

Auditoria aos procedimentos de identificação, registo e reporte dos encargos plurianuais na Conta da RAM de 2017

RELATÓRIO N.º 10/2018-FS/SRMTTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

PROCESSO N.º 03/18 – AUD/FS

**Auditoria aos procedimentos de identificação, registo e
reporte dos encargos plurianuais na Conta da RAM de 2017**

**RELATÓRIO N.º 10/2018-FS/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Novembro/2018

ÍNDICE

1. Sumário	7
1.1. Introdução	7
1.2. Observações de auditoria	7
1.3. Eventual Responsabilidade Financeira	8
1.4. Recomendações	8
2. Caracterização da ação	9
2.1. Fundamento, Âmbito e Objetivos	9
2.2. Metodologia	9
2.3. Entidades abrangidas pela auditoria	9
2.4. Relação nominal dos responsáveis	10
2.5. Condicionantes e Grau de Colaboração dos Responsáveis	10
2.6. Enquadramento das responsabilidades contratuais plurianuais	11
2.6.1 Enquadramento Legal	11
2.6.2 Enquadramento Funcional / Operacional do SCEP	12
2.7. Princípio do contraditório	15
3. Resultados da análise	17
3.1. Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP)	17
3.2. Caracterização das responsabilidades plurianuais em 31/12/2017	19
3.2.1. Caracterização dos encargos plurianuais de 2018 a 2040	20
3.2.2. Evolução dos encargos plurianuais	21
3.2.3. Pagamentos efetuados em 2017 relativos a Encargos Plurianuais	22
3.3. Cumprimento da obrigação declarativa anual de compromissos plurianuais	22
3.4. Conferência documental dos instrumentos registados no SCEP	23
3.5. Avaliação da fiabilidade da informação disponibilizada pelo SCEP	29
4. Emolumentos	31
5. Determinações finais	31
ANEXOS	33
I – Responsabilidades contratuais plurianuais reportadas na Conta da RAM de 2017	35
II – Composição da Amostra	36
III – Encargos plurianuais escalonados para o período de 2018 a 2040	38
IV – Alegações das entidades	39
V – Manual do Utilizador do SCEP	40
VI – Princípio do contraditório/Entidades contraditadas	43
VII – Nota de emolumentos e outros encargos	44



FICHA TÉCNICA

Supervisão	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
Coordenação	
Merícia Dias	Auditora-Chefe
Equipa de auditoria	
Cátia Pires	Técnica Verificador Superior
Ilídio Garanito	Técnico Verificador

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ALM	Assembleia Legislativa da Madeira
Al.	Alínea
APR	Administração Pública Regional
ARD	Administração Regional Direta
Art.º	Artigo
BANIF	Banco Internacional do Funchal, SA
BPI	Banco Português de Investimento
BST	Banco Santander Totta
CARAM	CARAM – Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPE
Cfr.	Confrontar
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CRAM	Conta da Região Autónoma da Madeira
DEP.	Departamento
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DRE	Direção Regional de Estradas
DROT	Direção Regional do Orçamento e Tesouro
DRR	Decreto Regulamentar Regional
EP	Encargos Plurianuais
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
FS	Fiscalização Sucessiva
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
GERFIP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
GR	Governo Regional
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IDR	Instituto de Desenvolvimento Regional
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
IP-RAM	Instituto Público da Região Autónoma da Madeira
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LCPA	Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MBCP	Millennium – Banco Comercial Português
ME	Milhões de Euros
N.º	Número
ORACLE	Integrated Cloud Applications and Platform Services
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PAGESP	Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados
PATRIRAM	PATRIRAM – Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A.
PG	Plenário Geral



SIGLA	DESIGNAÇÃO
PGR	Presidência do Governo Regional
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAM	Região Autónoma da Madeira
S.A.	Sociedade Anónima
SCEP	Sistema Central de Encargos Plurianuais
SESARAM	Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SI	Serviços Integrados
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SOE	Sistema do Orçamento de Estado
SRAP	Secretaria Regional de Agricultura e Pescas
SRAPE	Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus
SRARN	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais
SRE	Secretaria Regional de Educação
SRETC	Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura
SRF	Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública / Secretaria Regional de Finanças
SRIAS	Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRS	Secretaria Regional da Saúde
TC	Tribunal de Contas
TGR	Tesouraria/Tesoureiro do Governo Regional
UC	Unidades de Conta
UG	Unidade(s) de Gestão
VEC	Verificação Externa da Conta
VPGR	Vice-Presidência do Governo Regional
WEB	World Wide Web

1. Sumário

1.1. Introdução

O presente documento consubstancia o resultado da auditoria aos procedimentos de identificação, registo e reporte dos Encargos Plurianuais (EP) evidenciados no orçamento e na Conta da RAM de 2017.

1.2. Observações de auditoria

Tendo por base os resultados da auditoria, apresentam-se as seguintes observações, que sintetizam os principais aspetos da matéria exposta ao longo do presente documento:

1. O sistema de controlo interno associado ao registo dos encargos plurianuais revelou insuficiências ao nível da fiabilidade da informação inserida no Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP) [cfr. o ponto 3.5].
2. Caso os erros identificados não tivessem sido oportunamente corrigidos pelos Serviços, mediante indicação da DROT, poderia estar em causa a veracidade da informação constante do Mapa das responsabilidades contratuais plurianuais anexo à Conta da RAM de 2017, já que o volume total de encargos inscrito no SCEP, extraído em 08-03-2018 e reportado à data de 31/12/2017, estava afetado por erros que ascendiam a cerca de 2,48 mil milhões de euros (infringindo o disposto no art.º 6.º, n.º 2, da LCPA¹ e n.º 6 do art.º 23.º do DRR n.º 3/2017/M, de 7 de março) [cfr. o ponto 3.4].
 - a) Subavaliação dos “Encargos Plurianuais Totais” registados no SCEP, relativos a rendas devidas à PATRIRAM – Titularidade e Gestão do Património Público Regional, S.A. pela utilização de edifícios por serviços do GR, entre 2008 e 2015, no montante de 69,2 milhões;
 - b) Omissão temporária, entre 19/10/2017 e 10/04/2018, dos “*Encargos Plurianuais Totais*” relativos às Concessões da *ViaLitoral* e da *ViaExpresso*, estimados em 2,2 mil milhões de euros;
 - c) Falta de registo no SCEP de empréstimos bancários de médio e longo prazo do SESARAM, EPE (179,2 milhões de euros) e do CARAM, EPE (7,3 milhões de euros).
3. Os encargos plurianuais da RAM escalonados para os anos subseqüentes a 2017 (de 2018 a 2040) são da ordem dos 7 mil milhões de euros (correspondem aproximadamente a 4 orçamentos da RAM) tendo um impacto médio de cerca de 310 milhões de euros ano, concentrados no agrupamento dos passivos financeiros e dos Juros e outros encargos (cfr. o ponto 3.2.).

¹ Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro).

1.3. Eventual Responsabilidade Financeira

Embora os factos referenciados e sintetizados em 2. a)², e 2. c) do ponto anterior, fossem suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória, puníveis com multa, o material probatório recolhido evidencia que as infrações só poderão ser imputadas aos seus autores a título de negligência, num contexto igualmente marcado pela ausência de anterior recomendação do TC ou de órgão de controlo interno, no sentido da correção das situações determinantes das infrações, e pela circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura os autores pela sua prática.

Nestes termos, ponderada a factualidade descrita, o Tribunal conclui estar perante um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, na medida em que se encontram reunidos os pressupostos fixados para o efeito pelo n.º 9, alíneas a) a c), do art.º 65.º, extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC.

1.4. Recomendações

Em conformidade com a matéria exposta no relatório e sintetizada nas conclusões da Auditoria, o Tribunal de Contas recomenda à DROT, na qualidade de entidade responsável pela centralização da informação contabilística de carácter plurianual, que:

1. Desenhe e implemente regras de controlo da consistência e da qualidade da informação carregada no SCEP, designadamente, através do seu confronto periódico com os documentos de prestação de contas de cada entidade, com portarias de extensão de encargos, entre outros.
2. Guarde uma imagem dos encargos plurianuais registados no SCEP no final de cada ano para sustentação do montante indicado na “declaração de compromissos plurianuais existentes em 31 de dezembro”, que cada entidade deve emitir em obediência à alínea a) do n.º 1 do art.º 15.º da LCPA.

² Os factos referidos na observação 2. a) do ponto 1.2 (rendas da PATRIRAM) estão fora do âmbito temporal abrangido pela auditoria (ano de 2017) não se tendo, por esse motivo, equacionado a imputação da eventual responsabilidade financeira.

2. Caracterização da ação

2.1. Fundamento, Âmbito e Objetivos

A presente ação de fiscalização visou analisar o processo de identificação, registo e reporte dos encargos plurianuais evidenciados no mapa das Responsabilidades Contratuais na Conta da RAM de 2017.

Esse mapa é elaborado com base num dos módulos do Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), o Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP), e visa dar cumprimento ao disposto no n.º 2 do art.º 6.º (Compromissos plurianuais) da Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso (LCPA), aprovada pela Lei n.º 8/2012, que dispõe ser obrigatória *“a inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático central das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsectores da Administração Pública.”*

De acordo com o artigo 13.º do DL n.º 127/2012, de 21 de junho³, a Direção Regional do Orçamento e Tesouro (DROT) é a entidade responsável por centralizar a informação do SCEP⁴ relativa à administração pública da RAM (cfr. a alínea b) do n.º 5 do artigo 7.º, por remissão do n.º 2 do artigo 13.º).

Pretendeu-se também analisar o impacto dos encargos plurianuais nos orçamentos futuros à luz dos princípios fixados na Lei n.º 151/2015 - Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

2.2. Metodologia

A metodologia seguida na realização da presente ação englobou as fases de planeamento, de execução e de análise e consolidação da informação, no desenvolvimento das quais foram adotados métodos e técnicas de auditoria geralmente aceites, nomeadamente os constantes dos Manuais de Auditoria – Princípios Fundamentais e de Resultados, aprovados em 2016⁵, e adotados pelo Despacho Regulamentar n.º 1/17 – JC/SRMTC, de 22/2/2017 que salvaguardou a vigência das matérias do Manual de Auditoria e de Procedimentos de 1999⁶, nos termos do que não colidam com o disposto nos referidos Manuais de 2016.

2.3. Entidades abrangidas pela auditoria

A auditoria foi desenvolvida junto da DROT compreendendo o perímetro da Administração Regional Direta (ARD), os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) e as Empresas Públicas Reclassificadas (EPR)⁷.

³ Que contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA.

⁴ Em conformidade com o n.º 1 do mesmo artigo os compromissos plurianuais das entidades da administração central *“são registados obrigatoriamente na base de dados central disponibilizada e mantida pela DGO”*.

⁵ Concretamente em 13/10/2016 pelo Plenário da 2ª Secção, publicitados no sítio do Tribunal e na Intranet, na área “DCP/CEMAC”, na página “Auditoria – TCP (Tribunal de Contas de Portugal)”, em 11 de novembro de 2016.

⁶ Aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2ª Secção, de 28 de janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de novembro.

⁷ Cfr. ponto 2.2. do Manual de Utilizador do SCEP, que se encontra transcrito no Anexo V.

2.4. Relação nominal dos responsáveis

A identificação dos responsáveis, em 2017, das entidades abrangidas pela auditoria consta do quadro seguinte.

Quadro 1 – Relação nominal dos responsáveis

Responsável	Cargo	Período
Rui Manuel Teixeira Gonçalves	Ex-Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública	Até 19 de outubro de 2017
Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado	Vice-Presidente do Governo	A partir de 20-10-2017
Rogério de Andrade Gouveia	Diretor Regional Adjunto de Finanças	A partir de 20-10-2017
Duarte Freitas	Diretor Regional do Orçamento e Tesouro	A partir de 09-08-2016
Dulce Faria Veloza	Subdiretora Regional do Orçamento e Tesouro	A partir de 09-08-2017
Maria Tomásia Alves	Presidente do Conselho de Administração do SESARAM, EPE	08-01-2017 a 31-12-2017
Sandra Fabrícia Tavares Teixeira	Vice-Presidente do Conselho de Administração do SESARAM, EPE	08-01-2017 a 31-12-2017
Pedro Santos Gouveia	Vogal do Conselho de Administração do SESARAM, EPE	08-01-2017 a 31-12-2017
Fernando Manuel M. P. dos Santos	Presidente do Conselho de Administração do CARAM, EPE	01-01-2017 a 31-12-2017
Duarte Nuno Soares Araújo Sol	Vogal do Conselho de Administração do CARAM, EPE	01-01-2017 a 31-12-2017
Maria Manuela dos Reis Teixeira	Vogal do Conselho de Administração do CARAM, EPE	01-01-2017 a 31-12-2017
Hélder Heliodoro Pinto Correia Fernandes	Diretor Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados	A partir de 17 de fevereiro de 2016 até 25 de outubro de 2017
Élia Fátima da Silva Rodrigues Ribeiro	Diretor Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados	A partir de 26 de outubro de 2017

2.5. Condicionantes e Grau de Colaboração dos Responsáveis

O trabalho decorreu dentro dos parâmetros da regularidade, realçando-se a disponibilidade e o espírito de cooperação dos responsáveis e colaboradores contactados.

2.6. Enquadramento das responsabilidades contratuais plurianuais

2.6.1 Enquadramento Legal

A Direção Regional do Orçamento e Tesouro (DROT), cuja orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 12/2015/M, de 17 de agosto⁸ é um serviço executivo da Administração Regional Direta que tem a missão de exercer a atividade no âmbito da gestão financeira e orçamental dos serviços e organismos integrados no âmbito da administração pública regional para efeitos de contas nacionais (art.º 2.º). Com especial relevância para a presente auditoria releva a atribuição de *“Elaborar o quadro plurianual do Orçamento da Região”* (alínea h) do art.º 3.º).

Até à publicação do DRR n.º 13/2017/, a DROT integrava a ex-SRFAP passando depois para a VPGR cuja orgânica foi publicada em 14 de maio de 2018 (DRR n.º 7/2018/M – al. e) do n.º 1 do art.º 5.º).

Tendo presente o horizonte temporal da matéria em apreciação, sobressai o DLR n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira (RAM) para 2017, cujo n.º 1, do seu art.º 54.º determina que *“As Unidades de Gestão constituídas em todos os departamentos do Governo Regional têm por missão o tratamento integral e centralizado de todas as matérias contabilísticas, orçamentais, financeiras e patrimoniais dos serviços simples, integrados, serviços e fundos autónomos e entidades que integram o universo das administrações públicas em contas nacionais e a articulação direta entre os diversos departamentos e a Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública, no âmbito do controlo orçamental e financeiro”*.

De entre os mapas que integram o Orçamento da RAM de 2017 realça-se o *“Mapa XVII das responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupadas por secretarias”* e, bem assim, o mapa correspondente que integra a prestação de contas de 2017.

Quanto ao DRR n.º 3/2017/M, de 7 de março, que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, para o ano de 2017, o interesse particular para esta ação encontra-se no disposto no n.º 6 do art.º 23.º (compromissos plurianuais) ao determinar obrigatoriamente a inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático central de registo destes encargos, na senda do que dispõe a LCPA no n.º 2 do art.º 6.º⁹, já anteriormente transcrito.

Já o DL n.º 127/2012 (que contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA), de 21 de junho, sobre a *“Inscrição dos compromissos plurianuais”*, artigo 13.º, especifica que:

“1 – Os compromissos plurianuais das entidades da administração central são registados obrigatoriamente na base de dados central disponibilizada e mantida pela DGO.

2 – As instituições referidas nas alíneas b) a e) do n.º 5 do artigo 7.º são responsáveis por centralizar a informação relativa a cada subsector.” sendo que a mencionada alínea b)

⁸ Posteriormente alterado pelos DRR n.º 1/2016/M, de 11/01 e n.º 7/2017/M, de 16/06. Também nos termos do Despacho n.º 24/2016, de 22/01, publicado no JORAM n.º 14, Série II de 26/01/2016, que entrou em vigor em 01/02/2016, foi implementada a estrutura flexível daquela Direção Regional e revogados os Despachos n.ºs 48/2008, de 18/04 e 106/2013, de 27/06.

⁹ Cfr. ainda a alínea a) do n.º 1 do seu art.º 15.º.

remete para as “*Direções Regionais de Finanças que reportam à DGO, no subsector da administração regional*”.

Ou seja, na RAM, a entidade que centraliza, coordena e acompanha a informação sobre os encargos plurianuais que integram os mapas do Orçamento e da Conta da RAM da ARD, SFA e EPR's é a DROT. Ao nível operacional do funcionamento do SCEP os registos são da responsabilidade de cada serviço/entidade e monitorizados pelas UG conforme explanado no ponto seguinte.

2.6.2 Enquadramento Funcional / Operacional do SCEP

Na sequência do Programa de Ajustamento Económico Financeiro da Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM), assinado no dia 27 de janeiro de 2012 e por imperativo da LCPA, foram implementados pelo Governo Regional sistemas de organização, gestão e informação administrativa e financeira da administração central do estado, visando um maior rigor e controlo da assunção e registo das diversas fases da execução das despesas e um maior acompanhamento por parte das entidades supervisão.

O contexto operacional de identificação, registo, e reporte dos encargos plurianuais na Conta da RAM de 2017 e do respetivo orçamento que concorrem para elaboração dos mapas das responsabilidades contratuais, fundamenta-se, principalmente, nas normas emanadas da DROT e nos manuais das aplicações online do Ministério das Finanças e da Administração Pública – Instituto de Informática:

A) Circulares da DROT

- Circular n.º 1/ORÇ/2017, da DROT, intitulada “*Registo dos compromissos e cálculo dos fundos disponíveis*”, no capítulo III – Instruções relativas à contabilização dos compromissos plurianuais (pontos 23 e 24), onde se determina que:

“De acordo com o determinado na LCPA a assunção de compromissos plurianuais implica que os mesmos sejam registados previamente à respetiva autorização, na plataforma dos compromissos plurianuais, utilizando para o efeito o Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP).”

“Nos termos do artigo 16.º da LCPA, os planos de liquidação dos pagamentos em atraso que gerem encargos plurianuais devem ser objeto de registo nos referidos suportes informáticos centrais atrás referidos.”

Destacam-se ainda os pontos 37 e 38, ao determinarem que:

“O SCEP deve encontrar-se permanentemente atualizado, devendo ser efetuado o registo prévio à autorização do encargo no estado “Novo em fase de apreciação”. Após autorização da entidade competente, o organismo responsável, antes de iniciar a execução financeira, deve proceder à atualização da informação no sistema, no sentido do encargo passar ao estado “em execução”.

“As UG são responsáveis pela monitorização dos registos no SCEP dos serviços da respetiva tutela, devendo trimestralmente enviar para o endereço de e-mail plurianuais@madeira.gov.pt a relação atualizada dos encargos plurianuais de todos os serviços incluídos na respetiva Secretaria Regional.”

- Circular n.º 2/ORÇ/2017, da DROT, denominada “*Execução do orçamento da região para 2017*”, no “*Capítulo I – Metodologia do controlo orçamental*”, cujo ponto 3 replicou o conteúdo do art.º 54.º, do diploma que aprovou o orçamento da RAM para 2017, enquanto que o ponto 4 reforçou que “*As unidades de gestão, a que se refere o número anterior, colaboram com a Direção Regional do Orçamento e Tesouro (DROT) no acompanhamento e controlo orçamental e na implementação da LCPA.*”.

B) Manual do utilizador do SCEP

As circulares da DROT são corolários da LCPA e do Manual do Utilizador do SCEP¹⁰, cujas partes mais relevantes são apresentadas no Anexo V.

A partir dos elementos disponibilizados pela DROT¹¹ na fase de planeamento da auditoria, e tendo em conta os elementos coligidos no Relatório n.º 17/2014-FS/SRMTC, relativo à “Auditoria aos sistemas de gestão financeira, orçamental e de recursos humanos da Administração Pública Regional (2013)”, salientam-se as seguintes informações sobre os procedimentos e os sistemas implementados para o processamento dos encargos plurianuais:

- A RAM implementou um sistema integrado de gestão financeira e orçamental utilizando as mesmas plataformas dos serviços da Administração Central que são geridas pela ESPAP - Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P..
- A partir de 2013, começou a ser utilizado em pleno o GeRFiP- *Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado*^{12/13} tendo sido desenvolvida, pela ESPAP, a plataforma SIGORAM para utilização dos serviços da APR.
- O SIGORAM consiste na adaptação do Sistema do Orçamento de Estado (SOE) à RAM possibilitando o acompanhamento das diferentes fases da elaboração do ORAM (recolha das propostas dos serviços e organismos, até à aprovação final pela ALM, passando pelas alterações). Esta aplicação gera ainda os mapas que acompanham a proposta a ser apreciada pela ALM.

A aplicação incorpora vários módulos, um deles denominado de SIGORAM/SCEP¹⁴, através do qual os vários serviços da APR procedem ao registo e atualização dos encargos plurianuais. Com base na informação carregada é elaborado o mapa Anexo XVII do orçamento (Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupadas por departamento) e o mapa Anexo LVII da conta da Região (Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupadas por departamento).

¹⁰ A última versão disponibilizada pela DROT é de 01/03/2018.

¹¹ Cfr. o ofício PT30-VPDROT-2018-S0000425.

¹² É uma aplicação informática que permite o registo contabilístico, em modo partilhado, dos processos orçamentais, administrativos e financeiros dos Serviços Integrados, de acordo com as regras do POCP.

¹³ O GeRFiP permite obter informação plurianual, no entanto o SCEP, para além da informação dos serviços integrados do GR, também agrega os encargos plurianuais dos SFA e das EPR, o que permite à DROT uma visão global de toda a APR.

¹⁴ O SCEP permite o acompanhamento dos encargos plurianuais dos organismos e serviços que integram o perímetro orçamental e desempenha um papel importante na elaboração da proposta do ORAM.

- O módulo de controlo de encargos plurianuais foi desenvolvido em ambiente WEB sendo que a propriedade dos dados é da Administração Pública Regional. As suas características principais são as seguintes:

Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> ○ Registo dos encargos plurianuais no que diz respeito à sua caracterização, escalonamento e execução. ○ Contribui para a elaboração da proposta de orçamento e fecho da conta geral da RAM. ○ Permite o acompanhamento, a todo o momento, das responsabilidades plurianuais da Administração Pública Regional.
Público Alvo	<ul style="list-style-type: none"> ○ Serviços integrados e Serviços e Fundos Autónomos (inclui Entidades Públicas Reclassificadas). ○ Secretarias Regionais / Departamentos do Governo Regional. ○ Direção Regional do Orçamento e Tesouro. ○ Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM.

- A responsabilidade pela introdução e atualização da respetiva informação na plataforma SCEP é dos serviços.
- As Unidades de Gestão (UG) de cada Secretaria Regional:
 - monitorizam a informação dos serviços incluídos na respetiva tutela;
 - efetuam a gestão dos períodos e estados;
 - efetuam a transferência dos encargos entre serviços (quando necessário);
 - podem emitir e parametrizar mapas.
- O Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM (IDR, IP-RAM) em articulação com as UG:
 - confere os elementos constantes na base de dados do SCEP com os do PIDDAR;
 - efetua o acompanhamento, verificação e gestão do lançamento dos compromissos plurianuais referentes aos investimentos do Plano.
- A DROT:
 - verifica a conformidade dos registos do SCEP no âmbito das autorizações prévias de assunção de encargos plurianuais e de reprogramações de encargos plurianuais;
 - valida as parametrizações da plataforma efetuadas pela ESPAP;
 - esclarece dúvidas em relação aos registos no SCEP;
 - articula com a ESPAP no sentido da resolução de erros do sistema ou problemas no registo da informação detetados pelos serviços;
 - transmite instruções aos serviços relacionadas com os trâmites associados aos encargos plurianuais;
 - articula com a ESPAP a abertura e encerramento dos anos económicos;

- verifica a conformidade da informação constante nos Mapas XVII e Mapas da Conta, extraídos diretamente do SIGORAM, em formato pdf, tendo por base a extração da informação do SCEP;
 - sempre que solicitado, faculta listagens dos encargos plurianuais ou apresenta informação resumo, nos moldes necessários à decisão superior.
- A distribuição das funções (perfis de utilizador) no SCEP é a seguinte:

Funcionalidades	Perfis de utilizador	
	Serviço	Secretaria Regional / UG / DROT e IDR
Registo dos encargos plurianuais	X	
Registo da execução	X	
Consultas Discoverer		X
Emissão e parametrização de mapas	X	X
Gestão de períodos		X

- No âmbito do Orçamento e da Conta da Região, os Mapas referentes aos encargos plurianuais, são extraídos diretamente da plataforma do SIGORAM, no módulo do Orçamento ou da Conta da Região (interagem diretamente com o SCEP), em formato pdf.

Noutras situações em que seja necessário um detalhe distinto do utilizado nos mapas acima, a informação é obtida diretamente pelos serviços da DROT¹⁵ e/ou do IDR, IP-RAM através da extração da informação constante do SCEP com recurso ao DISCOVERER (ferramenta integrada no SIGORAM que permite a extração da informação em formato Excel).

2.7. Princípio do contraditório

Em observância do preceituado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição dos responsáveis identificados no Anexo VI, a fim de serem ouvidos sobre o conteúdo do relato da Auditoria.

No prazo fixado para o exercício do contraditório foram apresentadas as alegações dos responsáveis a seguir identificados¹⁶, as quais foram apreciadas e consideradas em conta na fixação dos termos finais do presente relatório, designadamente através da sua inserção nos pontos pertinentes.

- Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado; Vice-Presidente do Governo;
- Rogério de Andrade Gouveia; Diretor Regional Adjunto de Finanças;
- Duarte Freitas; Diretor Regional do Orçamento e Tesouro;
- Dulce Faria Velloza; Subdiretora Regional do Orçamento e Tesouro;
- Hugo Duarte Araújo da Costa; Diretor de Serviços de Estudos e Controlo Orçamental;
- Maria Tomásia Alves; Presidente do Conselho de Administração do SESARAM, EPE;

¹⁵ A DROT não efetua reportes específicos dos encargos plurianuais à DGO. A informação comunicada neste âmbito é a que consta no Orçamento e da Conta da Região.

¹⁶ As alegações dos responsáveis da VP foram apresentadas em conjunto e de igual modo as dos membros do Conselho de Administração do SESARAM.

- Fernando Manuel M. P. dos Santos; Presidente do Conselho de Administração do CARAM, EPE;
- Duarte Nuno Soares Araújo Sol; Vogal do Conselho de Administração do CARAM, EPE;
- Maria Manuela dos Reis Teixeira; Vogal do Conselho de Administração do CARAM, EPE;
- Paulo Nuno Gomes Barros; Coordenador do Núcleo de Gestão Financeira do SESARAM;
- Élia Fátima da Silva Rodrigues Ribeiro; Diretora Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados.

3. Resultados da análise

Os factos e as observações resultam da apreciação realizada aos encargos plurianuais registados no SCEP, com o objetivo de identificar, confirmar o registo e o reporte desses encargos na Conta da RAM de 2017 (Mapa LVII), verificando-se deste modo se a informação é verdadeira e apropriada.

3.1. Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP)

Em termos sintéticos, o SCEP é uma plataforma da ESPAP que regista os encargos plurianuais dos sectores da administração pública central, regional e das autarquias locais por imperativo da LCPA. Na RAM, a responsabilidade pela centralização da informação é da DROT enquanto que as UG de cada Secretaria Regional supervisionam a informação carregada pelos serviços tutelados relativa às despesas com incidência plurianual.

Os encargos plurianuais dos serviços integrados dos SFA e das EPR são espelhados nos mapas das Responsabilidades Contratuais Plurianuais da Conta da RAM (cfr. o Mapa Anexo LVII/2017) e nos mapas anexos aos orçamentos da RAM (cfr. o Mapa Anexo XVII/2017), e são suportados pelos dados atualizados extraídos do SCEP à data da emissão dos documentos da prestação da Conta da RAM e dos mapas do orçamento da RAM¹⁷.

Segundo o Manual do Utilizador do SCEP¹⁸, a informação deve ser permanentemente atualizada levando a que, quando ocorre a reprogramação ou anulação dos instrumentos, os Mapas das Responsabilidades Contratuais Plurianuais extraídos do sistema em momentos distintos, reflitam valores distintos, dado que o sistema SCEP está configurado para refletir a informação à data da extração/consulta.

A incapacidade do sistema reproduzir a situação dos instrumentos numa determinada data passada constitui uma limitação do SCEP já que não permite guardar a evolução histórica dos encargos vivos. Em concreto, esta circunstância significa que os diversos mapas de encargos disponibilizados pela DROT, respeitantes aos encargos plurianuais reportados a 31/12/2017, apresentam valores diferentes pois, a informação neles constante é a informação mais atualizada¹⁹ possível dos instrumentos existentes à data da extração, sendo apenas expurgados os instrumentos novos registados em 2018.

Quadro 2 – Relação de encargos plurianuais reportada a 31/12/2017

Designação	(em euros)	
	EP Totais ²⁰	EP de 2018 e seguintes
1ª extração do SCEP enviada ao TC a)	7.976.112.621	6.066.205.367
Última extração do SCEP enviada ao TC b)	10.397.414.424	7.125.987.301
Diferença²¹	2.421.301.803	1.059.781.933

a) Enviado, em 08/03/2018, para o e-mail da SRMTC; b) Enviado, em 17/05/2018, para o e-mail da SRMTC.

¹⁷ De acordo com a informação disponibilizada durante a fase de trabalho de campo, normalmente, por volta dos meses de junho e outubro, respetivamente.

¹⁸ Ponto 2.2 versão atualizada em 01-03-2018.

¹⁹ Conforme informado pela DROT, “*A exceção da informação relativa aos escalonamentos, toda a informação é a que consta do sistema à data da extração*”.

²⁰ A coluna designada por “encargos plurianuais totais”, refere-se ao valor total do instrumento financeiro (ARD, Empréstimo, etc.) e não ao montante que falta pagar.

²¹ Ao valor dos Encargos Plurianuais Totais da 1.ª extração foi incluído o valor € 15.885.488,78 do “estado Obra/Encargo/Contrato suspenso” que, segundo o ofício PT30-VPDROT-2018-425, de 2018/03/08, “*deverão constar no mapa XVII*”.

Os dados apresentados no quadro demonstram a permanente atualização do sistema, mas também comprovam que o sistema não permite efetuar o “cut off” dos encargos plurianuais.

Assim, em 18 de abril de 2018, mês da exportação de dados realizada pela DROT, o montante de encargos plurianuais da RAM, reportado a 31/12/2017, rondava os 7,1 mil milhões de euros:

Quadro 3 – Responsabilidades contratuais plurianuais de 2018 a 2040

(Euros)

DEPARTAMENTOS /SERVIÇOS	ENCARGOS PLURIANUAIS TOTAIS*	ESCALONAMENTO PLURIANUAL				
		2018	2019	2020	2021	SEGUINTE
41-ALM						
SI	-	-	-	-	-	-
SFA	438.278	237.813	42.440	-	-	-
TOTAL/DEP.	438.278	237.813	42.440	-	-	-
42-PG						
SI	101.437	44.371	-	-	-	-
SFA	-	-	-	-	-	-
TOTAL/DEP.	101.437	44.371	-	-	-	-
43-SRAPE						
SI	2.474.912.903	173.653.664	168.966.551	94.500.335	80.581.618	446.346.440
SFA	-	-	-	-	-	-
TOTAL/DEP.	2.474.912.903	173.653.664	168.966.551	94.500.335	80.581.618	446.346.440
44-SRFAP						
SI	6.378.597.622	629.008.812	474.339.791	386.992.553	407.686.151	3.355.552.608
SFA	1.243.224	407.480	242.482	200.597	1.659	-
EPR	551.690.069	39.709.013	32.115.755	26.650.494	26.189.570	264.748.577
TOTAL/DEP.	6.931.530.916	669.125.305	506.698.027	413.843.644	433.877.380	3.620.301.185
45-SRIAS						
SI	1.309.309	189.325	1.621	-	-	-
SFA	102.063.100	18.164.934	3.262.847	107.959	-	-
EPR	78.487.653	10.873.493	9.176.799	8.941.887	3.907.956	13.874.442
TOTAL/DEP.	181.860.062	29.227.752	12.441.266	9.049.846	3.907.956	13.874.442
46-SRETC						
SI	20.065.917	10.827.707	1.725.872	99.517	27.558	254.543
SFA	-	-	-	-	-	-
EPR	217.539.936	21.047.837	20.102.060	19.206.995	18.390.042	76.007.083
TOTAL/DEP.	237.605.853	31.875.544	21.827.932	19.306.512	18.417.599	76.261.626
47-SRE						
SI	203.947.119	36.653.342	9.319.242	6.229.443	2.545.298	1.249.480
SFA	5.846.087	2.797.479	840.428	544.588	31.272	-
EPR	3.899.547	248.883	204.586	159.219	27.246	-
TOTAL/DEP.	213.692.752	39.699.703	10.364.256	6.933.249	2.603.817	1.249.480
48-SRARN						
SI	25.484.338	3.141.679	216.692	125.688	30.705	-
SFA	1.818.500	523.422	278.874	119.224	71.237	298.783
EPR	27.302.838	3.665.101	495.567	244.912	101.941	298.783
TOTAL/DEP.	25.484.338	3.141.679	216.692	125.688	30.705	-
49-SRS						
SI	494.864	313.771	36.600	-	-	-
SFA	976.725	193.200	72.429	42.003	-	-
EPR	290.120.851	18.869.411	86.089.066	7.581.469	1.790.599	75.000.000
TOTAL/DEP.	291.592.440	19.376.383	86.198.095	7.623.473	1.790.599	75.000.000
50-SRAP						
SI	29.135.033	4.341.397	4.169.364	3.628.688	3.549.879	6.000.000
SFA	143.687	28.817	2.825	-	-	-
EPR	9.098.225	1.226.495	774.292	712.600	653.491	844.843
TOTAL/DEP.	38.376.945	5.596.710	4.946.481	4.341.287	4.203.370	6.844.843
Total Geral	10.397.414.424	972.502.347	811.980.615	555.843.259	545.484.281	4.240.176.799

* Inclui o valor escalonado dos encargos em anos anteriores até ao ano do orçamento (2017).

Nota: O mapa não reflete a nova orgânica do GR publicada em 7 de novembro de 2017 pois, por força do n.º 1, do art.º 16.º do DRR n.º 13/2017/M, até à aprovação do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2018, manteve-se a estrutura orgânica do Governo Regional constante do Orçamento inicial de 2017 até ao final do ano económico.



Note-se que o montante indicado não é coincidente com o relevado no mapa Anexo LVII da prestação da Conta da RAM de 2017 (que evidencia encargos totais de 10,7 mil milhões de euros) e que se reproduz no Anexo I, já que foi extraído numa data distinta.

Nas alegações apresentadas pelo VP, foi explicado que “[A] *evolução histórica dos encargos plurianuais ativos/vigentes, excluindo os incluídos no Mapa XVII do Orçamento da Região e da Conta da Região, só pode ser aferida caso sejam efetuadas extrações da informação, em datas anteriores, dado que o objetivo da plataforma é retratar o ponto de situação dos encargos plurianuais no momento da consulta. Será de notar que, estando todos os registos devidamente efetuados, a variação dos valores em cada um dos anos é explicada pela anulação de encargos (afeta o valor global dos encargos plurianuais) ou então pela reprogramação dos encargos.*”.

Nas alegações ao ponto 1. das observações da auditoria, acrescenta que os encargos plurianuais do SCEP são à data da consulta, “[D]ado que o mesmo não permite aferir o ponto de situação dos encargos plurianuais em datas anteriores, sempre que é efetuada a emissão dos mapas dos encargos plurianuais que integram quer a proposta de Orçamento da Região, quer a Conta da Região, ao nível da ESPAP - Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P., é guardada imagem dos encargos plurianuais que integram os respetivos mapas. Para o efeito são considerados os encargos plurianuais que são efetivamente compromissos plurianuais...”.

3.2. Caracterização das responsabilidades plurianuais em 31/12/2017

Tendo presente a mencionada limitação²² que, não obstante, se afigura não ser de molde a modificar os resultados da análise, procurar-se-á seguidamente perspetivar os impactos dos encargos plurianuais nos orçamentos futuros atentos, designadamente, os princípios da sustentabilidade financeira²³ ²⁴e da equidade intergeracional expressamente previstos na LEO (art.ºs 11.º e 13.º) a que estão sujeitos os subsetores que constituem o setor das administrações públicas, bem como os serviços e entidades que os integram (cfr. o n.º 1 do art.º 11.º da LEO).

A LEO acolhe no n.º 1 do seu art.º 13.º a justiça intergeracional pois subordina a atividade financeira do setor das administrações públicas “(...) *ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual.*”.

Os encargos plurianuais da RAM escalonados para os anos seguintes ao orçamento de 2017 (de 2018 a 2040) na ordem dos 7,1 mil milhões de euros, pertencem na sua maioria (79,2%) à Secretaria

²² Os montantes em análise não correspondem precisamente aos reportados na Conta da RAM de 2017, apresentada no Anexo I (7,3 mil milhões de euros), porque na elaboração daquele documento foi utilizada uma extração do SCEP mais atualizada que espelha atualizações do escalonamento e do montante dos Encargos Plurianuais.

²³ Entende-se por sustentabilidade “(...) *a capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra de saldo orçamental estrutural e da dívida pública (...)*” (n.º 2 do art.º 11.º da LEO). Este princípio está também consagrado no n.º 2 do art.º 66.º da CRP e é interpretado como uma forma de expressão material da justiça intergeracional.

²⁴ Cfr. o artigo de Natália de Almeida Moreno sobre a face jurídico-constitucional da responsabilidade intergeracional, sobre “*as fontes de matriz constitucional que permitem identificar uma responsabilidade a constranger as condutas e decisões atuais tendo em vista os respetivos impactos passíveis de serem suportados pelas gerações futuras*” (publicado pelo Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra- abril de 2015). A incorporação, pela Constituição (art.º 66.º n.º 2), do princípio da sustentabilidade “(...) *parece-nos bastante a alicerçar o entendimento de que a Carta Fundamental traz em si responsabilidades de cunho intergeracional de natureza jurídica, não apenas moral, a vincular, imediatamente, o Estado e, também, os cidadãos ao controle jurídico-constitucional de suas condutas e escolhas que infrinjam os respetivos deveres intergeracionais*” (página 42 da referida publicação).

Regional das Finanças e da Administração Pública (5,6 mil milhões de euros), seguindo-se a Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus com 964 milhões de euros (13,5%) e concentram-se maioritariamente (88,6%) nos Serviços integrados (SI), com 6,3 mil milhões de euros²⁵.

Os 7,1 mil milhões de euros correspondem aproximadamente a 4 orçamentos da RAM (SI, SFA e EPR) tendo em conta a média dos últimos três anos, sendo o respetivo impacto médio nos orçamentos de 2018 até 2040 (23 anos) de cerca de 310 milhões de euros.

3.2.1. Caracterização dos encargos plurianuais de 2018 a 2040²⁶

A distribuição dos encargos plurianuais entre 2018 a 2040 em função da natureza económica das despesas, evidencia uma concentração maioritária no agrupamento dos passivos financeiros com cerca de 59,9%, que conjuntamente com o agrupamento das aquisições de bens e serviços (19,1 %) e dos juros e outros encargos (18,0%) atinge o valor de 6,9 mil milhões de euros (97,0% do total).

Quadro 4 – EP por Classificação económica

Classificação económica das despesas públicas Agrupamento/Designação	(Euros)	
	Encargos Plurianuais (2018 a 2040)	
	Valor	%
01 – Despesas com o pessoal	1.832.103	0,0
02 – Aquisição de bens e serviços	1.359.056.077	19,1
03 – Juros e outros encargos	1.281.571.733	18,0
04 – Transferências correntes	44.935.700	0,6
05 – Subsídios	7.997.316	0,1
06 – Outras despesas correntes	510.895	0,0
07 – Aquisição de bens de capital	114.903.255	1,6
08 – Transferências de capital	43.829.170	0,6
09 – Ativos financeiros	14.964	0,0
10 – Passivos financeiros	4.271.061.149	59,9
11 – Outras despesas de capital	274.939	0,0
Total	7.125.987.301	100,0

Quanto à tipologia dos instrumentos com maior volume de encargos plurianuais²⁷, verifica-se que a concentração dos encargos naqueles agrupamentos deve-se a operações da dívida pública da RAM [passivos financeiros e juros e outros encargos, com 3,7 mil milhões de euros (74,4%)], seguindo-se as parcerias público-privadas na área dos transportes rodoviários, que afetam a rubrica atinente à aquisição de bens e serviços, com 866,7 milhões de euros (17,5%).

²⁵ No Anexo III encontra-se a informação mais completa sobre os encargos plurianuais constantes no quadro anterior.

²⁶ Tendo por base os encargos plurianuais do SCEP correspondentes ao quadro apresentado no ponto anterior.

²⁷ Os 10 instrumentos apresentados no quadro representam cerca de 70% (4.952.308.322€ do total de 7.125.987.301€) dos encargos plurianuais da RAM escalonados entre 2018 a 2040.

Quadro 5 – Instrumentos com maior volume de encargos plurianuais

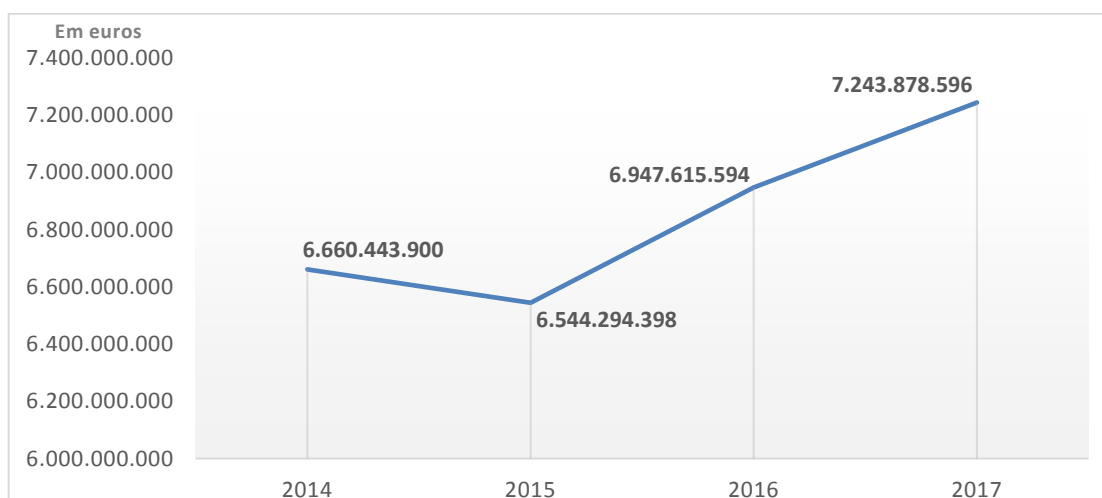
(em euros)

Caracterização do instrumento	Adjudicatário	Escalonamento Plurianual	Valor	%
Operações da dívida pública	PAEF - Direção Geral do Tesouro	2018 a 2040	1 920 082 270,00	38,8
Operações da dívida pública	Empréstimo 11 Milhões Euros - Novo Banco	2018 a 2028	559 919 555,00	11,3
Operações da dívida pública	Empréstimo 11 Milhões Euros - BCP	2018 e 2028	307 136 814,00	6,2
Operações da dívida pública	FRN 2434 - Estrangeiros	2018 e 2019	247 737 965,00	5
Operações da dívida pública	Consórcio BPI/ M Investment Banking/BST/CGD	2018 a 2022	239 158 535,00	4,8
Operações da dívida pública	Empréstimo 11 Milhões euros - BANIF	2018 a 2028	212 402 126,00	4,3
Operações da dívida pública	Empréstimo 165 ME - Consórcio MBCP/CGD /BANIF	2018 a 2026	198 088 080,00	4
Transportes rodoviários	Concessionaria de Estradas VIAEXPRESSO da Madeira, SA	2018 a 2029	610 456 858,00	12,3
Transportes rodoviários	VIALITORAL- Concessões Rodoviárias da Madeira, SA	2018 a 2024	256 267 527,00	5,2
Locação financeira - edifícios	PATRIRAM-Titular Gestão Patrim Público	2018 a 2037	401 058 592,00	8,1
Total				100

3.2.2. Evolução dos encargos plurianuais

A partir dos mapas das responsabilidades contratuais plurianuais das contas da RAM publicados desde 2014 apresenta-se no gráfico seguinte a evolução do volume dos encargos plurianuais reconhecidos pela RAM:

Gráfico 1 – Evolução dos encargos plurianuais registados em cada ano orçamental



Entre 2015 e 2017, as responsabilidades contratuais plurianuais cresceram na ordem dos 10,7%, mais 699,6 milhões de euros.

Nas suas alegações, o responsável pela VP, esclareceu que “(...) *as significativas variações no volume de encargos plurianuais*” são explicadas pelo registo dos encargos plurianuais no sistema SCEP de seis entidades reclassificadas²⁸ “(...) *integradas, a partir de 1 de janeiro de 2015, no setor institucional da Administração Pública Regional, após aprovação do Orçamento da Região de 2015.*”²⁹.

3.2.3. Pagamentos efetuados em 2017 relativos a Encargos Plurianuais

O ORAM de 2017, apresentou no Mapa XVII – Responsabilidades contratuais plurianuais, um escalonamento de 726,2 milhões de euros, para o ano de 2017, no entanto de acordo com os elementos apresentados pela DROT³⁰, foram pagos cerca de 752,6 milhões de euros, superando assim a previsão efetuada.

Destaca-se que cerca de 72% dos encargos plurianuais pagos, eram da responsabilidade da Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública (SRFAP).

Quadro 6 – Pagamento de encargos plurianuais em 2017

(em euros)		
Departamentos	Pago em 2017	Estrutura/%
SRFAP	539 819 843,27	72%
SRAPE	59 594 368,82	8%
SRE	48 488 724,43	7%
SRS	39 227 690,52	5%
SRETC	31 139 717,85	4%
SRIAS	25 352 464,35	3%
Outros ³¹	8 990 834,34	1%
Total	752 613 643,58	100%

No contraditório o VP informou “(...) *que a variação entre a previsão apresentada no Mapa XVII constante na proposta de Orçamento de 2017 e os pagamentos efetuados em 2017, nesse âmbito, decorre do facto de, conforme já referido, a informação constante no SCEP ser dinâmica, sendo que por outro lado, o Mapa XVII constante na proposta foi emitido em finais de outubro/início de novembro, não refletindo desse modo os novos compromissos assumidos até ao final do ano de 2016, com repercussões em 2017 e anos seguintes*”.

3.3. Cumprimento da obrigação declarativa anual de compromissos plurianuais

A Lei n.º 22/2015, de 17 de março (4ª alteração à LCPA), estabelece na alínea a), do n.º 1, do art.º 15.º, que “*os dirigentes das entidades devem, até 31 de janeiro de cada ano: a) Declarar que todos os compromissos plurianuais existentes a 31 de dezembro do ano anterior se encontram devidamente registados na base de dados central de encargos plurianuais;*”.

Pese embora, na maior parte dos casos analisados, não tenha sido possível aferir a coincidência dos montantes expressos nas declarações com os registados no SCEP pelo facto dos dados estarem

²⁸ Trata-se da ADERAM - Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira; do CARAM - Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPERAM; da IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM; do SESARAM - Serviço Regional de Saúde, E.P.E.; da ARDITI - Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação — Associação; e do Polo Científico e Tecnológico da Madeira, Madeira Tecnopolo, S.A..

²⁹ Em 2017, esse conjunto de entidades, com exceção da ADERAM que foi dissolvida em julho de 2017, era responsável por 274,6 milhões de euros de encargos plurianuais de 2018 em diante.

³⁰ Cfr. o e-mail remetido à SRMTC, em 25-06-2018.

³¹ Inclui a SRARN, SRAP, ALM e a PG.

atualizados à data da extração verificou-se que todos os responsáveis das entidades selecionadas para verificação (concretamente, em 23 dos 79 serviços) cumpriram a mencionada exigência legal.

3.4. Conferência documental dos instrumentos registados no SCEP

A conferência documental visou apreciar os procedimentos de identificação, registo e reporte dos encargos plurianuais contabilizados no Mapa das Responsabilidades Contratuais na Conta da RAM de 2017, e confirmar se o mesmo reflete fidedignamente a informação relevante tendo, para tal:

- i. Sido apreciada uma amostra de instrumentos (cfr. os critérios de seleção apresentados no Anexo II) representativas dos encargos plurianuais constantes da lista remetida pela DROT na fase de planeamento da auditoria, com referência à data de 31/12/2017.

Quadro 7 – Instrumentos analisados

(em euros)			
Agrup. Econ.	Designação/Adjudicatário do Instrumento	Anos do Escalonamento	Valor*
03,07 e 10	PAEF - Direção Geral do Tesouro	2012 a 2040	2.242.731.084,15
03 e 10	Empréstimo 1.1 milhões de euros - Novo Banco - Início a 2013/06/03. O valor do encargo para 2014 engloba valor de 2013 (na 03 - 4.624.103,62) uma vez que o sistema não aceita que se lance com o estado "novo" um encargo de 2013. Pago em dezembro 2013	2014 a 2028	641.990.095,10
02	PATRIRAM-Titular Gestão Património Público	2008 a 2037	435.861.984,70
01	Lei de Meios / Contratação de Peritos/Árbitros. NPD - M100056631	2017 e 2018	1.671.851,97
02 e 04	Portaria 137/2014 – Programa de Ocupação Temporária de Desempregados	2014 a 2019	23.040.785,78
04 e 05	Aguarda Adjudicação	2012 a 2018	13.710.661,56
03, 06 e 10	BOPI0730 - investimento - BANCA OPI - Sem SWAP a partir maio 2017. Valores a 09/09/2017	2012 a 2032	72.564.856,14
08	Clube Desportivo Nacional	2012 a 2021	28.765.493,90
05 e 09	Aguarda Adjudicação	2012 a 2017	5.515.337,51
11	Madei quintas - Empreendimentos Turísticos Lda. - Melhoramentos e Beneficiações na Quinta do Monte (Clausula 2ª da transação judicial)	2016 a 2018	824.817,00
07	Consorcio "VRCLECL", Constituído pelas Empresas "Somague Engenharia, S.A." e "Mota-Engil, engenharia e construção, s.a." - via rápida camara de lobos - estreito de Câmara de Lobos	2015 a 2017	45.153.023,47
07	Não aplicável na fase de abertura do procedimento - Proc. 14/2017 ³²	2017 a 2019	19.520.000,00
07	Mota-Engil, Engenharia e Construção, S.A./Somague Engenharia, SA/Somague Engenharia Madeira, S.A. - Nova Ligação Vasco Gil – Fundoa, a Cota 500 - 1.ª fase (reinício trabalhos)	2017 a 2019	9.392.718,22
07	Não aplicável na fase de abertura do procedimento - Proc. n.º 16/2017 ³³	2017 a 2019	14.030.000,00
07	José Avelino Pinto-Construção e Engenharias e AFAVIAS-Engenharia e Construções, S.A - Em Consorcio - P.º 158/2008	2012, 2014 a 2017	8.778.250,81
07	Somague - Engenharia, SA - P.º 38/2016	2017 a 2019	9.760.000,00
03	Mota Engil ARD 1/VPGR/2015	2015 a 2019	40.131.281,59
Total			3.613.442.241,90

* Valor total dos encargos plurianuais do instrumento (inclui os passados e os futuros ao ano do orçamento de 2017)

Os documentos de suporte selecionados representavam 44.1% do volume total de encargos, reportados a 31/12/2017, que remontavam a 8.197.045.398,11€, de acordo com a extração realizada pela DROT em 08/03/2018.

- ii. Sido apreciada a razoabilidade daquela informação com a constante dos documentos de

³² Projeto PIDDAR n.º 51767 – Reabilitação e Regularização da Ribeira de São João – Troço Urbano de Montante (sectores 1 A4).

³³ Projeto PIDDAR n.º 51765 – Intervenção na Ribeira de Santa Luzia – Troço Rotunda dos Viveiros – Rotunda da Fundoa.

prestação de contas das entidades públicas, dos relatórios do Setor Empresarial da RAM, da DROT e de documentos na posse da SRMTC, tais como relatórios de auditoria.

Os procedimentos de confirmação levados a cabo identificaram as seguintes exceções:

- a) **PATRIRAM – Titularidade e Gestão do Património Público Regional, S.A.** – Subavaliação dos “Encargos Plurianuais Totais” registados no SCEP, relativos a rendas pela utilização de edifícios por serviços do GR, entre 2008 e 2015, no montante de 69,2 milhões.

Os “Encargos Plurianuais Totais” relativos aos 8 contratos de arrendamento celebrados com a PATRIRAM, em dezembro de 2007, cujas rendas futuras foram objeto de titularização e venda a investidores³⁴, foram registados no SCEP³⁵, sob o n.º 340/2012, no montante de 435.861.984,70€³⁶ (9.400.998,94€, relativos ao período de 2008 a 2015 e 426.460.985,76€ referentes ao período de 2016 a 2037)

Todavia a análise à documentação de suporte entregue, evidenciou que o valor a registar em SCEP, no período de 2008 a 2015, deveria ser de 78,6 milhões de euros e não de 9,4 milhões de euros, o que constitui uma subavaliação dos “Encargos Plurianuais Totais” de cerca de 69,2 milhões de euros. Em suma, o montante total que deveria constar no SCEP, no encargo n.º 340/2012, deveria ser de 505 089 888,81€.

Quadro 8 – Cálculo das rendas

(em euros)			
Anos	Valor Líquido das Rendas	Valor da Retenção na Fonte (IRC)	Valor Ilíquido das Rendas
2008	6 824 000,00	1 204 235,29	8 028 235,29
2009	7 096 960,00	1 252 404,71	8 349 364,71
2010	7 380 838,40	1 380 494,96	8 761 333,36
2011	7 676 072,00	1 516 828,60	9 192 900,60
2012	7 983 114,93	1 758 091,18	9 741 206,11
2013	8 302 439,47	2 767 479,82	11 069 919,29
2014	8 634 537,07	2 878 179,02	11 512 716,09
2015	8 979 918,53	2 993 306,18	11 973 224,71
	Subtotal		78 628 900,16
2016 a 2037	319 845 741,48	106 615 247,16	426 460 988,65
	Total		505 089 888,81

No período de 2008 a 2015, a orientação existente era para cada Secretaria Regional registar as rendas dos imóveis a si afetos, o que gerava várias oscilações no valor processado, devido às reafectações dos imóveis, cada vez que existiam alterações orgânicas. Nesta sequência e com o intuito de evitar oscilações dos valores processados por Secretarias foram emitidas orientações para que as rendas dos 8 contratos, fossem processadas na totalidade pela PAGESP (cfr. o ponto 7, capítulo V, da Circular n.º 4/orç/2015).

Sendo o montante registado (9,4 milhões de euros) relativo às rendas dos imóveis afetos à Secretaria do Plano e Finanças, estarão em falta no SCEP os registos respeitantes à execução

³⁴ Cfr. a este propósito o Relatório de Auditoria n.º 15/2009 - Auditoria à PATRIRAM – 2007 (Análise ao contrato de compra e venda de créditos futuros), disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2009/srmtc/audit-srmtc-relo15-2009-fs.pdf.

³⁵ A obrigatoriedade de registo das importâncias emergentes destes contratos de arrendamento no SCEP decorre do facto da titularização das rendas futuras levada a cabo pela PATRIRAM configurar, em substância, a contração de um empréstimo de longo prazo.

³⁶ Cfr. o e-mail enviado à SRMTC em 19/04/2018.

dos contratos de arrendamento dos imóveis utilizados pelas restantes Secretarias Regionais.

Note-se que esta situação, embora consubstanciando um erro contabilístico que subavalia o montante total do instrumento, tem um efeito relativamente reduzido, pois não influencia o montante dos encargos futuros que são precisamente aqueles que irão ter reflexo nos orçamentos subsequentes.

Em contraditório a responsável da PAGESP, confirmou o procedimento adotado no registo dos encargos plurianuais.

- b) **Concessões da ViaLitoral e ViaExpresso** – Subavaliação temporária, entre 19/10/2017 e 10/04/2018, dos “Encargos Plurianuais Totais” das mencionadas concessões, estimados em 2,2 mil milhões de euros.

Nos elementos disponibilizados inicialmente pela DROT³⁷ não se encontravam espelhados os encargos plurianuais relacionadas com as concessões denominadas ViaLitoral e ViaExpresso, pelo facto de esses encargos, que estavam no estado de “transferido”³⁸ (provenientes da SRFAP - Gabinete do Secretário e Serviços de Apoio) não terem sido prontamente imputados à SREI - Direção Regional de Estradas (o estado de “transferido” foi registado em 19/10/2017, enquanto a mudança para o estado de “execução” só ocorreu em 10/04/2018).

Quadro 9 – Instrumentos no estado transferido da SRFAP para DRE em 2017

(em euros)

Datasy*s	Adjudicatário	Estado do encargo	Valor total dos Encargos	Ano orçamento	Data inicio	Data fim
19-out-17	CONCESSIONARIA DE ESTRADAS VIAEXPRESSO DA MADEIRA, S.A.	Transferido	1.094.167.563,46	2017	10-dez-04	10-dez-29
19-out-17	VIALITORAL- CONCESSOES RODOVIARIAS DA MADEIRA, SA.	Transferido	1.125.664.169,54	2017	28-jan-00	28-jan-25
Total			2.219.831.733,00			

* Data de registo dos instrumentos no SCEP (estas datas são atualizadas quando há alterações aos instrumentos).

Nas listas dos encargos plurianuais³⁹ atualizadas disponibilizadas no decurso dos trabalhos de auditoria na DROT (de 12 a 18 de abril de 2018), os referidos encargos estavam registados na Direção Regional de Estradas com data do SCEP, de 10 de abril de 2018, no estado em execução.

De referir que no Manual do Utilizador do SCEP, na versão de 01/03/2018, consta que a passagem para o estado de transferido “(...) é feita automaticamente no âmbito da transferência de encargos entre entidades” e o ponto 5.6 refere que a transferência de encargos entre entidades é uma funcionalidade desencadeada pela DGO (na RAM DROT⁴⁰).

Na sequência da situação identificada, a DROT solicitou esclarecimentos à ESPAP por e-mail⁴¹, sobre a ausência dos encargos transferidos no início de 2018 da listagem extraída e facultada à

³⁷ Através do ofício n.º 425, de 8 de março de 2018, da VPGR/DROT respeitantes à extração efetuada em 08/03/2018.

³⁸ Estado dos instrumentos quando o encargo é transferido entre entidades que acontece, por exemplo quando há alterações na orgânica do GR. Os encargos nesse estado não são considerados para não haver uma dupla contabilização.

³⁹ Que suportam os Mapas das Responsabilidades Contratuais Plurianuais do orçamento e da conta da RAM.

⁴⁰ O responsável pela VP sugeriu que se acrescentasse para além da DROT as UG. Todavia, considerando que o Manual de Utilizador do SCEP só prevê a intervenção da DGO não se afigura adequada uma interpretação extensiva, a não ser que as UG passassem a integrar a esfera orgânica da DROT.

⁴¹ Enviado em 13/04/18.

SRMTC, tendo rececionado a resposta na mesma data, segundo a qual: “(...) *Este facto deve-se à forma como foi implementado o sistema. Inicialmente o SCEP foi desenvolvido na perspetiva de que a informação, que consta no sistema era apenas a informação actualizada, ou seja, consultando o discoverer só se visualiza o último estado da informação.*” e que “(...) *ao efetuar a ligação dos encargos atuais com o escalonamento, todos os encargos que estão atualmente no estado: transferido, novo, anulado ou terminado, não constarão da lista independentemente do estado em que estes encargos estavam a 31-12-2017, (...)*”.

- c) **Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.** – Subavaliação dos “Encargos Plurianuais Totais”, incluindo encargos futuros, em virtude da omissão de inscrição dos correlativos instrumentos no SCEP, no montante de 179, 2 milhões de euros.

A comparação dos encargos registados no SCEP com os montantes relevados nos balanços de 2017 do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E. (SESARAM) indiciou a existência de “*Dívidas a terceiros - Médio e longo prazo*”, não registadas na plataforma.

Confrontada com a situação a DROT promoveu o registo dos instrumentos identificados no mapa seguinte:

Quadro 10 – Instrumentos não registados no SCEP - SESARAM

(em euros)

DatasyS*	Nº Registo Automático	Adjudicatário	Encargos	Escalonamento plurianual	Data início	Data fim
12-abr-18	7519	DEXIA CREDIT LOCAL TRANCHE A	45.000.000,00	2017 a 2023	01-01-12	31-12-23
12-abr-18	7517	NOVO BANCO PP11_075	4.202.659,85	2017 a 2021	01-01-12	31-dez-21
12-abr-18	7516	NOVO BANCO PP09_151	24.978.663,30	2017 a 2021	01-01-12	31-dez-21
12-abr-18	7522	DEXIA CREDIT LOCAL TRANSCHE B_C	30.000.000,00	2017 a 2023	01-01-12	31-dez-23
12-abr-18	7518	KOMUNNALBANK 40452911	75.000.000,00	2017 a 2029	01-01-12	31-dez-19
Total			179.181.323,15			

* Data da inserção dos instrumentos no SCEP.

Na sequência da identificação desta omissão, o Coordenador da Unidade de Gestão do SESARAM adiantou (cfr. a este propósito o Anexo IV) que “*esta dívida foi constituída muito antes da entrada em vigor da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso e da reclassificação do SESARAM. Ora, face ao número considerável de encargos plurianuais que esta entidade tem, foi dada prioridade aos encargos novos, tendo estes ficado sem registo – situação essa que, como foi dito, será imediatamente resolvida*”.



A mencionada omissão, imputável ao Coordenador do Núcleo de Gestão Financeira do SESARAM⁴², Paulo Nuno Gomes Barros, contraria o disposto no n.º 2 do art.º 6.º da LCPA⁴³ e, bem assim, o estipulado no n.º 6 do art.º 23.º do DRR n.º 3/2017/M, de 7 de março⁴⁴, que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento da RAM para o ano de 2017.

No exercício do contraditório os responsáveis do SESARAM e o ex-coordenador do Núcleo de Gestão Financeira começaram por enquadrar a natureza e especificidades daquela entidade, e defenderam⁴⁵ que não existia qualquer violação da Lei pois à data da outorga dos contratos de empréstimo em apreço, o SESARAM não estava sujeito à obrigação em referência e que, em 2017, a obrigação de inscrição integral dos compromissos plurianuais no SCEP era prévia à assunção do compromisso, alicerçando-se no aludido n.º 6 do art.º 23.º do DRR n.º 3/2017/M.

Alegaram ainda que não houve subavaliação dos encargos plurianuais, visto que os empréstimos constavam nas Demonstrações Financeiras e as entidades que monitorizavam e centralizavam a informação do SCEP (UG e a DROT) sabiam da existência de tais encargos através dos diversos reportes de natureza financeira efetuados, designadamente sobre a dívida financeira, e nunca emitiram orientações para o seu registo. Referiram ainda, estar a convictos de que as aludidas entidades teriam alertado o SESARAM se tivessem o entendimento de que o registo dos referidos compromissos no SCEP era obrigatório.

A argumentação apresentada não tem acolhimento no quadro legal aplicável (sumarizado no ponto 2.6.1) donde ressalta inequivocamente a obrigatoriedade de inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático central de registo desses encargos (cfr. o n.º 2 do art.º 6.º da LCPA, em vigor em 2017), independentemente da data da outorga dos contratos sendo que, a responsabilidade primária pela realização dos registos no SCEP é das próprias entidades (cfr. o n.º 3 do art.º 10.º do DRR n.º 3/2017/M, de 7 de março) e não depende da intervenção de outras entidades.

Arguíram também que a integração do SESARAM no perímetro das administrações públicas, em janeiro de 2015, implicou uma adaptação muito rápida e exigente, realçando a dimensão e complexidade associadas à gestão de uma entidade pública da natureza do SESARAM, EPE, com carência de recursos humanos, associada a um volume de trabalho e responsabilidade crescentes e significativos

Finalizaram invocando que o circunstancialismo possibilitava a relevação da responsabilidade

⁴² Tal como decorre do n.º 3 do art.º 10.º do DRR n.º 3/2017/M, de 7 de março. Esta norma refere que: “*Para efeitos do disposto no número anterior, os serviços e entidades integrados no universo das administrações públicas em contas nacionais são responsáveis pelo conteúdo da informação reportada às respetivas unidades de gestão, não podendo ser imputáveis às unidades de gestão quaisquer responsabilidades que decorram de atrasos ou da falta de reporte e, bem assim, de erros ou omissões de reporte, por parte dos serviços que têm o dever de facultar essa informação.*”, na linha do n.º 4 do art.º 54.º do DLR n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro, que aprova esse Orçamento. Essa norma refere que: “*Para efeitos dos números anteriores, os serviços simples, integrados, serviços e fundos autónomos e as entidades que integram o universo das administrações públicas em contas nacionais, são responsáveis pelo conteúdo da informação reportada às Unidades de Gestão, não podendo em caso algum ser imputadas aos responsáveis por estas unidades eventuais omissões ou incorreções nas informações prestadas da responsabilidade daqueles.*”. Cfr. ainda o e-mail enviado à SRMTC em 17-07-18, pela DROT.

⁴³ Segundo a qual “*É obrigatória a inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático central das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsectores da Administração Pública.*”.

⁴⁴ Que dispõe ser “*(...) obrigatória a inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático central de registo destes encargos, o que deverá ocorrer previamente ao disposto nos números 1 a 4 do presente artigo.*”.

⁴⁵ Alegações dos membros do Conselho de Administração do SESARAM remetidas através do ofício n.º 1812908, de 2018/09/28 e do Coordenador do Núcleo de Gestão Financeira do SESARAM, entre 04/07/2016 a 31/01/2018, enviadas a 10/10/2018 (registo da SRMTC n.º 2745/2018).

financeira sancionatória tal como resulta do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, o que adiante se analisará.

- d) **Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (CARAM)** – Subavaliação dos “Encargos Plurianuais Totais”, em virtude da omissão de inscrição dos correlativos instrumentos no SCEP, no montante de 7,3 milhões de euros.

A comparação dos encargos registados no SCEP com os montantes relevados no balanço de 2017 do Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (CARAM), indiciou a existência de “*Dívidas a terceiros - Médio e longo prazo*”, não registadas na plataforma.

Quadro 11 – Instrumentos não registados no SCEP

(em euros)						
Datays*	Nº Registo Automático	Adjudicatário	Encargos	Escalonamento plurianual	Data início	Data fim
12-abr-18	7511	DEXIA CREDIT LOCAL, S.A.	7.279.031,08	2007 a 2018	08-10-07	08-10-22
Total			7.279.031,08			

Sobre esta omissão o Presidente do CA do **CARAM**, sem precisar a origem ou comprovar a afirmação, justificou que “*segundo o entendimento corrente à data, os encargos financeiros similares a este não carecerem de registo no sistema informático de controlo SCEP*”.

A mencionada omissão, imputável a Fernando Manuel Mendonça Perestrelo dos Santos tal como decorre do n.º 3 do art.º 10.º do DRR n.º 3/2017/M, de 7 de março, que aprovou as regras de execução do ORAM de 2017 e do n.º 4 do art.º 54.º do DLR n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro, que aprovou o ORAM de 2017, já anteriormente abordados, contraria o disposto no n.º 2 do art.º 6.º da LCPA e, bem assim, o estipulado no n.º 6 do art.º 23.º do DRR n.º 3/2017/M, de 7 de março, que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento da RAM para o ano de 2017.

Os responsáveis, no seu contraditório, apresentaram alegações semelhantes às do SESARAM, nomeadamente, que não estavam preparados para a transição de uma lógica privada para uma lógica de administração pública, da qual derivou um conjunto de novas obrigações de reporte, de autorizações prévias e de registos, o que conjugado com a substituição, em 2015, do vogal responsável pela área administrativa e financeira, com o lapso de 3 meses, criaram a convicção que os EP haviam sido integralmente inscritos. Ademais alegaram que os encargos em causa foram reportados nas demonstrações financeiras, nos relatórios trimestrais da dívida financeira enviados para a DROT, nos orçamentos e foram ainda objeto de registo no PIDDAR.

No enquadramento dos factos os responsáveis do CARAM concluíram que a referida omissão “*só ocorre e só pode ser imputada ao seu autor por mera negligência sendo que ademais não existe qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno para correção da respetiva irregularidade do procedimento adotado e foi a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática*”. O que seguidamente se apreciará.

Tendo em conta o âmbito temporal da auditoria restringiu-se a imputação da eventual responsabilidade financeira emergente da factualidade descrita aos responsáveis das entidades que, em 2017, estavam sujeitos à obrigação de reporte desses compromissos.

A factualidade enunciada nas precedentes alíneas c) e d), na medida em que ofende o disposto nos art.ºs 6.º, n.º 2, da LCPA e, bem assim, o estipulado no n.º 6 do art.º 23.º do DRR n.º 3/2017/M, de 7 de março, tipifica uma eventual infração financeira, punível, com multa, no quadro da previsão do



art.º 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC, que dispõe que o Tribunal pode aplicar multas “*Pela violação das normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental (...)*”⁴⁶.

As infrações financeiras assinaladas são imputáveis aos responsáveis das entidades que tinham a obrigação de registo e reporte dos encargos plurianuais⁴⁷ tal como decorre do n.º 3 do art.º 10.º do DRR n. 3/2017/M, de 7 de março, que aprovou as normas de execução do ORAM de 2017 e na linha do n.º 4 do art.º 54.º do DLR n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro, que aprova esse Orçamento. Este diploma refere mesmo que não podem “*em caso algum ser imputadas aos responsáveis por estas unidades eventuais omissões ou incorreções nas informações prestadas da responsabilidade daqueles.*”.

Embora os factos referenciados fossem suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória, puníveis com multa, a informação recolhida em sede de contraditório evidencia que as infrações assinaladas só poderão ser imputadas aos seus autores a título de negligência, para além de inexistir anterior recomendação do TC ou de órgão de controlo interno, no sentido da correção das situações determinantes das infrações, e de ser a primeira vez que este Tribunal censura os autores pela sua prática.

Nestes termos, ponderada a factualidade descrita, o Tribunal conclui estar perante um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, na medida em que se encontram reunidos os pressupostos cumulativos fixados para o efeito pelo n.º 9, alíneas a) a c), do art.º 65.º, extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC.

3.5. Avaliação da fiabilidade da informação disponibilizada pelo SCEP

Os aspetos evidenciados nos pontos anteriores indiciam que o sistema de controlo interno associado ao registo dos encargos plurianuais carece de aperfeiçoamentos, em particular no que respeita à implementação de mecanismos de controlo da qualidade da informação inserida no SCEP que confrontem os dados do sistema com as informações constantes dos documentos de prestação de contas de cada entidade ou documentos relacionados com os encargos plurianuais.

Note-se que, caso os erros identificados não tivessem sido oportunamente corrigidos pelos serviços, mediante indicação da DROT (como foram), poderia estar em causa a veracidade da informação

⁴⁶ Cfr. o art.º 11.º da LCPA, segundo o qual “1 - Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor. 2 - O disposto no número anterior não prejudica a demonstração da exclusão de culpa, nos termos gerais de direito.”

⁴⁷ Essa obrigação recaía inicialmente sobre as UG que foram criadas em todos os departamentos do Governo Regional com a missão de 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. As UG eram responsáveis para todos os efeitos pelas informações de reporte de informação aos Serviços da Secretaria Regional do Plano e Finanças pelo cumprimento dos prazos de reporte e pela prévia validação de toda a informação remetida aos Serviços da Secretaria Regional do Plano e Finanças (cfr. o art.º 7.º do DRR n.º 16/2012/M e o art.º 8.º do DRR n.º 9/2013/M, respetivamente de 4 de julho e 22 de maio).

Posteriormente, através do DRR n.º 6/2014/M, de 17 de abril (ORAM de 2014) “os serviços da administração direta, os serviços e fundos autónomos e empresas públicas reclassificadas” passaram a ser responsáveis “pelo conteúdo da informação reportada às unidades de gestão” (art.º 8.º). O que se manteve nas normas de execução dos orçamentos seguintes, tendo o n.º 3 do art.º 10.º do DRR n.º 9/2016/M, estipulado que não podiam ser “imputáveis às unidades de gestão quaisquer responsabilidades que decorram de atrasos ou da falta de reporte e, bem assim, de erros ou omissões de reporte, por parte dos serviços que a montante têm o dever de facultar a respetiva informação”.

Também previsto no n.º 3 do art.º 10.º do DRR n. 3/2017/M, de 7 de março que aprova as normas de execução do ORAM de 2017 e na linha do n.º 4 do art.º 54.º do DLR n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro.

constante do Mapa das Responsabilidades Contratuais Plurianuais anexo à Conta da RAM de 2017, já que o volume total de encargos inscrito no SCEP, extraído em 03/03/2018 e reportado à data de 31/12/2017, estava afetado por erros que ascendiam a cerca de 2,48 mil milhões de euros, muito acima do limite de materialidade definido para esta auditoria⁴⁸.

No exercício do contraditório o VP disponibilizou novamente informação sobre o funcionamento do SCEP na Administração Pública Regional corroborando globalmente o conteúdo do presente documento, sendo realçado, no que respeita à intervenção das UG que se procurou “(...) *através da criação das UG, e devido à proximidade daquelas entidades com os vários serviços da respetiva tutela, introduzir mecanismos adicionais de controlo, de modo a que os serviços da Vice-Presidência pudessem assegurar com fiabilidade e credibilidade a informação prestada às várias entidades.*”.

Efetivamente, as UG, no âmbito das suas competências plasmadas no Decreto que aprova o Orçamento da Região, devido ao conhecimento mais preciso e de proximidade com as entidades da respetiva área, são responsáveis pela agregação da informação e pela validação da mesma junto das respetivas entidades. Reconhecemos, ainda assim, que o papel das entidades fiscalizadoras é essencial para conferir toda a consistência e robustez à informação.”.

Deste modo, apesar de terem sido detetadas situações que revelam que a informação não foi registada atempadamente, o que revela que efetivamente será necessário reinsistir junto dos serviços e das respetivas Unidades de Gestão no sentido de assegurarem que estão a cumprir com o estabelecido na legislação em vigor e nas instruções que têm vindo a ser emanadas, considerando que ao nível da LCPA, no que respeita aos encargos plurianuais só é exigida a apresentação anual de declaração de que todos os compromissos plurianuais estão efetivamente e devidamente registados na base de dados central de encargos plurianuais e que ao nível da DROT, complementarmente são efetuadas várias solicitações durante cada ano económico neste âmbito (Orçamento da RAM, Conta da Região, relações trimestrais) julgamos que não pode ser referido que o sistema de controlo é fraco, carecendo de aperfeiçoamentos, em particular no que respeita à implementação de mecanismos de controlo, periódico e regular (...).”.

Quanto à DROT, sobre a matéria abordada no parágrafo anterior, foi referido que mensalmente “(...) *são elaborados relatórios mensais referentes ao acompanhamento da execução orçamental mensal, sendo que nos mesmos é efetuado ponto de situação dos encargos plurianuais à data do relatório e, face à situação verificada aquando da elaboração no Mapa XVII do Orçamento da Região. Neste âmbito. são analisadas mensalmente as variações dos encargos plurianuais*”.

Por último, no que concerne a esta problemática foi adiantado que “(...) *já no ano de 2018 e com o intuito de reforçar o controlo sectorial, imprescindível à verificação da consistência e conformidade da informação, a redação do n.º 4 do artigo 54.º do Decreto Legislativo Regional n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro foi alterada, mantendo-se o instituído neste âmbito até 2015. De ressaltar, ainda assim, que o papel que tem sido cometido às UG não visa desresponsabilizar os serviços responsáveis pelos registos da informação e pela assunção da despesa, os quais continuam a ser, em primeira instância, os principais responsáveis no garante da compilação da informação de forma correta e atempada. Por esta razão, sendo o papel das UG muito importante, o mesmo está sempre condicionado pela qualidade da informação prestada pelos serviços e até pelo papel das entidades fiscalizadoras (que não são as UG nem a DROT).*”.

⁴⁸ O Limiar da materialidade definido para a presente auditoria foi de 1%, ou seja, cerca de 82 milhões de euros.

4. Emolumentos

Em conformidade com o disposto nos art.ºs 9.º, n.º 6, e 11.º, n.º 1, do DL n.º 66/96, de 31 de maio⁴⁹, são devidos emolumentos pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro no montante de € 1.716,40 (cfr. o Anexo VII).

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;
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória referida no ponto 3.4, alíneas c) e d), ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 9, alíneas a) a c), da Lei n.º 98/97, alterada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março;
- c) Ordenar que exemplares deste Relatório sejam remetidos aos responsáveis identificados no Anexo VI;
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efetuadas pela DROT, para dar acolhimento às recomendações constantes do Relatório agora aprovado;
- e) Fixar os emolumentos devidos pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro em 1 716,40€, conforme cálculo feito no Anexo VII;
- f) Mandar divulgar o presente Relatório na Internet e na Intranet, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
- g) Determinar a entrega de um exemplar deste Relatório à Excelentíssima Magistrada do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- h) Expressar à Direção Regional do Orçamento e Tesouro o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação.


Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 22 dias do mês de novembro de 2018.

A Juíza Conselheira,



(Laura Tavares da Silva)

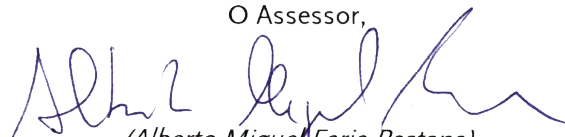
A Assessora,



(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

⁴⁹ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29/06, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28/08, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 04/04.

O Assessor,



(Alberto Miguel Faria Pestana)

Assistiu, por videoconferência
A Procuradora-Geral Adjunta,

(Teresa de Almeida)

ANEXOS



I – Responsabilidades contratuais plurianuais reportadas na Conta da RAM de 2017

	TOTAL ENCARGO	PAGO EM 2017	ESCALONAMENTO PLURIANUAL					SEGUINTE
			2018	2019	2020	2021	2022	
42 - Assembleia Legislativa da Madeira								
Serviços Integrados	-	-	-	-	-	-	-	-
Serviços e Fundos Autónomos	972 410,00	304 258,57	239 613,76	42 439,60	-	-	-	-
Total por departamento	972 410,00	304 258,57	239 613,76	42 439,60	-	-	-	-
42 - Presidência do Governo								
Serviços Integrados	101 437,00	43 247,70	44 371,33	-	-	-	-	-
Serviços e Fundos Autónomos	-	-	-	-	-	-	-	-
Total por departamento	101 437,00	43 247,70	44 371,33	-	-	-	-	-
43 - Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus								
Serviços Integrados	2 549 717 839,38	59 594 368,82	213 908 720,42	202 316 638,42	94 613 591,21	80 623 334,95	78 364 496,68	367 986 262,59
Serviços e Fundos Autónomos	-	-	-	-	-	-	-	-
Total por departamento	2 549 717 839,38	59 594 368,82	213 908 720,42	202 316 638,42	94 613 591,21	80 623 334,95	78 364 496,68	367 986 262,59
44 - Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública								
Serviços Integrados	6 475 995 850,59	512 466 352,54	637 812 456,61	480 080 566,10	387 567 839,73	408 220 887,94	611 312 882,67	2 744 529 460,01
Serviços e Fundos Autónomos	550 139 923,04	27 353 490,73	39 924 842,39	32 139 966,73	26 620 043,60	25 954 268,54	25 934 216,18	235 970 837,22
Total por departamento	7 026 135 773,63	539 819 843,27	677 737 299,00	512 220 532,83	414 187 883,33	434 175 156,48	637 247 098,85	2 980 500 297,23
45 - Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais								
Serviços Integrados	7 991 931,76	399 862,17	2 256 665,14	1 620,50	-	-	-	-
Serviços e Fundos Autónomos	181 521 159,57	24 952 602,18	29 797 237,34	12 448 613,88	9 051 150,07	3 908 954,91	1 046 778,13	12 827 664,31
Total por departamento	189 513 091,33	25 352 464,35	32 053 902,48	12 450 234,38	9 051 150,07	3 908 954,91	1 046 778,13	12 827 664,31
46 - Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura								
Serviços Integrados	26 043 082,71	9 193 403,38	10 893 892,30	1 736 658,90	110 304,30	27 557,76	27 702,72	226 840,32
Serviços e Fundos Autónomos	222 910 625,06	21 946 314,47	21 673 477,20	20 931 710,19	19 217 391,45	19 164 041,61	17 661 497,32	59 119 586,85
Total por departamento	248 953 707,77	31 139 717,85	32 567 369,50	22 668 369,09	19 327 695,75	19 191 599,37	17 689 200,04	59 346 427,17
47 - Secretaria Regional de Educação								
Serviços Integrados	212 870 617,74	45 422 731,38	36 710 420,06	9 312 306,28	6 227 131,15	2 545 298,45	307 455,17	942 024,92
Serviços e Fundos Autónomos	10 737 502,32	3 065 993,05	3 280 743,64	1 046 475,77	705 330,13	59 250,18	-	-
Total por departamento	223 608 120,06	48 488 724,43	39 991 163,70	10 358 782,05	6 932 461,28	2 604 548,63	307 455,17	942 024,92
48 - Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais								
Serviços Integrados	26 369 604,72	5 683 848,34	3 773 743,37	192 657,87	125 688,07	30 704,66	-	-
Serviços e Fundos Autónomos	2 268 075,11	131 632,93	1 231 794,78	278 874,49	119 224,12	71 236,62	59 756,63	239 026,52
Total por departamento	28 637 679,83	5 815 481,27	5 005 538,15	471 532,36	244 912,19	101 941,28	59 756,63	239 026,52
49 - Secretaria Regional da Saúde								
Serviços Integrados	4 254 774,58	3 458 145,09	312 368,05	36 600,00	-	-	-	-
Serviços e Fundos Autónomos	399 046 491,89	35 769 545,43	26 885 000,06	90 289 856,32	10 219 309,95	4 021 180,49	2 274 029,00	77 316 709,12
Total por departamento	403 301 266,47	39 227 690,52	27 197 368,11	90 325 656,32	10 219 309,95	4 021 180,49	2 274 029,00	77 316 709,12
50 - Secretaria Regional da Agricultura e Pesca								
Serviços Integrados	32 183 973,83	2 293 298,16	4 712 931,11	4 753 484,08	4 152 288,11	4 053 877,98	3 500 000,00	3 500 000,00
Serviços e Fundos Autónomos	9 327 475,01	534 548,64	1 260 741,41	780 276,18	715 658,29	653 988,26	633 707,98	211 134,79
Total por departamento	41 511 448,84	2 827 846,80	5 973 672,52	5 533 760,26	4 867 946,40	4 707 866,24	4 133 707,98	3 711 134,79
Total Geral	10 712 472 774,31	752 613 643,58	1 034 719 018,97	856 387 975,31	559 444 950,18	549 334 582,35	741 122 522,48	3 502 869 546,65

Nota: Serviços e Fundos Autónomos agrega a informação dos SFA e dos EPR.

II – Composição da Amostra

A amostra foi constituída com base no mapa dos Encargos Plurianuais do Governo Regional, reportados a 31 de dezembro de 2017⁵⁰, tendo sido selecionados inicialmente os instrumentos de maior volume financeiro: o maior de cada agrupamento económico e designação do estado do encargo registado em SCEP. Subsequentemente, de modo a assegurar maior representatividade, foram selecionados, os maiores acordos de regularização de dívida, e os maiores encargos registados no último mês de 2017.

Com base na informação prestada, segundo a qual os encargos plurianuais rondavam cerca de 8,2 mil milhões de euros, selecionou-se uma amostra de encargos no montante de 3,6 mil milhões de euros, que representa 44,1% do total, constituída por 17 instrumentos financeiros que se identificam no quadro.

Ano encargo	Adjudicatário	Tutela	Serviço	Estado	Montante Escalonado	Administr.	Cod. agrupam.	Anos do Escalonamento
2012	PAEF - Direção Geral do Tesouro	VP	GABINETE DO SECRETARIO E SERVIÇOS DE APOIO	Em execução	2 242 731 084,15	ARD	03,07 e 10	2012 a 2040
2014	EMPRÉSTIMO 1.1 MIO euros - NOVO BANCO - INICIO A 2013/06/03. O VALOR DE ENCARGO P/ 2014 ENGLOBAL VALOR DE 2013 (NA 03 - 4.624.103,62) UMA VEZ QUE O SISTEMA NAO ACEITA QUE SE LANCE COMO ESTADO: NOVO UM ENCARGO DE 2013) .PAGO EM DEZEMBRO 2013	VP	GABINETE DO SECRETARIO E SERVIÇOS DE APOIO	Em execução	641 990 095,10	ARD	03 e 10	2014 a 2028
2012	PATRIRAM-TITULAR.GESTAO PATRIM.PUBLICO	VP	DIREÇÃO REGIONAL DO PATRIMONIO E GESTAO DOS SERVIÇOS PARTILHADOS	Em execução	435 861 984,70	ARD	2	2008 a 2037
2017	BOPI0730 - investimento - BANCA OPI - Sem SWAP a partir Maio 2017. Valores a 09/09/2017	SREI	SOCIEDADE METROPOLITANA DE DESENVOLVIMENTO,SA	Em execução	72 564 856,14	EPR	03, 06 e 10	2012 a 2032
2014	CONSORCIO "VRCLECL", CONSTITUIDO PELAS EMPRESAS "SOMAGUE ENGENHARIA, S.A." E "MOTA-ENGL, ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO, S.A." - VIA RAPIDA CAMARA DE LOBOS - ESTREITO DE CAMARA DE LOBOS	SREI	DIREÇÃO REGIONAL DE ESTRADAS	Em execução	45 153 023,47	ARD	7	2015 a 2017
2012	MOTA ENGL ARD 1/VP/2015	VP	GABINETE DO SECRETARIO E SERVIÇOS DE APOIO	Em execução	40 131 281,59	ARD	3	2015 a 2019
2012	Clube Desportivo Nacional	SRE	DIREÇÃO REGIONAL DE JUVENTUDE E DESPORTO	Em execução	28 765 493,90	ARD	8	2012 a 2021
2005	Portaria 137/2014 - POTD	SRIAS	INSTITUTO DE EMPREGO DA MADEIRA,IP-RAM	Em execução	23 040 785,78	SFA	02 e 04	2014 a 2019
2012	NAO APLICAVEL NA FASE DE ABERTURA DO PROCEDIMENTO - PROC. 14/2017	SREI	DIREÇÃO REGIONAL DE EQUIPAMENTO SOCIAL E CONSERVAÇÃO	Autorizado SRF	19 520 000,00	ARD	7	2017 a 2019
2016	NAO APLICAVEL NA FASE DE ABERTURA DO PROCEDIMENTO - PROC. N.º 16/2017	SREI	DIREÇÃO REGIONAL DE EQUIPAMENTO SOCIAL E CONSERVAÇÃO	Novo em fase de apreciação	14 030 000,00	ARD	7	2017 a 2019
2015	Aguarda Adjucação	SRIAS	INSTITUTO DE EMPREGO DA MADEIRA,IP-RAM	Em execução	13 710 661,56	SFA	04 e 05	2012 a 2018
2017	SOMAGUE - ENGENHARIA, SA - P.º 38/2016	SREI	DIREÇÃO REGIONAL DE EQUIPAMENTO SOCIAL E CONSERVAÇÃO	Reprogramaçã o em aprovação	9 760 000,00	ARD	7	2017 a 2019
2017	MOTA-ENGL,ENGENHARIA E CONSTRUCAO,S.A./SOMAGUE ENGENHARIA, SA/SOMAGUE ENGENHARIA MADEIRA,S.A. NOVA LIGAÇÃO VASCO GIL - FUNDOA, A COTA 500 - 1.ª FASE (REINICIO TRABALHOS)	SREI	DIREÇÃO REGIONAL DE ESTRADAS	Em correção	9 392 718,22	ARD	7	2017 a 2019

⁵⁰ Cfr. o officio n.º S425, enviado pela DROT, em 08-03-2018.



Ano encargo	Adjudicatário	Tutela	Serviço	Estado	Montante Escalonado	Administr.	Cod. agrupam.	Anos do Escalonamento
2017	JOSE AVELINO PINTO- CONSTRUCAO E ENGENHARIA,S.A E AFAVIAS- ENGENHARIA E CONSTRUCOES,S.A-EM CONSORCIO - P.º 158/2008	SREI	DIREÇÃO REGIONAL DE EQUIPAMENTO SOCIAL E CONSERVAÇÃO	Obra/Encargo /Contrato suspenso	8 778 250,81	ARD	7	2012, 2014 a 2017
2012	Aguarda Adjudicação	SRIAS	INSTITUTO DE EMPREGO DA MADEIRA,IP-RAM	Em execução	5 515 337,51	SFA	05 e 09	2012 a 2017
2016	Lei de Meios / Contratação de Peritos/Árbitros. NPD - M100056631	VP	DIREÇÃO REGIONAL DO PATRIMONIO E GESTAO DOS SERVIÇOS PARTILHADOS	Em execução	1 671 851,97	ARD	1	2017 e 2018
2015	Madei quintas - Empreendimentos Tursticos Lda - Melhoramentos e Beneficiações na Quinta do Monte (Clausula 2ª da transação judicial)	VP	DIREÇÃO REGIONAL DO PATRIMONIO E GESTAO DOS SERVIÇOS PARTILHADOS	Em execução	824 817,00	ARD	11	2016 a 2018
					3 613 442 241,90			

III – Encargos plurianuais escalonados para o período de 2018 a 2040

Por departamento do Governo Regional

Departamento	Encargos	(em euros)
		%
ALM	280 252,52	0,0
PGR	44 371,33	0,0
SRAPE	964 048 608,59	13,5
SRF	5 643 845 540,83	79,2
SRIAS	68 501 262,90	1,0
SRETC	167 689 213,40	2,4
SRE	60 850 506,00	0,9
SRA	4 806 303,75	0,1
SRS	189 988 549,61	2,7
SRAP	25 932 691,57	0,4
Total GR	7 125 987 300,50	100,0

Por tipologia de serviço

Designação	Encargos	(em euros)
		%
Serviços Integrados	6 312 350 305	88,58
Serviços e Fundos Autónomos	28 512 793	0,40
Entidades Públicas Reclassificadas	785 124 202	11,02
Total GR	7 125 987 301	100,00

IV – Alegações das entidades

No decurso dos trabalhos de campo da auditoria foram apresentadas as seguintes alegações pelo CARAM⁵¹:

“Relativamente à razão pela qual o CARAM não havia, em tempo útil, registado o encargo plurianual relativo ao compromisso financeiro assumido junto do Dexia Sabadell, no ano de 2007, deve-se ao facto de, segundo o entendimento corrente à data, os encargos financeiros similares a este não carecerem de registo no sistema informático de controlo SCEP.

Diligenciamos de forma imediata ao seu registo no momento em que tal nos foi efetivamente solicitado.

Importa frisar que esta dívida foi constituída muito antes da entrada em vigor da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso e da própria reclassificação do CARAM enquanto Entidade Publica Reclassificada fato que ocorreu em 2015.”

Por seu turno o Coordenador da Unidade de Gestão do Serviço Regional de Saúde⁵² argumentou que:

“(…) o SESARAM informou que a dívida financeira não se encontra registada em SCEP, contudo, irão inscrever de imediato a dívida remanescente. Importa frisar que esta dívida foi constituída muito antes da entrada em vigor da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso e da reclassificação do SESARAM. Ora, face ao número considerável de encargos plurianuais que esta entidade tem, foi dada prioridade aos encargos novos, tendo estes ficado sem registo – situação esse que como foi dito, será imediatamente resolvida.”

⁵¹ Conforme ofício enviado à DROT n.º 197, de 17/04/2018.

⁵² Vide e-mail enviado à DROT em 13/04/2018.

V – Manual do Utilizador do SCEP

O SCEP é um módulo do SIGO que regista, de forma permanente a despesa com incidência plurianual de todos os tipos de instrumentos previamente carregados no sistema, fornecidos pela DGO.

A lista de tipos de instrumentos disponíveis⁵³ integra: Aluguer Operacional – Renting; Alugueres de Longa Duração; Assistência Técnica e Manutenção; Cooperação Técnico – Financeira; Empreitadas de Obras Públicas; Estudos, Projetos e Consultoria; Incentivos Financeiros; Locação Financeira⁵⁴; Outros; Parcerias Público Privadas; Prestação de Serviços; Plano de Liquidação dos Pagamentos em Atraso e Candidaturas a Cofinanciamento por Fundos Europeus.

O manual de utilizador do SCEP, no ponto 2.2 (Âmbito e fundamento legal), refere que: *“A obrigatoriedade de registo nesta aplicação central disponibilizada e mantida pela DGO⁵⁵ abrange nos termos estabelecidos no n.º 2 do art.º 6 da Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro todos os Serviços do subsetor da Administração Central, incluindo os Serviços Integrados, os Serviços e Fundos Autónomos e as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) da Administração Central” e que a “informação deve ser mantida permanentemente atualizada”.*

Foi adotada a definição de compromisso plurianual constante da alínea b) do art.º 3.º da LCPA⁵⁶ explicitando-se que nos termos do n.º 1 do art.º 6.º: *“A assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação, acordos de cooperação técnica e financeira com os municípios e parcerias público-privadas, está sujeita a autorização prévia”.* Na RAM, essa competência é do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças (alínea b) do n.º 1).

O manual também considera, conforme disposto no n.º 4 do art.º 16.º da LCPA, a obrigatoriedade da inscrição integral dos compromissos plurianuais, nos casos em que os planos de pagamentos gerem encargos plurianuais.

Os principais conceitos associados ao SCEP constam o quadro seguinte:

Conceito	Descrição
Instrumento (ou tipo de Instrumento)	Instrumentos de gestão ou ato administrativo gerador de encargo plurianual
Encargo plurianual	Obrigaçãõ assumida pelo organismo que implica despesa orçamental em mais de um ano económico ou em anos económicos distintos do ano em que o compromisso é assumido
Entidade adjudicante	Serviço que contrai o encargo
Adjudicatário/beneficiário	Entidade que beneficia ou fornece o bem ou serviço à Entidade Adjudicante
Instrumento legal	Caracterização da fundamentação legal para o encargo assumido/ a assumir

⁵³ Exemplos de encargos plurianuais do SCEP disponibilizados pela DROT: *“PAEF - Direção Geral do Tesouro”* e encargos de entidades bancárias.

⁵⁴ Os tipos de instrumentos de locação financeira previamente carregados no sistema são *“Bens de Defesa, Edifícios, Material de Informática, Material de Transporte e Outros Bens”.*

⁵⁵ De acordo com o n.º 1 do art.º 13.º do DL n.º 127/2012, de 21 de junho.

⁵⁶ A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, estabeleceu as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (LCPA) definindo *“Compromissos plurianuais» [como] os compromissos que constituem obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico;”.*

Conceito	Descrição
Enquadramento orçamental	Orçamento que suporta a despesa a realizar: - funcionamento ou investimento.
Projeto	No caso do enquadramento orçamental ser investimento, então deve ser identificado, mediante seleção, o código do projeto, na área de escalonamento e financiamento.
Estado	Situação atual do Instrumento (por referência ao tipo de instrumento) Ver Tabela 2 do Ponto 5.1 do manual e transcrita no quadro seguinte
Objetivo	Área de intervenção do encargo que está associado à classificação funcional da despesa pública
Escalonamento e financiamento	Repartição anual das despesas contratadas por cada ano de existência do encargo.

O quadro disponibilizado no ponto 5.1 (Regras gerais de registo) do Manual apresenta as diferentes fases do ciclo de vida de cada instrumento, evidenciando o tipo de instrumento aplicável a cada fase, as tarefas a realizar pelo organismo, as regras aplicáveis e a sequência de operações possível:

Estado	Observações	Estados seguintes possíveis
1 – Novo em fase de apreciação	O Serviço regista novo instrumento para apreciação – neste estado pode alterar o instrumento, quando a autorização final diverge do registo inicial (ver tabela 5 – Motivos de alteração de instrumentos e campos editáveis). Depois deste estado, o instrumento passa a execução, anulação (no caso da não aprovação) ou transferido (no caso de ser transferido para outra entidade)	3,5,7*,8
2 – Reprogramação em aprovação	Quando o serviço pretenda alterações a um instrumento em execução. Neste estado o instrumento pode ser alterado em face do despacho final (ver tabela 5 - Motivos de alteração dos instrumentos e campos editáveis).	3,5,7*,9
3 – Em execução	Quando o instrumento já foi aprovado ou alterado. Apenas é possível registar execução. É possível efetuar correções de eventuais erros, após autorização da DGO (Delegação passa para o Estado de 6 - correção). Uma vez em execução as alterações ao instrumento devem ser submetidas ao membro do GR responsável pela área das finanças (estado 2) ou ser Terminado /Anulado /Transferido (4,5 ou 7*) A colocação de instrumentos neste estado só é possível, mediante acesso pela Delegação ao sistema.	2, 4, 5, 6, 7*,9
4 – Terminado	Quando a execução do instrumento foi finalizada.	-
5 – Anulado	Quando, por decisão superior, a execução do instrumento é suspensa/ cancelada; ou quando um instrumento em fase de apreciação é objeto de cancelamento.	-
6 – Em correção	Uma vez no estado de execução, pode haver necessidade de correção de erros de registo. A correção só deve ser utilizada em caso de erro para retificar algum elemento que não esteja conforme a autorização do membro do GR responsável pela área das finanças.	3,7*,9

Estado	Observações	Estados seguintes possíveis
	A colocação de instrumentos neste estado só é possível, mediante acesso pela Delegação ao sistema. Após a correção feita pelo serviço, a delegação passa o instrumento novamente para execução.	
7 – Transferido	Quando o encargo é transferido para outra entidade.	-
8 – Autorizado SRF	Quando o novo encargo tem a devida autorização prévia do membro do governo com a tutela das Finanças	1,3,5,7*
9 – Obra/Encargo/ Contrato suspenso	Quando o encargo é suspenso depois ter entrado em execução.	2,3,4,5,6,7

* - A passagem a este estado é feita automaticamente no âmbito da transferência de encargos entre entidades

VI – Princípio do contraditório/Entidades contraditadas

Responsável	Cargo
Rui Manuel Teixeira Gonçalves	Ex- Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública
Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado	Vice-Presidente do Governo
Rogério de Andrade Gouveia	Diretor Regional Adjunto de Finanças
Duarte Freitas	Diretor Regional do Orçamento e Tesouro
Dulce Faria Veloza	Subdiretora Regional do Orçamento e Tesouro
Hugo Duarte Araújo da Costa	Diretor de Serviços de Estudos e Controlo Orçamental
Maria Tomásia Alves	Presidente do Conselho de Administração do SESARAM, EPE
Sandra Fabrícia Tavares Teixeira	Vice-Presidente do Conselho de Administração do SESARAM, EPE
Pedro Santos Gouveia	Vogal do Conselho de Administração do SESARAM, EPE
Fernando Manuel M. P. dos Santos	Presidente do Conselho de Administração do CARAM, EPE
Duarte Nuno Soares Araújo Sol	Vogal do Conselho de Administração do CARAM, EPE
Maria Manuela dos Reis Teixeira	Vogal do Conselho de Administração do CARAM, EPE
Paulo Nuno Gomes Barros	Coordenador do Núcleo de Gestão Financeira do SESARAM
Hélder Heliodoro Pinto Correia Fernandes	Diretor Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados
Élia Fátima da Silva Rodrigues Ribeiro	Diretor Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados

VII – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)¹

AÇÃO: Auditoria aos procedimentos de identificação, registo e reporte dos encargos plurianuais na Conta da RAM de 2017

ENTIDADE FISCALIZADA: Direção Regional do Orçamento e Tesouro

SUJEITO PASSIVO: Direção Regional do Orçamento e Tesouro

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	211	18.629,19 €
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)		-
<p>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.</p> <p>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.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		18.629,19 €
	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.