homebanking* de pagamentos de acordo com os *plafonds* definidos.

Nos casos não sujeitos a verificação prévia da IGF, a RAM remete mensalmente a esta Inspeção-Geral, até ao 5.º dia útil do mês seguinte àquele a que respeitam os movimentos, uma lista discriminativa dos pagamentos efetuados, organizada por CE, contendo o n.º de compromisso, o NIF, a designação do beneficiário e a natureza/descrição da operação, data de liquidação e o montante.

Foi explicitado no contraditório que “(...) *as despesas referentes à Lei de Meios não carecem de validação prévia da IGF e que as despesas financeiras são previamente validadas pelo IGCP*”.

3.3.2.2. O APURAMENTO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS

A determinação dos FD a atribuir a cada departamento do GR deve ser feita de acordo com as regras enunciadas na Lei n.º 8/2012, no DL n.º 127/2012¹⁰¹, no manual da DGO e na Circular n.º 2/ORÇ/2013, de 2 de janeiro¹⁰².

Em termos gerais, os FD resultam de um procedimento de atribuição mensal pelo SRPF aos diversos departamentos governamentais, através das respetivas UG, que gerem essas disponibilidades de acordo com as prioridades/necessidades “*agregadas*” de todos os serviços dependentes.

Descrição das principais operações associadas à atribuição de Fundos Disponíveis

	Descrição	SI	SFA/EPR	UG	DROC	DRT	SRPF
1	Mensalmente, até ao final do mês os serviços e organismos dependentes de cada departamento (SI, SFA e EPR)	X	X				

¹⁰⁰ Organizada por CE, com o n.º de compromisso, o NIF e a designação do credor, e o n.º, data e o montante dos documentos a liquidar. Caso os valores definitivos apurados sejam superiores, o GR comunica as alterações à IGF.

¹⁰¹ De acordo com o preceituado no art.º 3.º, al. f), da Lei n.º 8/2012, e no art.º 5.º, n.º 1, do DL n.º 127/2012, são fundos disponíveis as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável, consoante a situação e/ou natureza da entidade, e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos: a dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos 3 meses seguintes; as transferências ou subsídios com origem no OE, relativa aos 3 meses seguintes; a receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento; a previsão da receita efetiva própria nos 3 meses seguintes; o produto dos empréstimos contraídos nos termos da lei; as transferências do QREN ainda não efetuadas; outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º da LCPA, ou seja, montantes acrescidos aos FD, a título excecional, mediante autorização do SRPF.

¹⁰² Republicada em 9 de abril de 2014 pela Circular n.º 2/ORÇ/2014.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

	Descrição	SI	SFA/EPR	UG	DROC	DRT	SRPF
	informam as UG das necessidades de fundos ¹⁰³ (compromissos para os 3 meses seguintes).						
2	As necessidades de fundos são analisadas e compiladas pelas UG em ficheiro <i>excel</i> único, e enviados para a DROC até ao final do mês anterior a que respeita o pedido de fundos.			X			
3	A DROC: <ul style="list-style-type: none">• efetua o cálculo da receita dos serviços do GR, em articulação com a DRT na parte dos empréstimos e amortizações da dívida, e propõe a atribuição de um valor de FD a cada departamento do GR;• elabora uma informação mensal, com a identificação dos valores da receita subjacentes aos FD, com a identificação das solicitações de FD efetuadas pelas UG e com indicação dos valores propostos de FD a atribuir a cada DG e submete-a à aprovação do SRPF.				X	X	
4	O SRPF atribui a cada departamento, no início de cada mês, uma dotação global de fundos disponíveis ¹⁰⁴ .						X
5	A DROC carrega em GeRFiP, no módulo específico para o efeito, o valor dos FD autorizados pelo SRPF para cada DG, no CF afeto ao respetivo gabinete e informa a respetiva UG do montante atribuído, por <i>e-mail</i> ou por ofício.				X		
6	A UG: <ul style="list-style-type: none">• efetua a validação do mapa dos FD enviado por cada unidade orgânica da respetiva tutela, faz a distribuição dos FD pelos vários serviços atendendo às prioridades dos encargos a assumir (através de acesso GeRFiP);• comunica a cada entidade o valor a considerar para o mês em questão;• atribui aos SFA e EPR da respetiva tutela os FD afetos à parte das transferências do GR.			X			
7	Em caso de insuficiência de FD em determinado momento, compete à UG efetuar o pedido de reforço de fundos à SRPF, devidamente fundamentado.			X			
8	Os FD afetos a projetos da Lei de Meios são atribuídos diretamente pela SRPF ao centro financeiro correspondente ¹⁰⁵ .				X		X

Para efeitos de atribuição dos FD, a DROC calcula as receitas dos serviços do GRM para o período em apreço, analisa a evolução dos compromissos e os pedidos dos serviços, a execução orçamental da receita, e propõe o valor dos FD a atribuir a cada departamento governamental, tendo em atenção que esse valor seja suficiente, após a regularização dos EANP, para salvaguardar as despesas permanentes, os encargos de natureza financeira, os encargos plurianuais e os resultantes de leis ou contratos já firmados.

A proposta dos FD, a atribuir a cada departamento governamental, é submetida à aprovação do SRPF, através de uma Informação, onde constam os FD atribuídos até à data, o valor já comprometido (disponibilizado pelo GeRFiP,) o saldo de FD e a justificação para a eventual não atribuição dos valores pedidos. Em anexo à referida Informação, consta o mapa de FD por entidade contabilística - GR: M100 – por departamento, bem como um mapa contendo as necessidades de FD por serviço, CF (funcionamento/investimento) e tipo de despesa (pessoal, continuadas ou permanentes, outras).

Quando os serviços não comprometem os valores previstos, os FD não comprometidos, são abatidos nos pedidos do mês seguinte. No âmbito da afetação, a UG pode transferir FD entre os diversos CF de um departamento.

¹⁰³ No início de 2013, cada serviço mandou à UG um mapa com as necessidades de fundos (sem modelo pré-definido) por CE, estando o mapa global dos pedidos de fundos, atualmente enviado à DROC, já padronizado.

¹⁰⁴ Que constitui o limite dos compromissos a assumir por cada departamento.

¹⁰⁵ Estava em curso a implementação em GeRFiP de um sistema de controlo dos FD específico para a Lei de Meios.

De acordo com as informações prestadas pela SRPF, até dezembro de 2012, a UG validava a existência de FD no sistema informático da DRI, para toda e qualquer despesa incorrida pelos serviços. Com a entrada em funcionamento do GeRFiP, desde janeiro de 2013, o controlo passou a ser feito em ficheiro *excel* através da afetação dos FD a cada um dos CF, uma vez que o GeRFiP não previa tal controlo.

Esta situação, considerada pelos responsáveis regionais como um retrocesso no controlo centralizado daqueles fundos, acabou por ser ultrapassada, após várias diligências junto da ESPAP, através da criação no GeRFiP de um módulo específico para a gestão dos FD (por centro financeiro), que garante que o registo de novos compromissos só acontece se existirem fundos necessários.

Este módulo ficou operacional em julho de 2013, e garante maior fiabilidade na informação prestada pelas UG e pela DROC, permitindo uma maior capacidade de controlo dos FD, dada a possibilidade de verificação e confirmação direta no sistema.

3.3.2.3. O CIRCUITO DA EXECUÇÃO DA DESPESA

A análise do circuito de realização da despesa teve por referência a SRPF e incidiu fundamentalmente nos aspetos inovadores resultantes do cumprimento da LCPA, da utilização do GeRFiP e das aplicações informáticas SCEP e SIPI em 2013, bem como da intervenção da respetiva UG, que atua como organismo processador para a maioria dos serviços simples daquela Secretaria Regional¹⁰⁶.

No caso da SRPF toda a tramitação processual da realização da despesa com relevância contabilística decorre em ambiente informático através do GeRFiP, estando os cabimentos e os compromissos limitados às disponibilidades orçamental e de fundos respetivamente. Sem prejuízo da tramitação informática, todo o processo de despesa faz-se acompanhar da documentação de suporte em papel, nomeadamente da autorização da despesa, numa primeira fase, e pelos respetivos documentos comprovativos, tal como ocorria anteriormente.

De acordo com a tipologia dos processos de despesa no GeRFiP, estes podem ser *Financeiros* (vencimentos, contratos, fundo de maneiio, aquisição de bens, exceto as classes 3 e 4, e aquisição de serviços) ou *Logísticos* (aquisição de bens classes 3 e 4 e outros, aquisição de serviços, com emissão da nota de encomenda, ex. viagens)¹⁰⁷.

Os procedimentos de realização de despesa, com destaque para os refletidos no sistema informático, sintetizam-se no esquema seguinte¹⁰⁸ e obedecem à legislação orçamental e da contração pública¹⁰⁹, à LCPA e ao DL n.º 127/2012, bem como ao quadro legal e regulamentar regional respeitante ao ano orçamental de 2013.

Fase prévia

Após a aprovação do ORAM, a DROC verifica se a parametrização da informação que migra do SIGORAM/SOE para o GeRFiP foi realizada pela eSPap¹¹⁰, de modo a que a mesma seja

¹⁰⁶ Gabinete do Secretário e Serviços de apoio, DROC, DRT, IRF, DRE e despesas com pessoal da DRP. Na SRPF só a DRP, a DRAF e a DRI é que fazem carregamentos em GeRFiP, os outros serviços só podem visualizar.

¹⁰⁷ As principais funcionalidades indexadas ao GeRFiP são as seguintes, organizadas por áreas Financeira e Logística: *Registo contabilístico* dos processos orçamentais, administrativos e financeiros, de acordo com as regras definidas no POCP, abrangendo transversalmente as áreas orçamental, financeira (contabilidade geral, contas a receber e a pagar, tesouraria, contratos, imobilizado e contabilidade analítica), e *Logística* (gestão de aquisições de bens e serviços, gestão de existências em armazém, vendas e distribuição).

¹⁰⁸ Construído a partir da realidade da SRPF, salvaguardando-se que nos restantes departamentos a intervenção da UG nas diferentes fases nem sempre coincide, com exceção da atribuição, verificação e validação dos FD, que é sempre da responsabilidade daquelas unidades.

¹⁰⁹ Nomeadamente à Lei n.º 28/92, de 1 de setembro (LEORAM) e ao CCP.

¹¹⁰ De acordo com as alegações apresentadas em contraditório, “todas as parametrizações quer do sistema GeRFiP, quer do sistema SIGORAM são efetuadas diretamente pelos correspondentes serviços da ESPAP e não pela DROC”.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

disponibilizada aos diferentes serviços da administração direta, com as devidas configurações¹¹¹. Os SFA têm o orçamento no SIGORAM/SOE, cabendo a cada um replica-lo no respetivo sistema informático local.

A DROC emite as circulares com as instruções necessárias à execução do orçamento e ao processo de tramitação das alterações orçamentais, as orientações sobre a transição de encargos do ano anterior e a utilização dos novos sistemas informáticos. Também envia ficheiro com os cativos, para efeitos de inserção no SIGORAM/SOE e posterior migração para o GeRFiP, e posteriormente verifica se os valores congelados, disponibilizados no sistema, estão em conformidade.

A todos os utilizadores autorizados são atribuídos perfis de acesso ao GeRFiP, levando em conta a área funcional a que pertencem (aquisições, contas a pagar, tesouraria...) e a ação que pretendem realizar (criar, modificar, exibir), e tendo por princípio a segregação de funções e a organização interna do organismo. Contudo, em 2013, no que se refere à SRPF, os acessos ficaram centralizados na respetiva UG (com exceção da DRAF, DRI e DRP), na DRT e na DROC, tendo esta última acesso a todas as fases no âmbito das suas funções de acompanhamento e controlo orçamental.

As operações a seguir identificadas com a numeração de 1 a 10 são objeto de registo no GeRFiP.

Operações associadas à execução da despesa

	Descrição	SI	UG	DROC	DRT	IDR	SRPF
0	Proposta de Aquisição de Bens e Serviços (PABS) /ou despesas permanentes ou continuadas.						
	O serviço requisitante (SI) desencadeia um pedido de autorização para lançamento de um procedimento de realização de despesa, cria um processo físico (mantendo-se toda a tramitação que já existia ¹¹²) e envia à UG.	X					
1.	Número de processo de despesa (NPD)						
	O SI (ou a UG quando recebe do serviços requisitantes o processo físico) regista o processo de despesa no GeRFiP: <ul style="list-style-type: none">• O qual gera automaticamente um NPD (1.º registo no sistema);• No caso de contratos que vêm do ano anterior, em que o processo de execução é desencadeado pela fatura ou documento equivalente mantem-se o NPD que já existia.	X	X				
2.	Cabimento						
	A UG e os serviços simples (DRAF, DRI e DRPA) procedem à cabimentação no GeRFiP das despesas a realizar durante o ano económico, do qual constem todas as despesas prováveis, nos termos e de acordo com as prioridades definidas nas Circulares n.º 1 e 2/ORÇ/2013.		X				
3.	Autorização de despesa (AD)						
3.1	O SI ou a UG documentam o pedido de autorização de despesa e submetem-no a autorização superior após verificarem: <ul style="list-style-type: none">• A descrição e fundamentação da despesa, a sua conformidade legal e regularidade financeira, e a justificação da despesa quanto à economia, eficiência e eficácia;• A declaração de cabimento;• A justificação da escolha do procedimento de contratação (no caso de PABS).	X	X				
3.2	Autorizada a despesa, o SI ou a UG procede ao registo da autorização, com a qual o sistema emite um número de AD.	X	X				
4.	Fundos Disponíveis (FD)						

¹¹¹ A informação transita do SIGORAM/SOE para o GeRFiP de forma automática.

¹¹² Que pode incluir, nomeadamente, a identificação da necessidade ou a intenção de aquisição/realização de uma despesa, a solicitação de proposta/orçamento junto de fornecedores, prévia verificação de cabimento no centro financeiro em causa e na respetiva rubrica de CE, bem como despacho de autorização da entidade competente para o efeito.

	Descrição	SI	UG	DROC	DRT	IDR	SRPF
	A UG procede à verificação e validação da existência de FD no CF correspondente (funcionamento/Investimento), bastando, para tal, introduzir o número de cabimento. Caso os FD não sejam suficientes para acomodar os compromissos afetos às despesas que não têm caráter permanente, a UG solicita o aumento temporário dos FD (art.º 4.º da LCPA), antes da assunção dos compromissos.		X	X			X
5.	Compromisso						
5.1	O SI ou a UG procede ao registo dos compromissos no GeRFiP para as despesas autorizadas, o qual emite um número de compromisso ¹¹³ único, sequencial e automático que é refletido na ordem de compra ou nota de encomenda (emitida automaticamente pelo sistema) ou no contrato ou documento equivalente. Os compromissos resultantes de leis ou contratos já firmados e renovados automaticamente são lançados nas contas correntes dos serviços pelos respetivos montantes anuais, no início de cada ano económico.	X	X				
5.2	O registo de compromissos é feito por CF e por rubrica de CE, de acordo com a seguinte ordem de prioridades (2013): <ul style="list-style-type: none"> • Os Transitados (TT- de 2012; T – de anos anteriores); • Os afetos a despesas permanentes ou continuadas; • Os encargos de natureza financeira; • Os encargos plurianuais; • Os cofinanciados; • Outros encargos. 	X	X				
5.3	Para compromissos superiores a 100 mil euros, o SI ou a UG: <ul style="list-style-type: none"> • Procedem ao seu registo no GeRFiP. • Submetem-no a aprovação prévia do SRPF, juntamente com: <ul style="list-style-type: none"> o a descrição e fundamentação da despesa; o a declaração de compromisso do ano face aos FD; o o registo no GeRFiP e o a declaração de cabimento. 	X	X				X
5.4	Se o compromisso é registado pelo serviço, a UG procede à verificação desse registo e verifica o cumprimento dos demais requisitos legais.		X				
5.5	Caso o valor do compromisso exceda o limite dos FD, o GeRFiP não permite o seu registo, devendo o valor ser retificado ou submetido a autorização prévia do SRPF para reforço dos FD.	X	X				X
5.6	Na assunção de Compromissos Plurianuais , o próprio serviço processador regista diretamente o compromisso no SCEP, previamente à autorização do SRPF.	X					
5.7	Após registo no SCEP, a UG recebe dos SI e envia para a DROC, os pedidos de autorização prévia ao SRPF, de todos os serviços da tutela ¹¹⁴ (incluindo SFA e EPR) acompanhados da: <ul style="list-style-type: none"> o descrição e fundamentação da despesa; o declaração de intenção de compromisso (exigível em 2013)¹¹⁵; o demonstração do registo no SCEP; o declaração de cabimento para os encargos do ano; o minuta da Portaria de repartição de encargos¹¹⁶. 		X				

¹¹³ Ao nível das entidades que utilizam GeRFiP, a numeração é única, sequencial e automática para o universo M100, sucedendo o mesmo para o universo M201 e para o M202. Os SFA e as EPR geram, cada um deles, um número de compromisso único sequencial e automático.

¹¹⁴ Os pedidos de autorização prévia ao SRPF para assunção de compromissos plurianuais por parte dos SFA e EPR, são enviados através da UG, e para além dos restantes elementos, devem ser acompanhados de parecer da respetiva UG.

¹¹⁵ Ver o Ponto 3.3.2.1. a) do presente relatório.

¹¹⁶ A Portaria de repartição de encargos é prévia ao registo no SCEP. Sempre que é alterada esta Portaria, é alterada a informação no SCEP.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

	Descrição	SI	UG	DROC	DRT	IDR	SRPF
5.8	<ul style="list-style-type: none">A DROC analisa as intenções de compromissos plurianuais, confirma a existência de dotação orçamental, e submete-as ao SRPF.			X			X
5.9	<ul style="list-style-type: none">Após autorização do SRPF, a UG ou os SI procedem ao registo do compromisso em GeRFIP (que inclui um campo para o n.º de registo SCEP), pelo valor afeto ao ano em questão, aquando da assunção do compromisso.O compromisso é assumido logo no início do ano pelo valor previsto no contrato, para a totalidade do ano.	X	X				
5.10	<ul style="list-style-type: none">O IDR efetua o acompanhamento, verificação e gestão do lançamento dos compromissos plurianuais na base de dados SCEP e promove a articulação entre esta e os elementos constantes do PIDDAR.					X	
5.11	<ul style="list-style-type: none">Os planos de liquidação dos pagamentos em atraso, que gerem encargos plurianuais, devem ser objeto de registo no SCEP¹¹⁷.A autorização prévia do SRPF é precedida de parecer do IDR, na parte que respeita ao registo no SCEP dos planos de liquidação dos pagamentos em atraso, cfr. o ponto 25 da Circular n.º 2/ORÇ/2013¹¹⁸.	X	X	X	X	X	X
5.12	<ul style="list-style-type: none">Todos os projetos PIDDAR são carregados no SIPI pelo próprio serviço processador, sendo-lhes atribuída uma numeração única e sequencial, numeração essa que é integrada no GERFIP, o qual tem um campo previsto para o efeito.	X					
6	Fatura/ Processamento						
6.1	O SI recebe a fatura do fornecedor ou documento equivalente: <ul style="list-style-type: none">procede à sua verificação (o n.º de compromisso é condição prévia para ser autorizado o pagamento).e remete-a à UG, acompanhada do respetivo processo.	X					
6.2	A UG: <ul style="list-style-type: none">procede ao registo do documento no GERFIP, que atribui um n.º próprio (n.º fatura GERFIP). Nos serviços simples DRAF, DRI e DRPA, o registo é realizado pelos próprios.Verifica a sua conformidade respetiva documentação de suporte (sem prejuízo da validação posterior pela DROC);envia todo o processo em papel à DROC,		X				
6.3	A DROC: <ul style="list-style-type: none">valida a fatura e verifica o processo no que respeita:<ul style="list-style-type: none">ao processamento dos dados no sistema informático e respetiva validade;à legalidade e regularidade financeira.em caso de inconformidade, devolve o processo ao serviço original para proceder à sua correção.valida e envia o processo físico à DRT (em papel).			X			
7	Pedido de Autorização de Pagamento - PAP						
7.1	Os serviços da DRT: <ul style="list-style-type: none">verificam se o registo no sistema corresponde ao n.º de fatura GeRFiP introduzido no processo físico e submete a autorização do Diretor Regional;até à cessação do PAEF-RAM, e até ao dia 10 de cada mês, retiram do GeRFiP uma lista de todas as faturas que estão por pagar, verificam os prazos de pagamento, e se os respetivos processos para pagamento já estão na DROC, remetendo-as à IGF para verificação <i>ex-ante</i> e autorização prévia daquela Inspeção.				X		

¹¹⁷ Conforme dispõe o ponto 21 da Circular n.º 2/ORÇ/2013. Em contraditório, o SRPF refere que os acordos de regularização de dívida também *“devem ser objeto de registo no SCEP, e seguir os demais trâmites associados à respetiva celebração”*.

¹¹⁸ No entanto, no contraditório, o SRPF veio afirmar que *“Estes planos não são objeto de parecer prévio do IDR, na medida em que não configuram nova despesa e estão enquadrados nas medidas definidas no PAEF-RAM referentes à regularização de dívidas transitadas.”*

	Descrição	SI	UG	DROC	DRT	IDR	SRPF
7.2	Quando vem a autorização da IGF, o Diretor Regional do Tesouro autoriza os pagamentos ¹¹⁹ , e os respetivos serviços procedem ao registo no GeRFiP, que cria o PAP, atribuindo-lhe uma numeração.				X		
8	Pagamento						
	Uma vez registado o PAP, e após a DRT verificar e efetuar as necessárias retenções (quando caso disso): <ul style="list-style-type: none"> o IGCP paga de acordo com o que a RAM solicitou para pagar (o contacto é automático); a DRT regista o pagamento em GeRFiP. 				X		
9	A DRT faz as reconciliações bancárias fora do GeRFiP.				X		
10	Depois de pago, todo o processo é devolvido à DROC, onde fica arquivado como sempre se verificou, sendo o envio efetuado através de uma guia e de uma aplicação informática criada pela DRI, que permite consultar no sistema a qualquer momento a localização do processo, através da introdução da AD. É enviado ao SI um e-mail gerado pelo sistema da DRI, a indicar que foi pago, com o número da fatura.				X		

Notas informativas:

- (1) A abertura do procedimento em GeRFiP dá-se com o NPD (que pode ser logístico ou financeiro). Os dados do processo nesta fase, resumem-se a: *Data, NPD financeiro ou logístico, objeto de aquisição, montante, fundamento legal, competência para autorizar despesa.*
- (2) Trata-se de uma fase da despesa que não sofre qualquer alteração, em que sendo identificada a rubrica de CE e o Centro financeiro, não é ainda identificado o fornecedor.
- (3) Sempre que tal se justifique, nesta fase é igualmente autorizada a abertura de um procedimento concorrencial.
- (4) Antes da criação deste módulo específico (operacional em julho de 2013) os serviços processadores validavam com a UG a existência de FD, através do envio de ficheiro em *excel*, por *e-mail*, respondendo a UG pela mesma via.
- (5) No registo de compromissos plurianuais, contrariamente ao GeRFiP, o registo no SCEP só pode ser feito pelo próprio serviço processador, através do seu acesso. A UG apenas acede a este sistema para registar execução ou uma correção e a DROC só pode entrar em modo de consulta. De acordo com a DROC, a finalidade principal deste registo é atualizar o Mapa XVII, não sendo a informação do SCEP utilizada para reporte, mas sim para uso interno do GR. Não obstante o GeRFiP permita obter informação plurianual, a utilidade do SCEP é que, para além da informação dos serviços integrados do GR, também os SFA e as EPR registam lá os seus encargos plurianuais, o que permite à DROC e demais serviços da SRPF, uma visão global de toda a APR.
- (6) Nos serviços do GR, o processo de despesa é enviado à UG para que esta execute os registos, nos SFA é feito pelos próprios serviços financeiros.
Uma AD pode ter várias faturas GeRFiP.
- (7) O PAP pode ter várias autorizações de pagamento (é como o anterior PD) e várias faturas.

Não obstante o papel de validação e controlo das UG, ao longo do circuito de realização da despesa, compete à DROC acompanhar a execução orçamental de todos os serviços da APR e realizar durante o ano económico ações de conferência e verificação: do processamento das despesas públicas no sistema de contabilidade vigente; do registo das autorizações de despesa; do registo das despesas em contabilidade orçamental e patrimonial; da análise dos pedidos de descongelamento de verbas, de reforço de verbas pela dotação provisional; e das alterações orçamentais apresentadas por todos os serviços da APR, sendo responsável pelo lançamento das mesmas no GeRFiP.

No que respeita aos SFA e EPR, as regras sobre a assunção e registo dos compromissos são semelhantes às descritas, sendo os lançamentos efetuados nos sistemas contabilísticos próprios, pelos respetivos serviços financeiros. A intervenção das UG nestas entidades só está prevista nas circulares

¹¹⁹ De acordo com a informação recolhida no trabalho de campo da auditoria, a autorização de pagamento passou para a DRT com a entrada em funcionamento da aplicação GeRFiP. Veja-se, a este propósito, o relatório da verificação externa à conta do Tesoureiro do GR relativa à gerência de 2013



no âmbito da atribuição dos FD e nos casos em que o compromisso tem que ser previamente autorizado pelo SRPF. O controlo dos compromissos face aos FD, por parte das UG, só é feito nos SI.

A nova lei não altera as fases tradicionais da despesa (cabimento, autorização de despesa, compromisso, processamento, autorização de pagamento e pagamento), alterando sim o momento e o parâmetro do controlo, o qual é antecipado e passa da fase do pagamento para a do compromisso, ficando este último dependente da cobrança de receita/e ou da efetiva disponibilidade de tesouraria.

3.3.3. Alterações no âmbito dos reportes principais

A necessidade de verificação permanente do grau de cumprimento das metas impostas pelo ajustamento enquadrado pelo Programa de Assistência Económica e Financeira, acordado com a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, obrigou o Estado Português a reforçar os deveres de informação da parte das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais e, de permeio, incentivou a utilização de tecnologias de informação e comunicação nos procedimentos de reporte.

Em matéria de prestação de informação, a Região deve proceder mensalmente ao registo de informação sobre fundos disponíveis, compromissos assumidos, saldo inicial das contas a pagar, movimento mensal e saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte e pagamentos em atraso no suporte informático das instituições referidas no art.º 7.º, n.º 5, do DL n.º 127/2012¹²⁰.

De entre as informações mais frequentes (mensais) que a Região está obrigada a prestar à DGO (cfr. o art.º 60.º do DL n.º 36/2013, de 11 de março¹²¹), através de registo no Sistema Central de Gestão Orçamental (SIGO)¹²², foram objeto de levantamento as identificadas a seguir:

- Até ao dia 10 do mês seguinte a que se reporta, “*Informação sobre os fundos disponíveis, compromissos assumidos, saldo inicial das contas a pagar, movimento mensal e saldo das contas a transitar para o mês seguinte, e os pagamentos em atraso*”, decorrente da execução orçamental do mês anterior [art.º 57.º, por remissão da al. a) do n.º 1 do art.º 60.º do DL n.º 36/2013¹²³];
- Até ao dia 15 do mês seguinte a que se reporta, informação sobre a execução orçamental mensal [al. b) do n.º 1 do art.º 60.º do DL n.º 36/2013], devendo os SFA e EPR efetuar o registo da mesma na plataforma SIGORAM/SFA [al. a) do n.º 3 do art.º 10.º e n.º 2 do art.º 11.º, ambos do DRR n.º 9/2013/M, de 22/05].

Para assegurar o cumprimento dos prazos de reporte de informação, foi fixado o dia 6 de cada mês, como a data limite para a remessa da informação relevante, “*nos moldes definidos para o efeito*”, por parte das entidades públicas que integram o universo das administrações públicas em contas, aos serviços centrais da SRPF, designadamente à DROC (art.º 24.º, n.º 1, do DLR n.º 42/2012/M) e à DRT [al. a) do n.º 1 do art.º 11.º do DRR n.º 9/2013/M].

Acrescenta-se que o diploma de execução do ORAM de 2013 (DRR n.º 9/2013/M), reiterando os prazos acima indicados, definia como missão das UG (art.º 8.º) o tratamento integral das matérias orçamentais, financeiras e patrimoniais dos SI, SFA e EPR dentro de cada departamento

¹²⁰ Ver o Anexo III sobre “*Outros Reportes*”.

¹²¹ Estabelece as disposições necessárias à execução do OE para 2013.

¹²² Especificou-se no contraditório que a informação é submetida nos serviços *on-line* disponibilizados no endereço de correio eletrónico da DGO.

¹²³ Ver ainda o art.º 24.º, n.º 1, do DLR n.º 42/M/2012, cujos termos preceituam que “*Os serviços e fundos autónomos e as demais entidades públicas que integrem o universo das administrações públicas em contas nacionais, devem remeter à Secretaria Regional do Plano e Finanças, até ao dia 6 do mês seguinte a que se reporta a informação, os dados referentes à execução orçamental e a informação sobre fundos disponíveis, compromissos, contas a pagar e pagamentos em atraso nos moldes definidos para o efeito*”.

governamental, e atribuía-lhes a responsabilidade pelos reportes à SRPF, após a prévia validação de toda a informação neles constante.

Também as instruções da DROC (as Circulares n.º 1 e 2/Orç/2013, de, respetivamente, 31/05 e 02/01) vieram confirmar as UG como “*interlocutores técnicos setoriais da Secretaria Regional do Plano e Finanças*”, precisar o seu papel especial no controlo e reporte dos FD e definir os formatos dos MFD e dos MPA, publicando em anexo o modelo para o primeiro¹²⁴ e remetendo para o *Manual de Procedimentos DGO – Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LPCA)* o formato do segundo^{125 e 126}. O modelo de reporte do MEO consta da Circular (DROC) n.º 1/ORÇ/2011, de 10/01.

Resulta deste quadro que compete às UG, em cada departamento governamental, concentrar as informações do conjunto das entidades tuteladas, validá-las e encaminhá-las para a DROC, a qual, por seu turno, agrega os dados por subsetor administrativo (SI, SFA e EPR) para reporte às autoridades nacionais. Com a intervenção das UG na validação prévia e ou agregação dessa informação pretendeu-se não só responder de forma adequada à cobertura integral de toda a APR e agilizar o processo de reporte, como obviar desse modo as insuficiências de meios dos serviços da SRPF.

Contudo, no ano económico de 2013, a maioria das UG só procedia à receção e controlo das necessidades de FD das entidades por si tuteladas e ao reporte da informação dos respetivos serviços simples e integrados, porquanto, os SFA e as EPR (à exceção dos SFA da SRERH) reportavam diretamente à DROC e à DRT, respetivamente¹²⁷. Pelo seu lado, estas direções regionais procediam à agregação da informação rececionada, sendo a parte tratada pela DRT (o agregado do subsetor EPR) posteriormente remetida (por ficheiro eletrónico) à DROC. O reporte final à DGO, no que se refere ao MEO, ao MPA e ao MFD do GR e dos SFA era executado pela DROC, após parecer favorável do respetivo diretor regional e aprovação final do SRPF, ficando, por sua vez, a cargo da DRT¹²⁸, a submissão do MFD das EPR, através dos serviços *on-line* da DGO.

Conforme já se deu conta no ponto 3.2.2. deste relatório, o SRPF reafirmou no contraditório que, a partir de 2014, a situação alterou-se, tendo passado a ser “*dado cumprimento ao disposto nas Circulares e diplomas relativos a esta matéria*”.

O SRPF aproveitou ainda a oportunidade para delimitar o papel da DROC e da DRT no que concerne à validação da informação prestada pelos SFA e pelas EPR, antes da sua remessa à DGO, exprimindo a opinião de que, face ao tipo de controlo exercido (com incidência nos reportes anteriores e nas transferências do período), a natureza da sua intervenção seria melhor descrita como compreendendo a agregação subsetorial e uma verificação restrita, em lugar de uma verdadeira validação.

E, nesse sentido, remete, em primeira instância, a responsabilidade pelos conteúdos dos reportes às unidades de gestão para os serviços (simples e integrados) da administração direta, os SFA e as EPR e, em segunda instância, para as UG, invocando para tal o estatuído no art.º 8.º, n.ºs 2 e 3, do DRR n.º 6/2014/M, de 17 de abril¹²⁹.

Recorde-se, no entanto, que, nos termos legais, são os serviços da SRPF que respondem pelos reportes da RAM à DGO, enquadrando esse que os coloca na primeira linha de responsabilidade pela qualidade da informação prestada (ver os art.ºs 57.º e 60.º do DL n.º 36/2013, de 11 de março (execução do OE de 2013)). Como tal, deverão esses serviços envidar todos os esforços no sentido de

¹²⁴ Consta da Circular n.º 2/ORÇ/2013, de 2 de janeiro, que derroga a Circular n.º 4/ORÇ/2012.

¹²⁵ Versão 3.0, de 26/02/2013.

¹²⁶ O qual faz remissão para a Circular da DGO, Série A, n.º 1369, de 18/11/2011.

¹²⁷ A SRPF informou (confirmando no contraditório) que, a partir de 2014, as UG passaram a intervir (rececionar, validar e agregar sectorialmente) nos reportes dos SFA e das EPR.

¹²⁸ Passou a ser desta forma a partir de 2014. Até final de 2013, era a DROC sozinha que procedia ao reporte dos mapas de todos os subsetores.

¹²⁹ Trazer à colação que o art.º 51.º, n.º 3, do DLR n.º 31-A/2013/M, de 31 de dezembro, preceitua que as unidades de gestão são responsáveis, para todos os efeitos, pelas informações, de reporte orçamental e financeiro, prestadas à SRPF.



garantirem, dentro dos limites das suas possibilidades, a plenitude e fiabilidade da informação a ser prestada. Perante eventuais erros, omissões ou falhas graves nos dados reportados, respondem naturalmente as entidades que os possam ter praticado ou que, por negligência ou má-fé, no âmbito das suas competências e/ou capacidades operacionais disponíveis, não tenham atuado preventivamente.

Uma última nota para referir que os pontos seguintes acolhem a alteração sugerida no contraditório no sentido de se substituir a expressão “validação”, associada às funções gerais de controlo da DROC e da DRT, pela fórmula alternativa de “agregação e verificação de dados”, sem que com isso se possa entender haver qualquer diluição de responsabilidades definidas por lei para cada um dos organismos públicos intervenientes no processo.

3.3.3.1. REPORTE DOS FUNDOS DISPONÍVEIS

Na sequência dos pedidos dos serviços e organismos, apresentados através da UG (a relação de necessidades de financiamento)¹³⁰, o SRPF atribui uma dotação global de fundos a cada departamento do GR, cuja responsabilidade pela gestão e afetação às unidades orgânicas é da UG. Comunicado o montante dos FD atribuído cada entidade, encontram-se preenchidos os requisitos necessários aos procedimentos de reporte do MFD, que se desenvolvem da forma abaixo descrita.

CIRCUITO DO REPORTE DOS MFD

DESCRIÇÃO		DEPARTAMENTO DO GOVERNO					SRPF		
		SI	SFA	EPR	UG	SR	DRT	DROC	SR
1.	Até ao dia 6 de cada mês, depois da comunicação das Receitas Gerais afetas:								
1.1.	Os SFA e as EPR preenchem e remetem diretamente (por e-mail) os MFD para a DROC e a DRT, respetivamente. Em simultâneo, enviam cópias para a UG setorial.		X	X					
1.2.	As UG verificam se o comprometimento das despesas se comportou dentro do limite dos FD, emitindo, quando se justificar, a declaração sobre as entidades incumpridoras a remeter à DROC.				X				
1.3.	A DROC obtém do GeRFiP, e da relação das necessidades de financiamento comunicada pelas UG, os dados necessários ao preenchimento do MFD, para a globalidade dos SI.						X		
1.4.	Os dados do GeRFiP constam do módulo dos FD e consistem na relação: dos FD atribuídos, dos compromissos inscritos, dos pagamentos efetuados e do saldo disponível, por centro financeiro e rubrica de classificação económica.						X		
2.	A DROC (SI e SFA) e a DRT (EPR) validam os valores dos fundos atribuídos, dos compromissos pagos, transitados e que se preveem vir a ser assumidos e dos FD inscritos nos MFD, garantindo a sua articulação e correspondência:								
2.1.	No caso dos SI, com as necessidades apresentadas pelos serviços e os dados do módulo dos FD (GeRFiP).						X		
2.2.	No caso dos SFA e das EPR, com os compromissos assumidos e os pagamentos efetuados constantes do MEO e ou do MPA das entidades e os compromissos a assumir identificados na relação das necessidades dos serviços.					X	X		

¹³⁰ Apurada por tutela com base na identificação dos compromissos previstos para os próximos 3 meses apresentados pelos serviços.

DESCRIÇÃO		DEPARTAMENTO DO GOVERNO					SRPF		
		SI	SFA	EPR	UG	SR	DRT	DROC	SR
3.	Até ao dia 10 do mês seguinte a que se reporta, os MFD são enviados à DGO:								
3.1.	No caso das EPR, pela DRT, que remete cópia para a DROC.						X		
3.2.	Pelas direções de serviço da DROC, no caso dos SI e dos SFA.							X	

Até ao 5.º dia útil de cada mês, todas as entidades devem determinar e elaborar os respetivos MFD¹³¹ (contendo uma relação: da previsão de fundos e compromissos para os três meses seguintes; e da execução acumulada até ao mês imediatamente anterior das receitas, despesas, encargos transitados e saldo dos fundos disponíveis), e enviar os mesmos à respetiva UG¹³². E até ao dia 6.º dia útil, remetê-los à DROC¹³³.

No caso dos serviços do GRM (SI), é a própria DROC que apura o Mapa a partir da informação que consta no módulo dos FD (FD/compromissos/Pagamentos) do GeRFiP. Esse cálculo abrange tanto os serviços simples como os serviços com autonomia administrativa, que para efeitos de reporte integram a entidade GR (não são considerados entidades contabilísticas autónomas). No caso dos SFA e EPR, até 2013, os organismos (à exceção dos SFA da SRRH) remetiam os respetivos MFD diretamente à DROC e à DRT¹³⁴, sem os fazer passar pelas UG (ao contrário do que poderia fazer supor o disposto no art.º 38.º do DLR n.º 42/2012/M), procedendo aquelas direções regionais à agregação, verificação da compatibilização da informação e consolidação dos dados por subsetor (global SFA e global EPR).

O reporte nos *serviço on-line* da DGO é efetuado pela DROC (SI e SFA) e pela DRT (EPR), mediante o carregamento dos MFD por subsetor. Posteriormente são enviados, por *e-mail*, os dados de suporte, aos serviços competentes daquela direção geral.

3.3.3.2. REPORTE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

O reporte da execução orçamental (MEO), pelas entidades da APR à DROC, segue um caminho semelhante ao do MFD sendo que, no caso dos SI, a DROC obtém os dados diretamente do GeRFiP, enquanto os organismos autónomos (exceto os da SRRH) e as entidades reclassificadas, até finais de 2013, remetiam a informação em ficheiro *excel* e por correio eletrónico à DROC e à DRT¹³⁵.

O procedimento de reporte, que culmina com o carregamento dos dados nos serviços *on-line* da DGO, desenvolve-se segundo a sequência abaixo descrita.

¹³¹ Cfr. o n.º 26 da Circular n.º 2/ORÇ/2013.

¹³² Previamente, as UG rececionaram as necessidades de financiamento (e não o mapa global dos FD em conformidade com o ponto 32 da Circular n.º 2/ORÇ/2013) apresentadas pelos diversos serviços e organismos e verificaram se a execução se conteve dentro do limite dos fundos disponíveis. Quando tal se justificar, deverão remeter à DROC a identificação das entidades que possam ter infringido aqueles limites.

¹³³ Cfr. o art.º 24.º do DLR n.º 42/2012/M, de 31/12.

¹³⁴ Cfr. a al. a) do ponto 4 Cap. IV da Circular (DROC) n.º 1/ORÇ/2013. A partir de 2014, o encaminhamento está a ser executado através das UG.

¹³⁵ Está prevista, no caso dos SFA e EPR, a possibilidade de os dados virem a ser carregados no SIGORAM/SFA, assim que o módulo da execução orçamental se encontrar operacional.



CIRCUITO DO REPORTE DOS MEO

DESCRICHÃO	DEPARTAMENTO GOVERNAMENTAL					SRPF		
	SI	SFA	EPR	UG	SR	DRT	DROC	SR
1. Nos 6 dias subsequentes ao final de cada mês, as entidades autónomas remetem, por correio eletrónico, em modelo normalizado, os respetivos mapas da execução orçamental:								
1.1. Os SFA (exceto os afetos à SRERH), diretamente à DROC.		X						
1.2. As EPR, diretamente à DRT.			X					
1.3. Quanto aos dados dos serviços do GR (SI), a DROC extrai os mesmos diretamente do GeRFiP.							X	
2. Os serviços centrais da SRPF têm disponível o acesso à informação sobre as alterações orçamentais: <ul style="list-style-type: none">• Dos SI, no GeRFiP.• Dos SFA e EPR, no SIGORAM/SFA.						X	X	
3. Em cada um daqueles serviços centrais são feitas operações de validação dos dados, designadamente quanto à correspondência:								
3.1. Entre as receitas, as despesas e os saldos orçamentais e extraorçamentais, por entidades e agregada.						X	X	
3.2. Das transferências orçamentais entre entidades públicas dadoras e beneficiárias.						X	X	
3.3. Da execução agregada de cada subsetor, com os valores inscritos nos MFD e MPA correspondentes.						X	X	
4. A execução orçamental dos vários subsectores depois de verificada e agregada, é carregada em ficheiro <i>excel</i> , específico para o efeito, e submetida a conhecimento e aprovação do SRPF.							X	X
5. Até ao dia 15 do mês seguinte a que se reporta, a DROC presta a informação relativa à execução orçamental, através serviços <i>on-line</i> e correios eletrónico da DGO.							X	

Mais uma vez se observa o papel central da DROC, designadamente na obtenção (extração do GeRFiP) e verificação da informação referente aos SI, bem como, para os SFA e as EPR, se repete a ausência das UG na intermediação (controlo e validação) da informação, cuja função estava em 2013 a ser executada diretamente por direções de serviços da DROC e da DRT¹³⁶.

Os mapas de reporte aos serviços centrais da SRPF seguem uma estrutura padrão que compreende uma listagem das receitas e despesas, ordenada por classificação económica e a execução decomposta entre os pagamentos do ano e os referentes aos encargos de anos transatos - o ano imediatamente anterior (TT) e restantes encargos mais antigos (T).

3.3.3.3. REPORTE DOS PAGAMENTOS EM ATRASO

Da LCPA emergem 4 linhas fundamentais de atuação, presentes tanto na regularização das situações passadas como na assunção de despesa futura:

- O controlo sobre os compromissos plurianuais, impondo a identificação, na base de dados central (SCEP), de todos aqueles que existiam à data 31/12/2011 e o registo prévio, na mesma base, dos compromissos futuros.

¹³⁶ Ver o Ponto 3.3.3., in fine, sobre este assunto.

- Uma execução orçamental que “*não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso*”¹³⁷.
- A obrigatoriedade das entidades com pagamentos em atraso¹³⁸ de apresentarem um plano de liquidação de pagamentos com um prazo não superior a 5 anos, que poderá ser alargado (desde que justificado) até aos 10 anos¹³⁹.
- A prestação por parte das entidades públicas, de uma forma regular (mensal) e sistemática, de informação sobre os PA.

Do MPA devem constar, por agregados de classificação económica, o passivo, as contas a pagar e os pagamentos em atraso entre períodos (saldos no início e no final do mês), bem como todos os compromissos assumidos e os pagamentos acumulados até ao final do mês de reporte. Os compromissos e pagamentos registados terão de corresponder aos que constam do MFD, excluindo os afetos a despesa financeira (ativos e passivos financeiros).

A prestação de informação relativa ao MPA, desde a sua elaboração pelos serviços até à remessa agregada à DGO, segue as etapas a seguir assinaladas.

CIRCUITO DO REPORTE DOS MPA

DESCRICÃO	DEPARTAMENTO GOVERNAMENTAL					SRPF		
	SI	SFA	EPR	UG	SR	DRT	DROC	SRPF
1. Até ao dia 6 de cada mês:								
1.1. Os SFA remetem à DROC/DSA o MPA, acompanhado de: <ul style="list-style-type: none"> • Listagem discriminada dos valores em dívida, designado de Mapa dos Valores em Dívida. • Mapa da Evolução dos PA (modelo novo implementado em 2014). 		X						
1.2. As EPR remetem à DRT/DSCAP o MPA, acompanhado de: <ul style="list-style-type: none"> • Listagem discriminada dos valores em dívida, designado de Mapa dos Valores em Dívida. • Mapa da Evolução dos PA (modelo novo implementado em 2014). 			X					
1.3. A DROC/DSC envia a cada UG a relação dos compromissos e pagamentos extraídos do GERFIP, referente aos SI, tendo como referência o mês de reporte. As UG também rececionam a informação diretamente dos serviços.	X						X	
1.4. As UG apuram o MPA para o global dos SI e remetem-no à DROC/DSC, conjuntamente com: <ul style="list-style-type: none"> • Listagem discriminada dos valores em dívida, designado de Mapa dos Valores em Dívida. • Mapa da Evolução dos PA (modelo novo implementado em 2014). 				X				
2. Os MPA e os restantes mapas de suporte devem ser verificados:								
2.1. No caso dos SI, pela DROC /DSC, confrontando com a informação constante do sistema informático (GeRFiP) e questionando os serviços nos casos de incorreções no reporte.							X	
2.2. No caso dos SFA e EPR, pela DROC/DAS e DRT, respetivamente.						X	X	

¹³⁷ Ou como concretiza o art.º 14.º do DL n.º 127/2012, de 21/06, “(...) no final de cada mês os pagamentos em atraso não podem ser superiores aos verificados no final do mês anterior”.

¹³⁸ Valores em dívida por um período igual ou superior a 90 dias, após a data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes.

¹³⁹ Cfr. o art.º 16.º da LCPA e o n.º 6 do art.º 23 do DL n.º127/2012, de 21/06.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

DESCRICÃO	DEPARTAMENTO GOVERNAMENTAL					SRPF		
	SI	SFA	EPR	UG	SR	DRT	DROC	SRPF
3. Depois de agregadas por subsetores, cada uma daquelas direções de serviços encaminha os mapas para a subdiretora da DROC.						X	X	
4. A subdiretora elabora mapas globais RAM (da evolução dos PA e MPA), que conjuntamente com os MPA, por subsetor, são submetidos a despacho do diretor regional, e a aprovação final do SRPF								X
5. Até ao dia 10 do mês seguinte a que se reporta, a subdiretora da DROC carrega os dados dos MPA correspondentes a cada subsetor (GR, SFA e EPR) nos serviços <i>on-line</i> da DGO e envia, por correio eletrónico, uma cópia dos mapas.							X	

O Mapa dos Valores em Dívida, que acompanha o reporte do MPA, é uma listagem, discriminada por departamento governamental, serviço, organismo e centro financeiro, com a identificação (por documento de despesa) de todos os valores em dívida. O segundo mapa (o da evolução dos PA, exigido a partir do exercício de 2014), procura discernir, por agregado económico (numa estrutura idêntica à do MPA), as diminuições e os aumentos dos valores em dívida (em atraso de pagamento)¹⁴⁰, o que facilita a identificação das razões subjacentes a eventuais agravamentos dos PA e o desencadear de ações corretivas.

No MPA dos SI, sobre o qual incidiu a nossa atenção, apenas os valores relativos aos pagamentos e aos compromissos são obtidos diretamente do GeRFiP¹⁴¹, uma vez que a aplicação ainda não se encontra parametrizada de forma a extrair do sistema os dados referentes aos passivos, contas por pagar e pagamentos em atraso¹⁴². Daí a necessidade dos mapas de apoio e o envio de dados (extraídos do GeRFiP pela DROC e remetidos diretamente pelos serviços) às UG de cada departamento para validação.

Também aqui, mais uma vez, se verificou que, em 2013, os SFA e as EPR enviaram diretamente os dados à DROC e à DRT sem os encaminharem às UG¹⁴³. Somente a partir de 2014 é que os dados começaram a ser entregues à SRPF através das UG.

Pelas funções que desempenha e pelo seu papel transversal no âmbito da APR, a DROC acaba por ser a entidade responsável na RAM pela agregação e comunicação da maioria das informações de natureza orçamental, financeira e patrimonial a quem é devido reporte, designadamente à DGO, DREM e IGF.

¹⁴⁰ Desconhece-se a existência de qualquer instrução, despacho ou circular de qualquer autoridade financeira que corporize a existência dos dois mapas auxiliares ao cálculo e reporte do MPA. Apenas no caso do Mapa dos Valores em Dívida existe um modelo publicado no sítio da DROC.

¹⁴¹ A partir dos mapas de prestação de contas configurados no GeRFiP, Os mapas 7.1 – *Controlo Orçamental da Despesa* e 7.2 – *Controlo Orçamental da Receita*.

¹⁴² Não existe uma listagem dos valores a pagar por classificação económica, estando a DROC a encetar junto da eSPap uma forma de solucionar a situação.

¹⁴³ Em 2013, só os organismos da SRE procederam da forma prevista na lei.

4. EMOLUMENTOS

Nos termos dos art.ºs 10.º, n.º 2, e 11.º do regime jurídico aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio¹⁴⁴, na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, o total dos emolumentos devidos pela Secretaria Regional do Plano e Finanças, relativos à presente auditoria, é de € 1.716,40, conforme os cálculos apresentados no Anexo IV.

¹⁴⁴ Diploma que aprovou o regime dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos consignados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da LOPTC, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório e a recomendação nele formulada.
- b) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efetuadas pela Secretaria Regional do Plano e Finanças para dar acolhimento à recomendação constante do relatório agora aprovado.
- c) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido:
 - Ao Presidente do Governo Regional da Madeira;
 - Ao Secretário Regional do Plano e Finanças, ao Diretor Regional do Tesouro e ao Diretor Regional do Orçamento e Contabilidade;
 - Ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.º, n.º 4, da LOPTC.
- d) Expressar à Secretaria Regional do Plano e Finanças e, em especial, à Direção Regional do Tesouro e à Direção Regional do Orçamento e Contabilidade o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação.
- e) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4.
- f) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois da notificação dos interessados.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 2 dias do mês de Outubro de 2014.

A Juíza Conselheira,

(Laura Tavares da Silva)

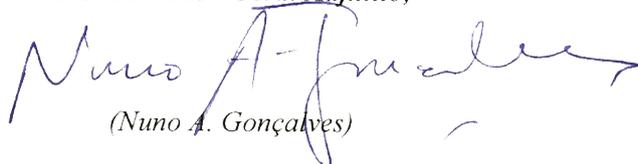
A Assessora,

Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

**Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,**


(Nuno A. Gonçalves)



ANEXOS



I - Análise da criação das Unidades de Gestão

Informações enviadas à SRMTC	Presidência do GR	Vice-Presidência do GR	SRPF	SRCTT	SRARN	SRAS	SRERH
SITUAÇÃO FEVEREIRO 2014 - Cfr. Ofício da SRPF, n.º SAI00568/14, de 24/02/2014							
Regras de funcionamento das UG e despachos de nomeação dos membros	As do DRR n.º 16/2012/M; Apenas diz que foi nomeada pelo chefe de gabinete como <u>responsável pela UG</u> - Nivalda Camacho, de 18/2/2014) (cfr. o mail da PGR à DROC, de 18/2/2014	Não existe despacho de nomeação dos membros da UG; As regras de funcionamento decorrem da prática instituída (cfr. o of. n.º 275, da VPG à DROC, de 18/2/2014, assinado Pla' Unidade de Gestão: Ana Gouveia)	Atribuições: As que estão no ORAM. Não tem despachos de nomeação; Desde janeiro 2013 até março 2014 não tinha coordenador, referindo apenas 4 elementos da UG, 2 dos quais entraram na SRPF após junho 2012, 2 em 2013 e 1 em 2014. A Portaria n.º34/2014, criou o Gabinete de gestão financeira da SRPF e atribuiu a este serviço as atribuições da UG e ao seu diretor o papel de coordenador.	O ofício da Chefe de gabinete à SRPF, apenas diz que os membros da UG da SRT foram nomeados por Despacho de 29 de maio de 2012, da SRTT (cfr. o ofício n.º 766, da Chefe de gabinete para SRPF, de 17/2/2014)	Apenas refere que as funções de gestão orçamental, contabilidade e RH estão centralizadas no gabinete do SR e não faz qualquer referência a UG, depreendendo-se da resposta que não existem. (cfr. o of. n.º 3117, do SRARN, de 19/2/2014, para SRPF)	Junta ao ofício do chefe de gabinete para a SRPF, o Despacho de nomeação de coordenadora da UG e da Suplente, de 21/1/2013, respetivamente: Dr.ª Augusta Aguiar (Adjunta do Gabinete) e M.ª José Abreu (Chefe de Departamento de Contabilidade). (cfr. o of. n.º 736, de 17/2/2014, da Coordenadora da UG para a DROC).	Ofício n.º 921, da chefe de gabinete para o SRPF, de 17/2/2014, afirma que não há despacho de nomeação da responsável nem da UG, assumindo-se que na sequência da comunicação da responsável pelos FDs, que as atribuições da UG fossem atribuídas à mesma pessoa. Refere que UG é constituída por 4 elementos, sem indicar quem.
SITUAÇÃO MAIO 2013 - Cfr. Ofício da SRPF, n.º 2658/13/SRF, de 17/05/2013							
Atos constitutivos das UG com indicação do respetivo coordenador e sua comunicação à DROC.	Chefe de gabinete da PG comunica por e-mail ao SRPF que a Presidência nomeia como responsável pela gestão dos FD cf. Ponto 29 da Circular 4/Orç/2012, Nivalda M.ª Rebolo Camacho. (Cfr. o e-mail da PGR à SRPF, de 29/5/2012)	A Chefe de Gabinete da VPGR comunica à SRPF que a pessoa responsável pela gestão dos FD na VPG, cfr. ponto 29 da Circular 4/Orç/2012, é a Dr.ª Ana Cristina Campos Gouveia (Cfr. o of. N.º 788, da VPG, de 25/5/2012).	Não enviou	Chefe de gabinete da SRT, comunica à SRPF que a Secretária Regional indicou como responsável pelos FD, isto é, coordenador pela UG, cfr. ponto 29 da circular 4/orç/2012, a Dr.ª M.ª da Paz F. Silva, Chefe de Divisão de Gestão Financeira, e indicou o Dr. Rui Costa como substituto. (Cfr. o of. n.º 1365, do gabinete da SRT, de 29/5/2012)	Chefe de gabinete do SRARN, comunica à SRPF o despacho n.º 20/2012, de 7/3, do Secretário Regional, foi nomeada como coordenadora da implementação da LCPA, a Dr.ª Sónia Pinto, substituída nas ausências pelo Dr. António Rodrigues (Cfr. o of. n.º 4282, do gabinete do SRARN, de 7/3/2012)	Chefe de gabinete do SRAS, comunica à SRPF que por despacho de 24/5/2012, do Secretário Regional foi indicado como responsável pelos FD, cfr. ponto 29 da circular 4/orç/2012, a Dr.ª Augusta Aguiar, Adjunta do Gabinete, posteriormente substituída pelo Dr. Joao Carlos VP do IA SAUDE. (Cfr. o of. N.º 4206, do gabinete do SRAS, de 25/5/2012)	Chefe de gabinete da SRERH, comunica à SRPF que o Secretário Regional indicou como responsável pelos FD, cfr. circular 4/orç/2012, é a Dr.ª Marla Pereira do Gab. Gestão Financeira. (Cfr. o of. n.º 1612, do gabinete do SRERH, de 25/5/2012)



II - Execução do Orçamento de 2013

Através da Circular n.º 1/ORÇ/2013, de 31 de maio, emitida na sequência da publicação dos diplomas relativos à aprovação e execução do ORAM de 2013¹⁴⁵, o SRPF aprovou regras e instruções complementares aplicáveis a todos os serviços da APR na execução do ano, no que se refere, à nova forma de registo da informação e à nova metodologia de controlo orçamental resultante da LCPA.

Assim, quanto ao registo de informação referente à execução orçamental, financeira e patrimonial de 2013, dos serviços do GRM, a Circular remete para a utilização efetiva do GeRFiP, determinando que os SFA e as EPR utilizem os seus sistemas informáticos locais¹⁴⁶, obrigatoriamente certificados¹⁴⁷, reiterando o disposto no art.º 50.º do DLR n.º 42/2012/M, e considerando desta forma garantida a generalização do POCP a toda a administração regional.

Neste âmbito, a Circular acentua que o registo do compromisso¹⁴⁸ é precedido do registo do cabimento, que continua a ter por referência o orçamento anual da entidade, líquido de cativos¹⁴⁹, e retoma o disposto no n.º 5 do art.º 3.º do DRR n.º 9/2013/M, quando refere que a assunção de compromissos “*exige a prévia informação de cabimento dada pelos serviços de contabilidade no respetivo documento de autorização para realização da despesa, bem como o rigoroso cumprimento do disposto na Lei n.º 8/2012 (...)*”. A mesma Circular veio, ainda, precisar que a informação de cabimento é dada pelas UG.

Além de mencionar que o registo do compromisso deve ocorrer o mais cedo possível (pelo menos 3 meses antes da data prevista de pagamento), a Circular estabelece prioridades de registo, definindo que os primeiros cabimentos e compromissos do ano respeitam aos transitados do ano anterior¹⁵⁰, pela seguinte ordem: a) com fatura de 2012, b) registados no ano transato sem fatura associada, c) decorrentes de reescalamento dos compromissos de anos futuros¹⁵¹.

Em conformidade com o “*Manual de procedimentos da LCPA*” da DGO, conjugado com os diplomas regionais de aprovação e execução do ORAM, consagra ainda que a assunção de compromissos plurianuais implica que os mesmos sejam registados no SCEP previamente à respetiva autorização, pelo SRPF¹⁵², referindo que os planos de liquidação dos pagamentos em atraso (art.º 16.º da LCPA) devem também ser objeto de registo no referido suporte informático.

Por outro lado, em matéria de controlo orçamental, a citada Circular salienta e reitera os aspetos centrais da LCPA, remetendo neste domínio para o cumprimento das regras e procedimentos constantes do referido Manual e da Circular n.º 2/ORÇ/2013, que impõem as seguintes condicionantes à assunção de compromissos:

¹⁴⁵ Respetivamente, o DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro, e o DRR n.º 9/2013/M, de 22 de maio.

¹⁴⁶ Que no caso dos SFA e das EPR é o SIAG (Sistema Integrado de Apoio à Gestão Financeira), com exceção do IA Saúde, que utiliza o NAVISION.

¹⁴⁷ Nos termos do art.º 50.º, n.º 2, do DLR n.º 42/2012/M, os sistemas devem ser objeto de certificação, resultante de articulação entre a DGO e a DROC, garantindo a prestação de contas normalizada no formato definido para a AC.

¹⁴⁸ Uma vez cumprido o disposto na LCPA e na Circular 2/ORÇ/2013, nomeadamente no que respeita aos FD.

¹⁴⁹ Devendo ser cabimentados todos os encargos prováveis do ano (art.º 5.º do DRR n.º 9/2013/M, de 22 de maio).

¹⁵⁰ As despesas transitadas de 2012 devem ser inscritas em 2013 com a alínea TT e as de anos anteriores a 2012, com T.

¹⁵¹ Neste caso, os serviços devem atribuir n.º de compromisso a todos os contratos plurianuais, com efeitos económicos no ano de 2013, devendo os mesmos estar já registados no SCEP. Em linha com o disposto no n.º 4 do art.º 3.º do DRR n.º 9/2013/M, acrescenta que “*os compromissos resultantes de leis, acordos ou contratos já firmados ou renovados automaticamente são lançados nas contas - correntes dos serviços e organismos pelos respetivos montantes anuais, no início de cada ano*”.

¹⁵² A assunção de compromissos Plurianuais, fica sujeita à autorização prévia do SRPF (art.º 27.º do DLR n.º 42/2012/M) sendo obrigatória a sua inscrição integral no SCEP (DRR n.º 9/2013/M).

- Os dirigentes não podem assumir compromissos que excedam os FD a 3 meses (podendo a título excepcional, ser acrescidos temporariamente aos fundos disponíveis outros montantes, desde que expressa e previamente autorizados pelo SRPF);
- A execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso, sob pena de serem aplicados, às entidades que violem estas regras, limites ao apuramento dos fundos disponíveis.

É relevado o papel das UG¹⁵³ de colaborar com a DROC no acompanhamento e controlo da execução orçamental e na implementação da LCPA, através da recolha, centralização e validação da informação orçamental do universo das entidades que lhes estão afetas (serviços simples, serviços integrados, SFA e EPR) e do reporte dessa informação nos prazos previstos, assumindo a função de interlocutores entre cada tutela e a SRPF.

¹⁵³ Nos termos do art.º 48.º do DLR n.º 42/2012/M e do art.º 8.º do DRR n.º 9/2013/M.



III - Outros elementos de reporte

O DL n.º 36/2013, de 11 de março¹⁵⁴, e outros diplomas abaixo identificados, determinaram igualmente o reporte obrigatório à DGO (art.º 60.º) das seguintes informações da APR [replicadas, com prazos próprios fixados de reporte à DGO, no DRR de execução do ORAM (art.º 10.º)]:

- ❖ Mensalmente, até final do mês seguinte a que se reporta: aferição do cumprimento do limite de endividamento [art.º 35 da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19/02, por remissão da al. e)].
- ❖ Trimestralmente, até final do mês seguinte ao trimestre a que se reporta:
 - Identificação das entidades que tenham sido incluídas no setor público, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95), pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do orçamento (n.º 5 do art.º 2 da LEO, por remissão da al. d));
 - Recrutamento de trabalhadores (número e despesa), a qualquer título, e respetivas autorizações, bem como ao carregamento de dados no SIOE (n.º 5 do art.º 68.º da LOE e art.º 9.º da Lei n.º 57/2011, de 28/11, por remissão da al. f)), relacionado com a caracterização das entidades públicas regionais e os recursos humanos que lhes estão afetos;
[nos 15 dias subsequentes]
 - Estimativa da execução orçamental e da dívida pública [art.º 16.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19/02, por remissão da al. c)].
[nos 15 dias subsequentes]
- ❖ Semestralmente, em abril e outubro: estimativa das contas não financeiras e da dívida pública, de acordo com a metodologia SEC 95, a apresentar às autoridades estatísticas nacionais até ao final de fevereiro e agosto, no âmbito do procedimento dos défices excessivos, para efeitos de validação até ao final do mês seguinte.

O DRR de execução do ORAM veio acrescentar um outro conjunto de obrigações de reporte, à:

- DROC, pelas UG (art.º 10.º, n.º 4):
 - ❖ Até 30 de abril de 2014, a prestação de contas de 2013 dos SFA, devidamente validadas.
- DRPA, pelos serviços (SI) (art.º 10.º, n.º 7)
 - ❖ Trimestralmente, nos 15 dias subsequentes ao final de cada período: a informação detalhada sobre os bens inventariáveis.
- DRT, pelas EPR (art.º 13.º)
 - ❖ Mensalmente até ao dia 15 do mês: o balancete analítico e a demonstração de fluxos de caixa.
 - ❖ Trimestralmente até ao dia 15 do mês:
 - O balanço previsional e a demonstração previsional do ano corrente, e respetiva desagregação trimestral;
 - Mais os SI e os SFA (art.º 10.º, n.º 6), a situação da dívida e dos ativos expressos em dívida pública.
 - ❖ Até 15 de agosto, pelos SI e SFA: a previsão do stock da dívida reportada ao final do ano.

¹⁵⁴ Estabelece as disposições necessárias à execução do OE para 2013.

- ❖ Até 30 de agosto
 - A previsão do balanço e da demonstração de resultados para o ano seguinte;
 - A previsão do stock da dívida reportada ao final do ano.
- ❖ Até 30 de janeiro do ano seguinte àquele a que os documentos se reportam, o balanço e demonstração de resultados, ainda que provisórios.



IV – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)¹

AÇÃO: Auditoria aos sistemas de gestão financeira, orçamental e de recursos humanos da Administração Pública Regional (2013)

ENTIDADE FISCALIZADA: Secretaria Regional do Plano e Finanças

SUJEITO PASSIVO: Secretaria Regional do Plano e Finanças

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	198	17.481,42 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho. b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		17.481,42 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS		1.716,40 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.716,40 €

¹ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.