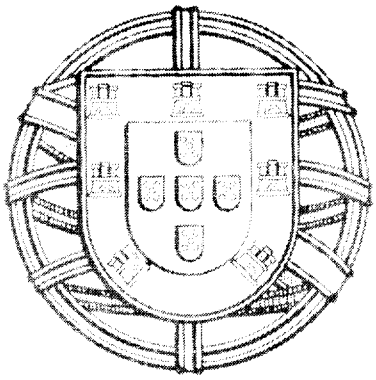
Quarta-feira, 25 de Outubro de 1995

Número 247/95
SUPLEMENTO
II
SÉRIE



DIÁRIO DA REPÚBLICA

SUPLEMENTO

SUMÁRIO

Tribunal de Contas ..... 12 788-(2)

Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativo ao ano de 1993

ÍNDICE

TOMO I

Pág.

CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS ..... 12 788-(5)

CAPÍTULO I — O processo orçamental ..... 12 788-(6)

1 — Enquadramento orçamental ..... 12 788-(6)
2 — A elaboração do Orçamento ..... 12 788-(7)

2.1 — Instruções ..... 12 788-(7)
2.2 — O Orçamento do Estado para 1993 ..... 12 788-(8)

3 — A aprovação do Orçamento ..... 12 788-(9)

3.1 — A proposta de decreto legislativo regional ..... 12 788-(9)
3.2 — Os princípios orçamentais ..... 12 788-(10)

3.2.1 — O princípio da plenitude orçamental ..... 12 788-(10)
3.2.2 — O princípio do equilíbrio orçamental ..... 12 788-(13)

3.3 — O decreto legislativo regional que aprova o Orçamento Regional ..... 12 788-(14)
3.4 — O conteúdo do Orçamento ..... 12 788-(14)

4 — A execução do Orçamento ..... 12 788-(16)

4.1 — O decreto regulamentar regional de execução orçamental ..... 12 788-(16)

5 — Alterações orçamentais ..... 12 788-(16)

5.1 — Generalidades ..... 12 788-(16)
5.2 — Alterações da competência da Assembleia Legislativa Regional ..... 12 788-(17)
5.3 — Alterações por contrapartida da dotação provisional ..... 12 788-(17)
5.4 — Alterações por portaria ..... 12 788-(18)
5.5 — Alterações de natureza funcional ..... 12 788-(19)
5.6 — Abertura de créditos especiais ..... 12 788-(20)
5.7 — Síntese das alterações orçamentais ..... 12 788-(21)

6 — A Conta da Região ..... 12 788-(22)

6.1 — Generalidades ..... 12 788-(22)
6.2 — A estrutura da Conta da Região ..... 12 788-(22)

CAPÍTULO II — O orçamento da receita ..... 12 788-(23)

1 —Generalidades ..... 12 788-(23)
2 — Estrutura orçamental da receita ..... 12 788-(23)
3 — Análise da execução da receita ..... 12 788-(25)

3.1 — Comparação entre a receita prevista e a receita cobrada ..... 12 788-(25)
3.2 — As receitas correntes ..... 12 788-(27)
3.3 — As receitas de capital ..... 12 788-(30)

4 — Evolução da receita efectiva cobrada ..... 12 788-(32)

4.1 — A evolução das receitas fiscais ..... 12 788-(35)
4.2 — A evolução das transferências ..... 12 788-(36)

5 — A certificação da receita ..... 12 788-(37)
6 — Resumo das transferências relacionadas com a aplicação dos Fundos Comunitários na RAM ..... 12 788-(38)

CAPÍTULO III — O orçamento da despesa ..... 12 788-(39)

1 — Generalidades ..... 12 788-(39)
2 — Comparação entre a despesa prevista e a despesa paga ..... 12 788-(39)

2.1 — Classificação económica ..... 12 788-(39)

2.1.1 — As despesas correntes ..... 12 788-(40)
2.1.2 — As despesas de capital ..... 12 788-(42)

2.2 — Classificação orgânica ..... 12 788-(43)

2.2.1 — Despesas correntes por departamento ..... 12 788-(44)
2.2.2 — Despesas de capital por departamento ..... 12 788-(46)

2.3 — Classificação funcional ..... 12 788-(46)

3 — Evolução das despesas ..... 12 788-(47)

3.1 — A perspectiva económica ..... 12 788-(47)

3.1.1 — Evolução da despesa corrente ..... 12 788-(48)

3.2 — A perspectiva funcional ..... 12 788-(49)

4 — Subsídios, créditos e outros apoios financeiros ..... 12 788-(50)

4.1 — Generalidades ..... 12 788-(50)
4.2 — Subsídios atribuídos pelos departamentos do Governo Regional ..... 12 788-(51)

4.2.1 — Presidência do Governo Regional ..... 12 788-(51)
4.2.2 — Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação ..... 12 788-(51)
4.2.3 — Secretarias Regionais de Agricultura, Florestas e Pescas e da Economia e Cooperação Externa ..... 12 788-(51)
4.2.4 — Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego ..... 12 788-(54)
4.2.5 — Secretaria Regional do Turismo e Cultura ..... 12 788-(56)
4.2.6 — Secretaria Regional do Equipamento Social ..... 12 788-(57)
4.2.7 — Secretaria Regional dos Assuntos Sociais ..... 12 788-(58)
4.2.8 — Secretaria Regional das Finanças ..... 12 788-(58)

5 — Empréstimos e outras operações activas ..... 12 788-(60)
6 — Benefícios fiscais ..... 12 788-(62)
7 — As despesas de investimento do PIDDAR ..... 12 788-(62)

7.1 — Generalidades ..... 12 788-(62)
7.2 — As alterações orçamentais do PIDDAR ..... 12 788-(63)
7.3 — A execução do PIDDAR ..... 12 788-(64)
7.4 — A execução e a evolução funcional das despesas do PIDDAR ..... 12 788-(67)

8 — Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira (POP-RAM) ..... 12 788-(68)

8.1 — A execução do POP-RAM em 1993 ..... 12 788-(69)
8.2 — As comparticipações comunitárias ..... 12 788-(69)
8.3 — Execução financeira do POP-RAM por subprogramas ..... 12 788-(70)

8.3.1 — Subprograma 1 — «Desenvolvimento da Estrutura Produtiva» ..... 12 788-(70)
8.3.2 — Subprograma 2 — «Valorização e Aproveitamento do Potencial Turístico» ..... 12 788-(71)
8.3.3 — Subprograma 3 — «Estruturas Físicas do Sector Energético» ..... 12 788-(71)
8.3.4 — Subprograma 4 — «Incremento das Acessibilidades» ..... 12 788-(71)
8.3.5 — Subprograma 5 — «Incremento da Formação Profissional e Valorização dos Recursos Humanos» ..... 12 788-(71)
8.3.6 — Subprograma 6 — «Equipamentos Sociais Estratégicos» ..... 12 788-(72)
8.3.7 — Subprograma 7 — «Protecção do Meio Ambiente e Ordenamento do Território» ..... 12 788-(72)
8.3.8 — Subprograma 8 — «Gestão e Acompanhamento do POP-Madeira ..... 12 788-(72)

9 — Programa de Opções Específicas para o Afastamento e a Insularidade (POSEIMA) ..... 12 788-(73)

9.1 — Generalidades ..... 12 788-(73)
9.2 — Aplicação de medidas comuns nos Açores e na Madeira ..... 12 788-(73)
9.3 — Medidas específicas a favor da Região Autónoma da Madeira ..... 12 788-(73)

9.3.1 — Produtos agrícolas ..... 12 788-(73)
9.3.2 — Produtos petrolíferos ..... 12 788-(74)
9.3.3 — Produtos siderúrgicos ..... 12 788-(74)
9.3.4 — Zona franca ..... 12 788-(74)

9.4 — Medidas específicas a favor da produção na Madeira ..... 12 788-(74)

9.4.1 — Banana ..... 12 788-(74)
9.4.2 — Frutas, produtos hortícolas, flores, plantas e chá ..... 12 788-(75)
9.4.3 — Outras medidas de apoio à produção local da Região ..... 12 788-(75)

9.5 — Medidas de carácter fitossanitário ..... 12 788-(76)
9.6 — Símbolo gráfico ..... 12 788-(76)
9.7 — Pescas ..... 12 788-(76)
9.8 — Artesanato ..... 12 788-(76)
9.9 — Transferências para a Região ao abrigo do POSEIMA ..... 12 788-(77)

10 — Programa Operacional de Desenvolvimento das Regiões Ultraperiféricas Portuguesas (REGIS) ..... 12 788-(77)

10.1 — Generalidades ..... 12 788-(77)
10.2 — Execução financeira do REGIS por subprogramas ..... 12 788-(77)

10.2.1 — Subprograma — «Acessibilidade Externa» ..... 12 788-(77)
10.2.2 — Subprograma — «Ambiente» ..... 12 788-(78)
10.2.3 — Subprograma — «Gestão e Informação» ..... 12 788-(78)

11 — Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) ..... 12 788-(78)

11.1 — Generalidades ..... 12 788-(78)
11.2 — Aplicação do PDR na Região Autónoma da Madeira ..... 12 788-(79)

11.2.1 — Conteúdo e prioridades estratégicas ... 12 788-(79)
11.2.2 — Financiamento do PDR na Madeira ... 12 788-(79)

CAPÍTULO IV — Acções de fiscalização realizadas a despesas de serviços simples e de programas e projectos integrados no PIDDAR 12 788-(79)

1 — Verificação *in loco* de documentos de despesa de serviços simples na sequência de recusas de visto a processos de pessoal 12 788-(79)

1.1 — Generalidades ... 12 788-(79)
1.2 — Legislação e metodologia utilizada ... 12 788-(80)
1.3 — Conclusões e recomendações ... 12 788-(80)

2 — Auditoria à Direcção Regional das Pescas no âmbito das despesas de programas e projectos do PIDDAR e de serviços simples 12 788-(80)

2.1 — Generalidades ... 12 788-(80)
2.2 — Áreas seleccionadas ... 12 788-(80)
2.3 — Resultados da auditoria ... 12 788-(81)

2.3.1 — Avaliação do sistema informático ... 12 788-(81)
2.3.2 — Principais irregularidades detectadas ... 12 788-(81)

CAPÍTULO V — Orçamentos dos fundos e serviços autónomos ... 12 788-(83)

1 — Generalidades ... 12 788-(83)
2 — Acções de fiscalização sucessiva ... 12 788-(83)

2.1 — Apreciação da conta da Assembleia Legislativa Regional de 1993 ... 12 788-(83)
2.2 — Resultados das auditorias efectuadas ... 12 788-(83)

3 — As receitas dos fundos e serviços autónomos ... 12 788-(83)
4 — As despesas dos fundos e serviços autónomos ... 12 788-(87)
5 — A conta consolidada dos fundos e serviços autónomos ... 12 788-(90)

CAPÍTULO VI — As contas da Administração Pública Regional ... 12 788-(91)

1 — Generalidades ... 12 788-(91)
2 — Conta do Governo Regional ... 12 788-(91)
3 — A conta consolidada do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos ... 12 788-(93)

3.1 — Actividade financeira da Administração Regional Autónoma ... 12 788-(93)
3.2 — O equilíbrio da conta consolidada ... 12 788-(95)
3.3 — O crescimento das despesas correntes da conta consolidada ... 12 788-(96)

CAPÍTULO VII — A dívida pública regional ... 12 788-(96)

1 — Generalidades ... 12 788-(96)
2 — O movimento da dívida directa do Governo Regional ... 12 788-(97)

2.1 — Situação da dívida directa do Governo Regional em 1 de Janeiro de 1993 ... 12 788-(97)
2.2 — O movimento da dívida directa do Governo Regional ... 12 788-(97)

2.2.1 — O movimento da dívida interna ... 12 788-(97)
2.2.2 — Dívida externa — Banco Europeu de Investimentos ... 12 788-(101)
2.2.3 — Situações críticas ... 12 788-(102)

2.3 — Situação da dívida directa do Governo Regional em 31 de Dezembro de 1993 ... 12 788-(103)

3 — O movimento da dívida directa dos fundos e serviços autónomos ... 12 788-(104)
4 — Dívida directa consolidada do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos ... 12 788-(108)
5 — O programa de recuperação financeira da RAM ... 12 788-(108)
6 — A dívida indirecta da RAM ... 12 788-(110)

6.1 — Generalidades ... 12 788-(110)
6.2 — O movimento de avales ... 12 788-(110)

7 — A dívida administrativa ... 12 788-(112)

7.1 — Encargos assumidos e não pagos durante o ano de 1993 ... 12 788-(112)
7.2 — Encargos assumidos sem cabimento orçamental ... 12 788-(116)

8 — A dívida pública total da Administração Regional Autónoma ... 12 788-(116)
9 — Limites ao endividamento e ao défice público emergentes do Tratado da União Europeia ... 12 788-(116)
10 — A situação da dívida das autarquias locais ... 12 788-(117)

10.1 — Generalidades ... 12 788-(117)
10.2 — A dívida bancária das autarquias ... 12 788-(117)
10.3 — A dívida administrativa das autarquias ... 12 788-(118)

CAPÍTULO VIII — Análise do grau de acatamento das anteriores recomendações do Tribunal de Contas ... 12 788-(119)
Capítulo IX — Conclusões ... 12 788-(121)

1 — Principais aspectos a salientar ... 12 788-(121)
2 — Ajustamentos ... 12 788-(123)

2.1 — Conta da Região ... 12 788-(123)
2.2 — Conta consolidada ... 12 788-(123)
2.3 — Conta consolidada com encargos assumidos e não pagos ... 12 788-(123)

3 — Recomendações ..... 12 788-(123)
4 — Reservas ..... 12 788-(125)

TOMO II

ANEXOS — Respostas dos serviços (n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro) ..... 12 788-(126)
ANEXO I — Quesitos sobre a Conta da Região de 1993 ..... 12 788-(126)
ANEXO II — Respostas aos quesitos sobre a Conta da Região de 1993 ..... 12 788-(143)

TOMO I

Considerações prévias

1 — Em conformidade com o disposto no artigo 49.º, alínea *o*), do Estatuto Político-Administrativo constante da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, o Governo Regional da Madeira, na sua sessão plenária de 15 de Dezembro de 1994, e através da Resolução n.º 1250/94, deliberou, mediante proposta de S. Ex.ª o Secretário Regional das Finanças, aprovar o relatório e a Conta da Região referentes ao ano de 1993, e remetê-los, quer à Assembleia Legislativa Regional, para os efeitos consignados na alínea *q*) do artigo 29.º da mesma Lei n.º 13/91, quer à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, onde deram entrada em 30 de Dezembro de 1994.

2 — Presume-se, assim que tenha sido dado igualmente cumprimento ao disposto na parte final do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, por força da qual deveria ocorrer até 31 de Dezembro de 1994 a apresentação, à Assembleia Legislativa Regional, da Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económico de 1993.

3 — Após a análise da Conta, levada a cabo pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, o resultado dessa apreciação, depois de condensado em 49 quesitos, correspondentes a outras tantas observações críticas, foi, para efeitos de contraditório, nos termos do artigo 30.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, assim como do artigo 24.º, n.º 4, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, remetido a S. Ex.ª o Secretaria Regional das Finanças, acompanhando o ofício n.º 1798, de 7 de Abril de 1995, da mesma Secção Regional, subscrito pelo juiz-relator, onde se fixou a data limite de 28 do mesmo mês para apresentação das respostas tidas por convenientes.

Data essa que coincidiu com a do ofício n.º 930, pelo qual S. Ex.ª o Secretário Regional das Finanças respondeu aos quesitos formulados, contrapondo-lhes os argumentos a cuja apreciação adiante se procederá, no âmbito do juízo público a emitir por este Tribunal.

4 — Ao presente parecer junta-se, como tomo II, a correspondência havida com a Secretaria Regional das Finanças, quanto aos aspectos controvertidos em sede de análise da Conta da Região, assim como a restante correspondência trocada entre os Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas e diversos Serviços da Administração Regional Autónoma, da administração local e da administração central, ou com entidades particulares, sobre matérias conexas com os trabalhos preparatórios do parecer, tendentes, designadamente, a fazer contraprova ou efectivo controlo cruzado, a fim de confirmar ou infirmar, quer as verificações dos auditores da Secção Regional, condensadas nos quesitos, quer as respostas da Secretário Regional das Finanças, ou ainda para reunir elementos que só poderiam ser fornecidos por terceiras entidades.

5 — Na sua generalidade, as diligências efectuadas pelos Serviços de Apoio obtiveram, em tempo útil, as respostas solicitadas, sendo de realçar o elevado grau de cooperação com a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, manifestado pela grande maioria das entidades para o efeito contactadas.

Especial referência merece, porém, e uma vez mais, a permanente disponibilidade evidenciada pelos serviços da Secretaria Regional das Finanças, tanto nas respostas aos quesitos, como na sequência dada aos contactos estabelecidos, a vários níveis, pelos auditores da Secção Regional, em ordem ao completo e cabal esclarecimento dos reparos suscitados durante os trabalhos preparatórios necessários à emissão do parecer, pois sem essa permanente e leal disponibilidade não teria sido possível dilucidar algumas situações complexas, cuja aparente gravidade, inicialmente reflectida nos quesitos, ficou atenuada, ou mesmo eliminada, face aos esclarecimentos prestados.

Pela amplitude da informação disponibilizada e pela cuidadosa elaboração dos documentos pedidos, também se destacam a Direcção Regional de Pescas, no que se refere à análise a despesas de funcionamento e à execução financeira de programas e projectos desenvolvidos, em 1993, no âmbito do PIDDAR, bem como, nas verificações feitas em serviços simples, o Gabinete de S. Ex.ª o Secretário Regional do Equipamento Social e Ambiente, a Direcção Regional da Agricultura, da Secretaria Regional de Agricultura, Florestas e Pescas, e a Direcção Regional de Finanças, Administração e Pessoal, da Secretaria Regional de Educação.

Refira-se ainda a atempada prestação de informações relativas às operações de crédito contraídas pelos diversos fundos e serviços autónomos, na sequência da circularização ordenada pelo Acórdão n.º 11/92, de 25 de Novembro, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, publicado o *Diário da República*, 2.ª série, n.º 286, de 12 de Dezembro de 1992.

E regista-se igualmente a circunstância de, no quadro do julgamento da conta do chefe de Divisão do Tesouro Regional, consubstanciado no Acórdão n.º 10/95, de 28 de Abril, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, ter sido possível confirmar os saldos de tesouraria, assim como reconhecer o acatamento generalizado das instruções para o efeito aprovadas pelo Acórdão n.º 9/92, de 22 de Julho, da mesma Secção Regional, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 201, de 1 de Setembro de 1992.

6 — De acordo com o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 24.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro:

> 2 — O Governo Regional deve publicar contas provisórias trimestrais 90 dias após o termo do mês a que se referem e apresentar à Assembleia Legislativa Regional a Conta da Região até 31 de Dezembro do ano seguinte aquele a que respeite.
>
> 3 — A Assembleia Legislativa Regional aprecia e aprova a Conta da Região, precedendo parecer da Secção Regional do Tribunal de Contas, até 30 de Junho seguinte, e no caso de não aprovação, determina, se a isso houver lugar, a efectivação da correspondente responsabilidade.

Comentando idênticas disposições contidas na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 1 de Fevereiro), o Prof. Doutor Teixeira Ribeiro, a propósito das relações entre o prazo para elaboração do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado e o prazo para aprovação da Conta Geral do Estado pela Assembleia da República, pronuncia-se assim «Reparos à Lei do Enquadramento do Orçamento», in *Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol. XXXIV, 1991, pp. 300 e 301):

> [...] Nos termos do n.º 2 do artigo 24.º, o Governo tem de enviar à Assembleia, até 31 de Dezembro do ano seguinte, a cada ano; e, nos termos do n.º 3, a Assembleia tem de apreciar a Conta até 30 de Junho ulterior. Dá-se, portanto, à Assembleia um mínimo de seis meses para emitir a sua opinião.
>
> Simplesmente, este n.º 3 diz que a Assembleia aprecia a Conta precedendo parecer do Tribunal de Contas. E di-lo reproduzindo o actual artigo 110.º da Constituição. Sucede, todavia, que a recente reforma do Tribunal de Contas (Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro) não fixou prazo para ele dar parecer sobre a Conta Geral do Estado; e a lei anterior (Decreto com força de lei n.º 18 962, de 25 de Outubro de 1930, artigo 16.º, n.º 9) mandava-o formular o parecer no prazo máximo de dois anos depois de finda cada gerência. De modo que, uma de duas: ou se entende que, por não ter sido fixado outro prazo na Lei de Reforma do Tribunal de Contas, ainda vigora o prazo de dois anos estabelecido no Decreto de 1930, e então, o Tribunal de Contas tem de dar parecer para além do prazo fixado para a Assembleia dar o seu; ou se entende, que, por virtude do disposto no n.º 3 do artigo 24.º da Lei do Enquadramento, o Tribunal de Contas tem de dar o seu parecer antes do limite do prazo para a Assembleia dar o dela, e, então, fica-se sem saber até quando antes, o que é pouco compreensível.
>
> Tudo consequência de o assunto não ter sido devidamente ponderado pelo autor da Lei do Enquadramento, que foi a Assembleia da República.

Traços comuns a estes apresenta a situação que se configura quando da indagação do prazo aplicável à elaboração do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, porquanto, nessa matéria, e tal como sucede com o parecer sobre a Conta Geral do Estado,

a Lei n.º 86/89 não fixou qualquer prazo para o efeito, havendo, pois, e em primeira linha, que procurar a resposta na Lei n.º 23/81, de 19 de Agosto, cuja vigência parcial e transitória é ressalvada na parte final do n.º 1 do artigo 67.º daquela Lei n.º 86/89.

Só que, na Lei n.º 23/81, o n.º 3 do artigo 6.º dispõe no sentido de competir às Secções Regionais do Tribunal de Contas «apresentar à Assembleia Regional, até 31 de Dezembro, um parecer fundamentado sobre as Contas da Região respeitantes ao ano anterior». Ora, para que tal pudesse suceder, seria necessário que a Conta desse entrada na Secção Regional com antecedência razoável, de molde a permitir ultimar os trabalhos do parecer dentro dos 12 meses ulteriores ao termo do ano económico a que a Conta se reporta. E, no caso da Região Autónoma da Madeira, o Governo Regional, para apresentar à Assembleia Legislativa Regional a Conta da Região relativa a cada ano económico, dispõe hoje de prazo até 31 de Dezembro do ano seguinte, concedido pelo n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 28/92, o que, a ser utilizado na sua totalidade ou quase totalidade, impossibilita o Tribunal de Contas de emitir o seu parecer até à mesma data de 31 de Dezembro do ano imediato àquele a que a Conta da Região respeite.

Mas é também muito discutível que o disposto no n.º 9 do artigo 16.º do Decreto com força de lei n.º 18 962, de 25 de Outubro de 1930, se aplique à feitura do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, dado que tal conduziria a admitir que a respectiva ultimação ocorresse em data posterior àquela em que se completara o prazo legalmente fixado para a aprovação da mesma Conta pela Assembleia Legislativa Regional.

Fica-se, assim, sem saber até quando, antes do limite do prazo para a Assembleia Legislativa Regional aprovar as contas, tem o Tribunal de Contas de dar o seu parecer, o que, tal como considera o Prof. Doutor Teixeira Ribeiro, em relação ao parecer sobre a Conta Geral do Estado, «é pouco compreensível» (est. cit., *loc. cit.*, p. 301).

Daí que, à semelhança do que já aconteceu na votação dos pareceres relativos a 1991 e 1992, e considerando que, embora tempestivamente, só em 30 de Dezembro de 1994 deu entrada na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas a Conta aprovada e remetida pelo Governo Regional, tenha este ano o Tribunal de Contas procurado, uma vez mais, envidar todos os esforços em ordem que o colectivo previsto no n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, pudesse emitir o parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económico de 1993 antes de ficar esgotado o prazo que a lei fixa à Assembleia Legislativa Regional para a aprovação da mesma Conta.

E, desta feita, face, sobretudo, à antecipação do final dos trabalhos de redacção do presente parecer, mostrou-se ainda possível conciliar a data da sua aprovação com a do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado, e, por conseguinte, proceder à respectiva votação na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, dando-se, com isso, estrita observância ao disposto no n.º 2 do citado artigo 11.º da Lei n.º 86/89.

CAPÍTULO I

O processo orçamental

1 — Enquadramento orçamental

1 — A alteração do quadro legislativo do enquadramento orçamental regional, ocorrida em 1992 com a aprovação da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (Lei de Enquadramento do Orçamento da Região), passou, nos termos do respectivo artigo 33.º, a aplicar-se em 1993 aos procedimentos para a elaboração e organização do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (capítulo II). É, pois, a primeira vez que a citada Lei n.º 28/92 vigora na sua plenitude, abrangendo todo o processo orçamental (incluindo os procedimentos normativos da fiscalização) (1).

A contradição, por actos concretos orçamentais, de qualquer destas normas, poderá ser considerada ilegal ou, se assim se entender, indirectamente inconstitucional, por colidir com o disposto nos artigos 109.º, n.ºs 1 e 2, e 168.º, n.º 1, alínea *p*), da Constituição da República Portuguesa, pois, atendo o seu carácter de lei de valor reforçado, a Lei de Enquadramento do Orçamento da Região estabelece princípios inderrogáveis pela lei anual do orçamento.

As alterações contidas na Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, relativamente à Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, quer a nível de execução e de apresentação da Conta, quer a nível de elaboração, discussão e aprovação do Orçamento, foram objecto de análise em sede do parecer sobre a Conta da Região relativa ao ano económico de 1992 (2).

2 — Apesar de a aprovação, em 1992, da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, haver consubstanciado um passo importante para a institucionalização de um quadro mais coerente de regras e de princípios orçamentais, respeitadores das especificidades próprias da regionalização operada na Madeira, reafirmando a necessidade de normalização da autonomia financeira regional, saliente-se, contudo, que, durante o ano de 1993, tal como nos anos anteriores, não se verificaram quaisquer iniciativas tendentes a colmatar o vazio legislativo ainda existente no que respeita ao enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região [recomendações n.ºs 2.1, *a*), 3.2, 3.1.1, *a*) e 3.1.1, *a*)], constantes dos pareceres sobre as Contas da Região relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989, 1990, 1991 e 1992) (3).

Questionada sobre o facto de não haver sido dada sequência àquelas recomendações (quesito n.º 49), a Secretaria Regional das Finanças refere que:

> A Secretaria Regional das Finanças está atenta às recomendações sugeridas pelo Tribunal de Contas nos pareceres emitidos a propósito das contas da Região. E nesse sentido, tem procurado estabelecer toda a legislação necessária e possível em cada momento.
>
> Algumas das medidas revelam-se bastante complexas não sendo a solução preconizada pacífica.

---

(1) Na sequência da Revisão Constitucional de 1989, o ano económico de 1991 foi um ano de transição entre a vigência da anterior Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, Lei n.º 40/83, de 13 de Dezembro, e a vigência da nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro. O ano económico de 1992 foi também um ano de transição entre a vigência da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e a da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, Lei de Enquadramento do Orçamento da Região, dado que as normas que concernem à apresentação da Conta entraram em vigor no ano económico de 1992.

(2) Cf. o parecer publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 260, de 10 de Novembro de 1994, onde, relativamente à Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, se refere que as alterações por ela introduzidas «consubstanciaram-se, essencialmente:

a) Na alteração da redacção do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, ao excluir do Orçamento da Região Autónoma da Madeira o orçamento da Direcção Regional da Segurança Social, já que esse orçamento consta do orçamento global da segurança social, a ser aprovado pela Assembleia da República. Neste sentido todas as referências ao orçamento da segurança social, constantes da Lei de Enquadramento de Orçamento do Estado, foram eliminadas da Lei de Enquadramento de Orçamento da Região;

b) Na eliminação do n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que referia a nulidade do '[...] créditos orçamentais que possibilitem a existência de dotações para utilização confidencial ou para fundos secretos, sem prejuízo dos regimes especiais legalmente previstos de utilização de verbas que excepcionalmente se justifiquem por razões de segurança nacional autorizados pela Assembleia da República sob proposta do Governo'.

A eliminação desta norma provém directamente do artigo 108.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, assumindo-se, assim, que é da competência exclusiva da Assembleia da República, sob proposta do Governo da República, a autorização para criação e utilização de dotações orçamentais confidenciais;

c) Na dilatação do prazo previsto para a entrega, pelo Governo Regional, da proposta de orçamento à Assembleia Legislativa Regional (cf. o n.º 1 do artigo 9.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado com a Lei de Enquadramento do Orçamento da Região). Assim, por aplicação supletiva da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, decorrerá a data de 15 de Outubro para a entrega, à Assembleia Legislativa Regional, da proposta de orçamento para o ano económico seguinte, enquanto a Lei de Enquadramento do Orçamento da Região prevê como prazo limite para essa entrega a data de 2 de Novembro.

A alteração do prazo para a remessa da proposta de orçamento à Assembleia Legislativa Regional, conjugada com a manutenção do prazo limite para a votação da proposta de orçamento pela Assembleia (cf. o artigo 14.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado e da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região, que fixam a data de 15 de Dezembro como limite para a votação), veio, na prática, limitar o período para a discussão da proposta do orçamento regional;

d) Na alteração do n.º 5 do artigo 11.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, determinando que o articulado da proposta do Orçamento Regional deve conter 'o montante de empréstimos a conceder e de outras operações activas a realizar pela Região, incluindo os fundos e serviços autónomos'.

O legislador, ao excluir a transcrição da parte final do supracitado artigo da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, nomeadamente no que se refere à possibilidade de a Lei Orçamental do Estado omitir, da previsão orçamental, as operações activas com a natureza de dívida flutuante, terá tido a intenção de fazer com que estas operações activas constem da proposta do Orçamento Regional;

e) Na eliminação da parte final do n.º 6 do artigo 14.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (1), autorizando, por omissão, a Assembleia Legislativa Regional a convocar, por solicitação da Comissão de Planeamento e Finanças, as entidades cuja audição considerar relevante para o esclarecimento da matéria em causa, mesmo estando essas matérias submetidas ao poder de direcção do Governo Regional;

f) Na possibilidade de modificação do regime das alterações orçamentais da competência do Governo Regional, cometendo-lhe a possibilidade de definir, por decreto regulamentar regional, as regras a que obedecem as alterações orçamentais da sua competência (cf. o n.º 8 do artigo 20.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região);

g) Na dilação dos prazos de publicação das contas provisórias trimestrais, de 45 dias (cf. o n.º 2 do artigo 24.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado) para 90 dias (cf. o n.º 2 do artigo 24.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região)».

(3) Quando da apreciação na Assembleia Legislativa Regional da Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económico de 1992, S. Ex.ª o Secretário Regional das Finanças, na sua intervenção frisou que já existia uma versão (a do Governo Regional) da lei de enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região, tendo sido encomendado um estudo pelo Primeiro-Ministro, de uma lei de bases sobre o relacionamento financeiro com as Regiões Autónomas, pelo que «estamos a esperar que se encontrem as duas leis preparadas [...] para fazermos uma lei que tendo um carácter tão fundamental para a Região, tendo um carácter de futuro e de relacionamento financeiro não só para a Madeira mas também para os Açores, [...] terá que ter em conta aspectos que hoje uma realidade como são os Fundos Comunitários, mas terá que ver também depois de 1999, sem os Fundos Comunitários, como é que se irá fazer o financiamento das Regiões Autónomas» (cf. o *Diário da Assembleia Legislativa Regional*, n.º 6, de 20 de Dezembro de 1994, p. 6).

É o caso da lei de enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região cujos trabalhos estão a ser realizados embora ainda não se tenha chegado a conclusões definitivas.

3 — A necessidade de enquadrar as relações financeiras do Estado com as Regiões Autónomas está reconhecida constitucionalmente (n.º 3 do artigo 109.º da Constituição da República Portuguesa), pelo que o relatório que acompanha a proposta do Orçamento do Estado para 1993 inclui, à semelhança dos anos anteriores, um ponto especial sobre estas relações.

Assim, e de acordo com o referido relatório, apresenta-se o seguinte mapa (publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-A, n.º 1, 6.º suplemento, VI Legislatura, 2.ª Sessão Legislativa (1992-1993), de 15 de Outubro de 1992):

Relações financeiras com as Regiões Autónomas

(Em milhões de contos)

Especificações	1991			1992 — Estimativa			1993 — Previsão		
	RAA	RAM	Total	RAA	RAM	Total	RAA	RAM	Total
Receitas fiscais cobradas nas Regiões	16	17	33	21	24	45	23	27	51
Impostos directos	9	9	18	11	12	23	11	14	25
Impostos indirectos	7	8	15	10	12	21	11	13	25
Taxas, multas e outras penalidades	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Transferências para os Governos Regionais	47	49	96	51	54	105	53	60	113
Receitas fiscais cobradas no continente	18	22	41	25	31	56	31	36	67
Emanadas do SAIR	4	6	10	6	9	14	8	10	18
Emanadas do SIVA	15	16	31	20	22	42	23	26	49
OE — Custos de insularidade	11	8	19	12	10	21	13	11	23
Transferências do FEDER (*a*)	12	11	23	8	7	15	10	7	17
Doações respeitantes às Bases das Lajes	6	0	6	5	0	5	0	0	0
Participação do OE no pagamento dos juros da dívida da RAM (*b*)	0	7	7	0	7	7	0	6	6
Transferências para as autarquias locais	7	5	12	7	5	13	8	6	14
Receitas fiscais	1	1	2	1	1	2	1	1	2
Fundo de Equilíbrio Financeiro	6	4	10	7	4	11	7	5	12
Transferências das dívidas (incluindo implícitas)	13	15	28	21	21	42	23	18	40
Défice nas RAs do orçamento da segurança social (*c*)	6	5	11	8	8	15	8	7	15
Investimentos no âmbito do PIDDAC	0	1	1	0	1	1	0	3	4
Sistemas de incentivos comunitários	3	2	5	8	5	12	7	3	11
Custos a cargo de empresas públicas do Estado (*c*)	4	6	10	5	8	13	7	4	11
Prejuízos de exploração após subsídio	4	6	10	5	8	12	4	1	5
Subsídios para operação nas RAs	0	0	0	0	0	1	3	3	6

(*a*) Nos Açores inclui apenas o PNIC e o PEDRA, e na Madeira inclui apenas o POPRAM.
(*b*) O pagamento dos juros é efectuado directamente às instituições de crédito.
(*c*) Transferências implícitas.

2 — A elaboração do Orçamento

2.1 — Instruções

1 — As instruções gerais para a elaboração do Orçamento Regional e dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos foram transmitidas aos diferentes serviços da Administração Pública Regional, através da circular n.º 7/ORÇ/92, da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, da Secretaria Regional das Finanças, de 17 de Agosto de 1992.

Nos termos desta circular, os projectos do orçamento de funcionamento dos diferentes departamentos do Governo Regional, bem como dos fundos e serviços autónomos, deveriam ser enviados para a Secretaria Regional das Finanças até 25 de Setembro de 1992, devendo a afectação das dotações orçamentais, pelos diferentes serviços e rubricas de classificação económica, ter prioritariamente em atenção as despesas decorrentes de contratos já estabelecidos (4).

Saliente-se que, tal como nos anos anteriores, a circular de elaboração do orçamento não fixa quaisquer metas a atingir, ao nível dos indicadores macroeconómicos, designadamente ao nível do crescimento global e sectorial das despesas públicas da Administração Regional Autónoma, sendo igualmente omissa quanto a instruções de rigorosa observância dos princípios orçamentais (cf. as recomendações n.ºs 2.2, 3.1.3 e 3.1.3 dos pareceres sobre as Contas da Região relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989, 1991 e 1992).

(4) Note-se que, nos termos da supra citada circular, os investimentos do Plano para 1993 já havia sido aprovado por S. Ex.ª o Secretário Regional das Finanças, em 4 de Agosto de 1992, pelo que, na prática, esta circular refere-se unicamente às instruções gerais para a elaboração das propostas do orçamento de funcionamento.

2 — A proposta do Orçamento Regional para 1993 só deu entrada na Assembleia Legislativa Regional em 12 de Fevereiro de 1993, contrariando o previsto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, que estabelece o prazo de 2 de Novembro para a apresentação da proposta do Orçamento para o ano económico seguinte. Solicitados esclarecimentos à Secretaria Regional das Finanças (cf. o quesito n.º 1), sobre esta situação, vem a mesma responder nos seguintes termos:

> A apresentação intempestiva do Orçamento da Região para 1993, ficou a dever-se à constituição do novo Governo Regional resultante das eleições de Outubro de 1992. Efectivamente, o novo Governo Regional tomou posse em 11 de Novembro de 1992, sendo por isso, materialmente impossível cumprir esses prazos.

Apesar da pertinência da razão invocada, não se poderá deixar de recomendar aos responsáveis pela elaboração e apresentação do Orçamento à Assembleia Legislativa Regional que, em anos futuros e em idênticas circunstâncias, providenciem no sentido de que o atraso então verificado seja encurtado ou suprimido, de maneira a que a execução orçamental e a actividade dos serviços não seja lesada, com repercussões na actividade económica da Região.

3 — A proposta do Orçamento Regional para 1993 foi aprovada em sessão plenária da Assembleia Legislativa Regional de 23 de Março de 1993, embora a data limite para a sua aprovação, conforme o previsto no n.º 1 do artigo 14.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, fosse 15 de Dezembro. Este atraso, bastante significativo, na aprovação da proposta de orçamento, para o qual contribuiu a apresentação tardia da proposta de orçamento por parte do Governo Regional, teve por consequência a não entrada em vigor do Orçamento Regional no início do ano económico a que se destinava, obrigando a que, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 28/92, de

1 de Setembro, se mantivesse em vigor, transitoriamente, o Orçamento do ano anterior (5).

2.2 — O Orçamento do Estado para 1993

1 — À semelhança dos anos anteriores (1991 e 1992), quer a proposta do Orçamento do Estado, quer a própria Lei do Orçamento (Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro), acolheram no seu articulado um conjunto de normas de aplicação do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira (cf. o artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro).

Salienta-se, contudo, persistir a inexistência de uma lei financeira geral do enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região, pelo que os mecanismos objectivos de fixação dos montantes a inscrever e a transferir para o Orçamento da Região Autónoma da Madeira, por conta do Orçamento Geral do Estado, limitam-se à fórmula prevista no ponto 3 do Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira (6), e à fixação da periodicidade dessas transferências, devendo o Estado efectivá-las em prestações trimestrais, a efectuar nos cinco primeiros dias de cada trimestre.

E note-se que, quer o método de cálculo adoptado, quer a periodicidade das transferências, se limitam ao período de vigência do Programa de Reequilíbrio Financeiro (1989-1997), pelo que, nos termos deste, se deverão efectuar as diligências necessárias para que, na ausência de uma lei do enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região, se possa efectuar uma previsão orçamental das transferências do Orçamento do Estado o mais próximo possível da realidade (7).

2 — Transcrevem-se, de seguida, e na íntegra, as normas relativas ao Programa de Reequilíbrio Financeiro, constantes da Lei do Orçamento do Estado para 1993:

Artigo 52.º

Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira

No âmbito do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira, através do qual o Orçamento do Estado suporta uma comparticipação extraordinária nos juros da dívida daquela Região correspondente a 50 % do seu valor anual, atender-se-á aos seguintes princípios:

a) O saldo do orçamento consolidado da Região Autónoma da Madeira, excluídos os passivos financeiros, terá de ser não negativo;

b) O Governo não poderá aumentar o saldo dos avales prestados à Região Autónoma da Madeira, em relação ao valor verificado em 31 de Dezembro de 1992;

c) Se, por força da execução de avales, o Tesouro for chamado a cumprir a obrigação principal relativa a dívidas da Região Autónoma da Madeira, fica o Governo autorizado a reter parte, ou a totalidade, da transferência orçamental anual para aquela Região ou, em caso de insuficiência desta, receitas fiscais da Região até à concorrência dos montantes pagos em execução de avales;

d) A comparticipação nacional nos sistemas de incentivos financeiros com cofinanciamento comunitário de apoio ao sector produtivo de âmbito nacional será assegurada nas mesmas condições dos projectos do continente por verbas do Orçamento do Estado ou dos orçamentos privativos dos fundos e serviços autónomos;

e) A despesa correspondente à comparticipação extraordinária nos juros da dívida da Região Autónoma da Madeira é inscrita no capítulo 12 — «Encargos da dívida pública, do Ministério das Finanças».

Artigo 53.º

Endividamento das Regiões Autónomas

1 — A Região Autónoma da Madeira só poderá contrair empréstimos que impliquem um aumento do seu endividamento líquido mediante prévia autorização do Governo da República e no quadro do respectivo Programa de Reequilíbrio Financeiro [...].

Tal como já foi referido nos pareceres do Tribunal de Contas relativas aos anos económicos de 1990, 1991 e 1992, o acolhimento, na Lei do Orçamento do Estado, de disposições do Protocolo de Reequilíbrio Financeiro, implica algumas restrições à autonomia orçamental da Região Autónoma da Madeira, como sejam:

A fixação de metas rígidas, no que se refere ao saldo do orçamento;
O estabelecimento de limites, no que se refere ao recurso ao crédito;
O aspecto de estar o Governo da República, em caso de incumprimento por parte da Região, das obrigações decorrentes do serviço da dívida regional, autorizado a reter transferências e receitas fiscais da Região, até à concorrência dos montantes não pagos.

Em contrapartida, o Governo da República comprometeu-se a financiar os projectos de investimento regionais, integrados nos sistemas comunitários de apoio ao sector produtivo de âmbito nacional, em condições idênticas às do continente, e a pagar 50 % dos encargos com os juros da dívida regional consolidada.

Saliente-se, contudo, que as restrições à autonomia orçamental regional foram menos rígidas que nos anos anteriores, dado que a Lei do Orçamento do Estado deixou prevista a possibilidade de aumento do endividamento líquido desta Região Autónoma, ainda que condicionada à prévia autorização do Governo da República e no quadro do respectivo Programa de Reequilíbrio Financeiro.

O cumprimento, ou não, das metas orçamentais definidas no enunciado da lei que aprova o Orçamento do Estado, será objecto de estudo mais aprofundado no número seguinte, a par da análise que se efectua acerca da proposta do Orçamento da Região para 1993.

3 — A Lei do Orçamento do Estado para 1993 contém, ainda, três outras normas de aplicação directa à Região Autónoma da Madeira, Assim:

O artigo 54.º dá nova redacção ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 75/87, de 13 de Fevereiro, determinando que o prazo total dos empréstimos concedidos aos municípios da Região Autónoma da Madeira, por via dos contratos de reequilíbrio financeiro, não poderá exceder 20 anos;

O artigo 55.º dá nova redacção ao n.º 5 do artigo 11.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, consagrando que do articulado da proposta do decreto legislativo regional conste o montante de empréstimos a conceder e de outras operações activas a realizar pela Região, incluindo os fundos e serviços autónomos, desde que não sejam dívida flutuante;

No n.º 2 do artigo 57.º, estabelece-se que, relativamente às Regiões Autónomas, e independentemente do que tenha sido estabelecido nos contratos de empréstimos garantidos com aval do Estado, a taxa de aval, prevista no n.º 2 da base XI da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, será de um oitavo da taxa mínima legal para o saldo da dívida avalizada, desde que superior a 60 milhões de contos.

4 — Não foi, contudo, contemplado na Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, o artigo 71.º da Lei n.º 2/92, de 9 de Março, que a seguir se transcreve:

Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira a declaração de utilidade pública de expropriação de bens pertencentes a particulares ou às autarquias locais é da competência do Governo Regional e reveste a forma de resolução.

---

(5) Devido ao considerável período que mediou entre o início do ano económico e a entrada em vigor do Orçamento Regional (26 de Abril de 1993), foi necessário o Governo Regional emitir orientações a ter em conta na realização das despesas públicas — circular n.º 8/ORÇ/92, de 17 de Dezembro.

(6) A fórmula prevista no ponto 3 do Programa de Reequilíbrio Financeiro é a seguinte:

$$TR = \frac{PIDDAC\ C}{PC} \times PM \times (1 + a) - PIDDAC\ M$$

sendo:

TR — verba a inscrever no Orçamento Geral do Estado para posterior transferência para a Região Autónoma da Madeira;
PIDDAC C — valor total do PIDDAC orçamentado para projectos a realizar no continente, deduzido da despesa correspondente a sistemas de incentivos financeiros de apoio ao sector produtivo de âmbito nacional comparticipados pela CEE (i. e., corresponde ao que é habitualmente designado por PIDDAC «tradicional» a realizar no continente);
PC — população do continente, segundo o último censo disponível;
PM — população da Madeira, segundo o último censo disponível;
a — coeficiente de majoração, fixado em dois terços;
PIDDAC M — valor do PIDDAC orçamentado para projectos a realizar na RAM, com excepção das infra-estruturas aeroportuárias.

Conforme se pode verificar, o cálculo das transferências para o Orçamento Regional baseia-se em dois tipos de ponderadores e numa subtracção algébrica:

Um ponderador de capitação, directamente proporcional à população residente na RAM;
Um ponderador de características progressivas, associado ao reconhecimento das desigualdades inerentes à situação de insularidade (coeficiente «*a*»);
A subtracção do montante, a transferir para a RAM, das transferências do PIDDAC orçamentado para projectos a realizar na RAM, com excepção dos investimentos nas infra-estruturas aeroportuárias.

(7) À data da votação do presente parecer, decorrida mais de metade do período de vigência do programa, assinado em 21 de Setembro de 1989 e válido até 31 de Dezembro de 1997, não existe ainda qualquer concretização legislativa relativamente ao enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região Autónoma da Madeira (cf. a recomendação n.º 3 do presente parecer).

Porque este artigo se encontrava inserido numa lei anual (a lei que aprovou o Orçamento do Estado para 1992), poderia questionar-se se ele deveria ser considerado em vigor em 1993, visto não constar da lei que aprovou o Orçamento do Estado relativo a esse ano económico.

Mas tal conduziria a pôr em causa a validade de todas as expropriações determinadas pelos Governos Regionais a partir de 1993, face à repristinação, que implicaria, da norma contida no artigo 68.º do Código das Expropriações, aprovado, no uso de autorização legislativa, pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro.

Afigura-se, porém, preferível considerar o artigo 71.º da Lei n.º 2/92 como dimanado do poder de ratificação de decretos-leis, reconhecido à Assembleia da República pelo artigo 172.º da Constituição, o que, conjugado com a sua natureza de norma não financeira, permite excepcioná-lo do período anual de vigência, próprio das demais normas do diploma onde se integrou.

5 — A Lei n.º 71/93, de 26 de Novembro, que aprovou o orçamento suplementar do Estado para 1993, alterou os artigos 53.º e 57.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro.

Assim, de acordo com o preceituado no n.º 1 do artigo 14.º daquela Lei n.º 71/93, o Governo foi autorizado a conceder avales às Regiões Autónomas, condicionados, no entanto, caso a caso, ao estabelecimento de acordos financeiros com a República, e dentro dos limites impostos pelo artigo 57.º da Lei do Orçamento do Estado (Lei n.º 30-C/92).

Para o efeito, o mesmo n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 71/93, de 26 de Novembro, fixou como limite para a concessão de avales às Regiões Autónomas o montante de 20 milhões de contos, mas permitindo que este acrescesse ao anteriormente estabelecido para as operações financeiras internas (também no mesmo montante), o que elevou para 40 milhões o limite das garantias a conceder pelo Estado a nível interno.

Por seu turno, o n.º 2 do mesmo artigo da Lei n.º 71/93, de 26 de Novembro, veio alargar o limite do endividamento, para além do estabelecido no n.º 1 do artigo 53.º da Lei n.º 30-C/92, segundo o qual o endividamento líquido não poderia ser aumentado (a menos que tal fosse previamente autorizado pelo Governo da República e no quadro do Programa de Reequilíbrio Financeiro), ao permitir comportar até esse limite os montantes das operações que viessem a ser contraídas pela Regiões Autónomas e avalizadas pelo Estado, nos termos do n.º 1 do mesmo artigo 14.º da Lei n.º 71/93.

3 — A aprovação do Orçamento

3.1 — A proposta de decreto legislativo regional

1 — A proposta do Orçamento para 1993, apresentada pelo Governo Regional, de acordo com o estabelecido no artigo 10.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e entrada na Assembleia Legislativa Regional em 12 de Fevereiro de 1993, foi, à semelhança do ano anterior, acompanhada da maior parte dos anexos informativos, cujo conteúdo é definido no artigo 13.º da mesma lei.

A obrigatoriedade da apensação dos anexos informativos à proposta do orçamento deriva, acima de tudo, do sistema de governo próprio da Região Autónoma, pois, sendo este um sistema de governo parlamentar puro, cabe à Assembleia Legislativa Regional aprovar o Orçamento Regional (ou introduzir-lhe as alterações que achar convenientes), devendo, para tal, estar convenientemente informada sobre a utilização prevista dos dinheiros públicos.

2 — Registe-se, assim, o facto de, no cumprimento da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira e do dever de informar o órgão competente para aprovar o Orçamento Regional, ter sido remetida pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa Regional, grande parte dos relatórios necessários à justificação da política orçamental apresentada.

Continuaram, todavia, a não ser enviados todos os relatórios previstos no artigo 13.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, tendo faltado, nomeadamente, os relativos:

a) À justificação das variações das previsões de receitas e despesas relativamente ao Orçamento anterior;
b) À situação da dívida pública regional e das operações de tesouraria — não consta do anexo o movimento da dívida pública dos fundos e serviços autónomos [cf. a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];
c) À situação financeira de todos os serviços e fundos autónomos [cf. a alínea *c*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];
d) Às transferências do Orçamento do Estado [cf. a alínea *d*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];
e) Aos benefícios fiscais e estimativa da receita cessante [cf. a alínea *e*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];
f) Às transferências orçamentais para as autarquias locais e para as empresas públicas, nomeadamente, na parte que se refere às transferências para as empresas públicas sob a forma de suprimentos ou subsídios à exploração e, bem assim, às transferências para as autarquias locais sob a forma de compensações por isenção e redução de impostos municipais, transferências para os bombeiros municipais e IVA turístico [cf. a alínea *b*) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];
g) Às receitas e despesas das autarquias locais [cf. a alínea *c*) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];
h) Ao orçamento consolidado do sector público administrativo [cf. a alínea *d*) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];
i) À justificação económica e social dos benefícios fiscais [cf. a alínea *e*) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];
j) Às transferências dos fundos comunitários e à relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos [cf. a alínea *f*) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];
k) À justificação das previsões das receitas fiscais, com discriminação da situação dos principais impostos [cf. a alínea *g*) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro].

O desrespeito desta norma da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, imputável a quem teve a responsabilidade de elaborar e apresentar a proposta do Orçamento da Região, foi a questão suscitada no quesito n.º 2, remetido á Secretaria Regional das Finanças, em sede de contraditório para efeitos de elaboração do presente parecer, sendo, a esse propósito, referido, pela Secretário Regional das Finanças, que:

> O relatório que acompanha a proposta de Orçamento contém, sucintamente, as explicações para as previsões da receita e despesa.
>
> Aliás, em sede da Comissão de Finanças e Planeamento foram prestados os esclarecimentos solicitados pela Assembleia Legislativa Regional.
>
> O relatório contém, por outro lado, em anexo, a situação da dívida pública regional, bem como o valor das transferências para os municípios da Região Autónoma da Madeira, no âmbito dos investimentos municipais.
>
> É certo que há alguns pontos que não constam do relatório mas que a Secretaria Regional das Finanças rectificou nas propostas futuras.
>
> Não há referência aos benefícios fiscais e estimativa da receita cessante, porque a proposta de orçamento não continha quaisquer medidas legislativas de âmbito fiscal, podendo dizer-se o mesmo da justificação económica e social dos benefícios fiscais.

Todavia, após a análise mais aprofundada do relatório que acompanhou a proposta do Orçamento, remetido pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa Regional, continua a manter-se a posição expressa no quesito, dado que os elementos constantes do relatório não se encontravam sistematizados, nem o mesmo abarcou a totalidade dos elementos que foram objecto de quesito.

3 — Ressalta, igualmente, que a proposta do Orçamento, apresentada pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa Regional, não respeitou a meta orçamental constante do ponto 1.1 do Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira, e acolhida, com força jurídica vinculativa para a Região Autónoma da Madeira, no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, que define o regime de endividamento desta Região Autónoma. Com efeito, a referida meta orçamental dispunha no sentido de as despesas correntes, sem juros, do orçamento consolidado do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos, terem um crescimento real não superior a 1 % ao ano.

Com o objectivo de verificar a observância dessa meta orçamental, foi elaborado o quadro seguinte, em que, com base nos valores constantes dos orçamentos iniciais da Região para 1992 e 1993, se apresentam as despesas correntes, com e sem juros da dívida, do orçamento consolidado do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos.

(Em contos)

Orçamento consolidado	Orçamento de 1992	Orçamento de 1993	Δ nominal (percentagem)	Δ real (percentagem)
Despesas correntes com juros:				
Governo Regional (*a*)	50 874 611	54 595 623		
FSA	25 506 740	30 789 238		
Total	76 381 351	85 384 861	11,78	4,47
Despesas correntes sem juros:				
Governo Regional (*a*)	42 949 611	47 550 623		
FSA	25 426 240	30 533 438		
Total	68 375 851	78 084 061	14,20	6,72

(*a*) Não inclui a valor das transferências correntes do Governo Regional para os fundos e serviços autónomos da Região Autónoma da Madeira, no valor de 21 335 839 contos em 1992 e 26 330 372 contos em 1993.

Nota. — A taxa de inflação na Região Autónoma da Madeira, para 1993, foi de 7 %.

Temos, assim, que o crescimento nominal das despesas correntes do orçamento consolidado da administração regional autónoma, excluídos os juros da dívida, atingiu os 14,20 %.

E, conjugando a taxa de crescimento nominal do orçamento, excluídos os juros da dívida, com a taxa de inflação ([8]) verificada na Região Autónoma da Madeira, que, em 1993, foi de 7 % (com exclusão da habitação), encontra-se um crescimento real da despesa corrente, sem juros, de, aproximadamente, 6,7 %, o que ultrapassa em 5,7 % o limite previsto no ponto 1.1 do Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira ([9]).

Conclui-se então que, desde a elaboração do Orçamento, existiam condições (cabimento orçamental) para que o crescimento real da despesa paga fosse superior a 1 %. Questionada a Secretaria Regional das Finanças, em sede de contraditório (cf. o quesito n.º 20), sobre este facto ([10]), foi alegado que:

> De acordo com os elementos disponíveis nesta Direcção Regional, a taxa de crescimento real do orçamento corrente, sem juros, foi de 5,6 % (a taxa de crescimento foi de 12,9 %).
>
> Com efeito, considerando que o índice de preços no consumidor com excepção da habitação foi, em 1993, de 7 %, verifica-se que a evolução da despesa corrente, a preços de 1993, foi a seguinte:
>
> Orçamento consolidado de 1993 — 85 386 000 contos;
> Orçamento consolidado de 1992 — 77 006 000 contos;
> Taxa de crescimento real — 3,55 %.

Com base nos mesmos pressupostos, a evolução da despesa corrente, sem juros a preços de 1993, foi a seguinte:

> Orçamento consolidado de 1993 — 78 378 000 contos;
> Orçamento consolidado de 1992 — 69 368 000 contos;
> Taxa de crescimento real — 5,59 %.

> Embora a fundamentação apresentada em anos anteriores para o aumento de 1 % sejam igualmente válidas para 1993, é de realçar que não obstante esse facto, houve uma quebra muito significativa no aumento real verificado em 1993 face a 1992, em comparação com o ano de 1992 relativamente a 1991.

A resposta da Secretário Regional das Finanças foi no sentido de apresentar a mesma fundamentação justificativa de anos anteriores para a ultrapassagem no limite fixado no ponto 1.1 do Programa de Recuperação Financeira ([11]).

Não se questiona a dificuldade em controlar o crescimento da despesa com o pessoal ([12]). Contudo, a Região vinculou-se ao cumprimento desses objectivos no Programa de Reequilíbrio Financeiro, que foi acolhido, com força jurídica vinculativa para a Região Autónoma da Madeira, no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro.

E o facto de esta meta orçamental não constar da lei que aprovou o Orçamento do Estado para 1993 ([13]), não lhe retira o carácter vinculativo para a Região, emergente do citado artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90.

4 — Relativamente à meta 1.2 do referido Programa ([14]), acolhida pelo Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, e, com algumas alterações, à semelhança dos anos anteriores, pela Lei do Orçamento do Estado para 1993 [no artigo 52.º, alínea *a*)], verifica-se, após análise do orçamento do Governo Regional, e dos fundos e serviços autónomos, que o orçamento consolidado está desequilibrado (cf. a norma 1.3 do Programa de Reequilíbrio Financeiro) ([15]). No capítulo referente à conta consolidada do Governo Regional, será efectuada a análise do resultado substancial da execução das despesas e das receitas.

Salienta-se ainda que, findo o período fixado (de 1989 a 1993) para o respeito pelas metas orçamentais previstas no Programa de Reequilíbrio Financeiro (1.1, 1.2 e 1.3), as mesmas não foram respeitadas na íntegra, nomeadamente quando a taxa de crescimento real das despesas correntes sem juros excedeu sempre 1 % e o saldo do orçamento consolidado, incluindo juros, foi negativo no ano de 1993.

3.2 — Os princípios orçamentais

O Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993 foi elaborado, nas suas linhas gerais, de acordo com os princípios orçamentais em vigor, definidos na Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, verificando-se, contudo, que, apesar das melhorias registas, ainda ocorreram algumas infracções à lei do enquadramento, que se expõem seguidamente.

3.2.1 — O princípio da plenitude orçamental

O princípio da plenitude orçamental comporta duas regras intimamente relacionadas: a regra da unidade e a da universalidade. Assim, por força destas regras, consagradas constitucionalmente (cf. os n.ºs 1 e 3 do artigo 108.º da lei fundamental), exige-se que o orçamento seja apenas um, e que todas as receitas e todas as despesas da Administração Pública, incluindo as dos fundos e serviços autónomos, sejam inscritas na proposta de orçamento e posteriormente aprovadas pelo órgão constitucionalmente competente (Assembleia da República ou Assembleia Legislativa Regional, conforme se trate, respectivamente, do Orçamento do Estado ou do Orçamento de uma Região Autónoma).

Ora, no Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993, registam-se algumas infracções ao supracitado princípio orçamental, uma vez que foram movimentadas à margem do Orçamento, determinadas receitas próprias da Região, provenientes das comparticipações comunitárias e nacionais relacionadas com programas cofinanciados por fundos estruturais comunitários.

Com efeito, nos termos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, são receitas regionais as receitas provenientes das comparticipações comunitárias [cf. o artigo 67.º, alínea *i*), do Estatuto Político-Administrativo] e as comparticipações nacionais da responsabilidade do Orçamento do Estado nos programas de incentivos cofinanciados por fundos comunitários [artigo 70.º do mesmo Estatuto, conjugado com a alínea d) do artigo 52.º do Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 1993].

E, após a análise efectuada pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, apurou-se que passaram à margem do Orçamento e ou da Conta da Região 5 831 884 contos, sendo, assim, infringido o n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, o que é imputável a quem tem a responsabilidade de elaborar e fazer executar o Orçamento da Região. Quanto às situações em que houve desorçamentação, são as que a seguir se descrevem.

([8]) Índice de preços no consumidor.

([9]) Note-se que o valor constante do orçamento inicial para as despesas com o pessoal atingia em 1992 o valor de 26,2 milhões de contos, enquanto em 1993 atingiu 29,0 milhões de contos, o que representa uma taxa de crescimento nominal deste tipo de despesas de 10,8 %.

([10]) Embora no quesito n.º 20, o valor mencionado para a taxa de crescimento corrente consolidado sem juros seja 4,5 %, o valor correcto deveria ser 6,72 %, o que se deveu a um lapso no apuramento do total da despesa corrente sem juros para 1993.

([11]) Embora os valores que a Secretaria Regional das Finanças apresenta sejam divergentes dos que apurou a Secção Regional, por razão que se desconhece, fica no entanto demonstrado que foi ultrapassada a taxa de crescimento de 1 %.

([12]) Recorde-se que, no ano de 1991, em sede de contraditório do parecer da Conta da Região, foi alegado que o crescimento das despesas correntes ficou a dever-se à implementação do Novo Sistema Retributivo da Função Pública, aliado a outra legislação sobre carreiras e estatutos profissionais e, bem assim, ao aumento de infra-estruturas públicas como, por exemplo, a Universidade da Madeira.

([13]) Na resposta apresentada ao quesito análogo constante do parecer sobre a Conta da Região relativa ao ano de 1992, a Secretaria Regional das Finanças referiu que «o objectivo de 1 %, apesar de ainda constar do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira deixou a partir de 1991 de constar das lei que aprovam os Orçamentos do Estado».

([14]) A norma 1.2 do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira, válido para o período de 1989-1993, estabelece que, após a consolidação da Dívida Pública Regional, «[...] o saldo do orçamento consolidado regional, incluindo juros, será sempre não negativo». O critério subjacente a esta meta orçamental é, por conseguinte, mais rigoroso do que aquele aplicável ao Orçamento do Estado, já que prevê que a receita efectiva cubra toda a despesa, incluindo a parte dos juros a cargo da Região.

([15]) A referida norma dispõe que: «Estas metas dizem respeito ao orçamento consolidado do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos.»

a) De acordo com informações prestadas pela Direcção-Geral de Energia, foi transferido para a Região Autónoma da Madeira, durante o ano económico de 1993, e ao abrigo do Programa VALOREN, o montante de 2 395 200$, o qual, por ter sido entregue directamente ao beneficiário, não ficou contabilizado na Conta da Região (16).

Ouvida sobre tal facto (cf. o quesito n.º 9), a Secretaria Regional das Finanças, em sede de contraditório, afirmou que:

> Confirma-se que o montante de 2 395 200$, destinado à Sociedade de Investimentos Turísticos da Ilha da Madeira — ITI, transferido para a Região Autónoma da Madeira ao abrigo do Programa VALOREN não foi contabilizado na Conta da Região.
>
> A Secretaria Regional das Finanças considerando o estatuto da Região (Lei n.º 13/91, de 5 de Junho), tem vindo a assegurar que as receitas públicas e inclusive as receitas comunitárias entregues à Região passem previamente pelo Tesouro Regional.
>
> No entanto e apesar destes esforços, tem havido falhas que se espera eliminar definitivamente no futuro.

Relativamente à resposta apresentada pela Secretaria Regional das Finanças, nada há a acrescentar, recomendando-se todavia que se providencie no sentido de procurar assegurar que todas as receitas regionais [apoios do Orçamento do Estado e apoios Comunitários de Investimento — cf. o artigo 67.º, alíneas *g*) e *i*), do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira] e respectivas despesas, relacionadas com os apoios financeiros atribuídos ao abrigo do Programa VALOREN, sejam escrituradas na Conta da Região.

b) De acordo com informações prestadas pela Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional, foram transferidas para a Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do Programa PROTEDE, importâncias no total de 813 545 contos (17).

Através de certidão da Direcção-Geral do Tesouro e de ofício da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade verificou-se que apenas foi registado na Conta da Região o montante de 88 150 contos (18). Não foi, assim, contabilizado o montante de 725 395 contos. Instada a comentar a situação descrita (cf. o quesito n.º 10), a Secretaria Regional das Finanças em sede de contraditório, afirmou que:

> Através de certidão emitida pela Direcção-Geral do Tesouro, confirma-se que os montantes transferidos e registados na Conta da Região, relativos aos Programas VALOREN e PROTEDE eram os seguintes:
>
> VALOREN — 65 891 584$;
> PROTEDE — 22 258 265$.
>
> Confirma-se, igualmente, que o montante de 725 395 contos não foi contabilizado na Conta da Região.

Também relativamente a esta resposta, nada há a acrescentar, sem prejuízo de, na mesma linha da alínea anterior, ficar recomendado que se providencie no sentido de assegurar que todas as receitas regionais e respectivas despesas, relacionadas com os apoios financeiros atribuídos ao abrigo do programa PROTEDE, sejam contabilizadas na Conta da Região.

c) De acordo com a informação prestada pela Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional foram transferidas para a Região Autónoma da Madeira, ao abrigo dos Programas STRIDE e TELEMATIQUE, as importâncias de 7739 contos e 194 contos, respectivamente. Através de certidão da Direcção-Geral do Tesouro e de ofício da Direcção-Geral de Orçamento e Contabilidade, verificou-se que apenas foi registado na Conta da Região o montante de 7242 contos, relativamente ao Programa STRIDE. Não foram pois contabilizados os montantes de 497 contos (19), relativo ao Programa STRIDE, e de 194 contos (20), relativo ao Programa TELEMATIQUE. Instada a comentar a situação descrita (cf. o quesito n.º 11) a Secretaria Regional das Finanças afirmou que:

> Os montantes contabilizados na Conta da Região foram os seguintes:
>
> Programa STRIDE — 7 242 000$;
> Programa TELEMATIQUE — 19 792 509$.
>
> Confirma-se que o montante de 497 contos do Programa STRIDE e de 194 contos do Programa TELEMATIQUE não foram contabilizados na Conta da Região de 1993.

Tal como nos casos das alíneas anteriores, nada há a acrescentar à resposta apresentada pela Secretaria Regional das Finanças, recomendando-se apenas que se providencie no sentido de assegurar que todas as receitas regionais e respectivas despesas, relacionadas com os apoios financeiros atribuídos ao abrigo dos Programas STRIDE e TELEMATIQUE, sejam escrituradas na Conta da Região.

d) De acordo com informação prestada pela Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional, foram transferidas para a Região Autónoma da Madeira, ao abrigo dos sistemas de incentivos SIMC e PRISMA, os montantes de 50 000 000$ e de 100 000 000$, respectivamente, cujas importâncias não foram previstas no Orçamento nem contabilizadas na Conta da Região de 1993. Instada a comentar a situação descrita (cf. o quesito n.º 12) a Secretaria Regional das Finanças, afirmou que:

> O montante de 50 000 000$ relativo ao SIMC deu entrada nos cofres da Região em 13 de Janeiro de 1994, através da guia de receita n.º 168.
>
> O montante de 100 000 000$ foi entregue pelo JNICT directamente ao Laboratório Regional de Engenharia Civil (LREC), tendo este dado entrada nos cofres da Região em 21 de Dezembro de 1993 (guia de receita n.º 7940) através do regime de conta de ordem.

Atendendo a que as importâncias em causa deram entrada efectivamente nos cofres da Região (o montante de 50 000 000$, relativo ao SIMC em 13 de Janeiro de 1994 e o de 100 000 000$, relativo ao PRISMA em 21 de Dezembro de 1993, entregue pelo LREC sob o regime de contas de ordem), e que as mesmas foram devidamente contabilizadas, a situação encontra-se esclarecida e é considerada correcta. Recomenda-se, contudo que seja dado idêntico tratamento, às receitas provenientes das Comunidades Europeias, no sentido de harmonização de procedimentos (21).

e) De acordo com certidão de receita do Fundo de Turismo, foram transferidas para a Região Autónoma da Madeira as importâncias de 337 500 000$, a título de financiamentos directos, e de 799 265 837$, ao abrigo do Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo (SIFIT).

Mas, segundo ao auditores, apenas foi registado na Conta da Região o montante de 68 533 contos, no âmbito do SIFIT, não tendo sido contemplados, na proposta do Orçamento, a receita relativa aos financiamentos directos, e, na Conta da Região, os montantes transferidos para a Região Autónoma da Madeira, durante o ano económico de 1993, provenientes do Fundo de Turismo, a título de financiamentos directos (337 500 000$) e ao abrigo do sistema de incentivos SIFIT (730 732 837$) no total de 1 068 232 837$.

O que violará o n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, sendo imputável a quem tem a responsabilidade de elaborar e fazer executar o Orçamento da Região. Instada a comentar a situação descrita (cf. o quesito n.º 13), a Secretaria Regional das Finanças, em sede de contraditório, afirmou que:

> Foi registado na Conta da Região de 1993, o montante de 63 933 000$ e não de 68 533 000$.
>
> A Secretaria Regional das Finanças tendo em conta o estatuto da Região (Lei n.º 13/91, de 5 de Junho), tendo vindo a assegurar que as receitas públicas e inclusive as receitas comunitárias entregues à Região passem previamente pelo tesouro regional.
>
> No entanto e apesar destes esforços, tem havido falhas que se espera eliminar definitivamente no futuro.

A resposta apresentada pela Secretaria Regional das Finanças, rectifica, e bem, o montante inscrito na Conta da Região (63 933 000$ e não 68 533 000$, valor incorrectamente apurado pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, que foram induzidos em erro derivado do montante no ofício n.º 603, de 17 de Março de 1995, da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade — 68 533 000$). Assim, o montante que não foi registado no Conta da Região ascendeu a 1 004 299 837$, sendo 337 500 000$ proveniente de financiamentos directos e 666 799 837$ ao abrigo do SIFIT. Recomenda-se que se providencie no sentido de se assegurar que todas as receitas regionais e respectivas despesas, relacionadas com os apoios financeiros atribuídos ao abrigo do Programa SIFIT e outros, provenientes do Fundo de Turismo, passem a ser contabilizadas na Conta da Região.

f) De acordo com informações prestadas pelo IFADAP, foi transferido para a Região Autónoma da Madeira, ao abrigo dos Programas Adaptação de Capacidades, Frota Costeira e Pequena Pesca, o montante de 41 576 793$, o qual foi pago directamente aos beneficiários. A importância em causa foi contabilizada na Conta da Região. Instada a

(16) O beneficiário da transferência em causa foi a Sociedade de Investimentos Turísticos da Ilha da Madeira — ITI.

(17) Parte deste valor provinha de candidaturas ao VALOREN transitadas para o PROTEDE (791 289 contos).

(18) Parte deste valor provinha de candidaturas ao VALOREN transitadas para o PROTEDE (65 891 contos).

(19) Importância transferida directamente pela JNICT (Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica).

(20) Importância destinada à empresa Ferdinanda & Marcelo, L.da

(21) A este propósito cf. o Acórdão n.º 4/95, de 28 de Abril, que julgou a conta do chefe de Divisão do Tesouro Regional da Madeira de 1993.

comentar a situação descrita (cf. o quesito n.º 14), a Secretaria Regional das Finanças, em sede de contraditório, afirmou que:

> Confirma-se que o valor de 41 576 793$ não foi contabilizado na Conta da Região.
>
> Pelos motivos indicados no quesito n.º 13, a Secretaria Regional das Finanças está a tentar encontrar uma solução para este problema, por se reconhecer que todas as receitas públicas e comunitárias devem passar pelos cofres da Região. É de notar, no entanto, que a forma adoptada pelo IFADAP é a que melhor satisfaz o sector privado dado que este acaba por ter um tratamento igual ao do resto do País.

Recomenda-se que seja definido, em conjunto com o IFADAP, e a breve trecho, o circuito financeiro que respeite o princípio da plenitude orçamental, obviando a que a entrada de receitas públicas e comunitárias se processe à margem do controlo financeiro da Administração Pública Regional, nomeadamente no que concerne às receitas regionais e respectivas despesas, relacionadas com os apoios financeiros atribuídos ao abrigo dos Programas Adaptação de Capacidades, Frota Costeira e Pequena Pesca.

g) Não foi contemplada, na proposta do Orçamento Regional (em «Recursos próprios de terceiros») e na Conta da Região, a totalidade dos montantes a transferir para os particulares que se candidataram aos Programas Operacionais cofinanciados pelo Fundo Social Europeu. De acordo com informações prestadas pelo Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (DAFSE), foi transferido para a Região Autónoma da Madeira, durante o ano de 1993, o montante de 2 565 820 047$ (sendo 636 079 256$ do orçamento da segurança social e 1 929 740 791$ do Fundo Social Europeu). Analisada a proposta do Orçamento e a Conta da Região, verifica-se que, em «Recursos próprios de terceiros» (capítulo 20 da receita), se previa apenas uma cobrança de 60 000 contos, a qual, contudo, não foi efectivada, uma vez que os apoios em causa foram entregues directamente aos beneficiários. Foi, assim, derespeitado o n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, o que será imputável a quem tem a responsabilidade de elaborar e fazer executar o Orçamento da Região. Instada a comentar a situação descrita (cf. o quesito n.º 15), a Secretaria Regional das Finanças, em sede de contraditório, afirmou que:

> A Secretaria Regional das Finanças considerando o estatuto da Região (Lei n.º 13/91, de 5 de Junho), tem vindo a assegurar que todas as receitas públicas e inclusive as receitas comunitárias entregues à Região passem previamente pelo tesouro regional.
>
> Assim, esta situação foi corrigida a partir de 1994, com a criação da Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional, Serviço e Fundo Autónomo, enquanto órgão responsável pelos programas apoiados pelo Fundo Social Europeu.

Assim , a resposta apresentada pela Secretaria Regional das Finanças, esclarece que, a situação evidenciada foi já regularizada em 1994.

h) De acordo com a informação prestada pelo IFADAP, foram efectuadas por este Instituto, no ano de 1993, despesas no montante de 2 899 486 contos com os projectos cofinanciados pelo FEOGA — Orientação na Região Autónoma da Madeira, cuja execução esteve a cargo da Delegação Regional do IFADAP. Mas na Conta da Região apenas foram contabilizadas receitas, provenientes deste Fundo, no montante de 1 557 780 contos, não sendo, pois, inscrito o montante de 1 341 706 contos. Instada a comentar a situação descrita (cf. o quesito n.º 26), a Secretaria Regional das Finanças, em sede de contraditório, afirmou que:

> Os valores relativos ao FEOGA — Orientação registados na Conta da Região foram os seguintes:
>
> 15.01.04 — «Direcção Regional de Agricultura — PEDAP» — 1 480 000 000$;
>
> 09.02.02 — «Fundos autónomos» — 77 780 307$.

Relativamente à resposta apresentada pela Secretaria Regional das Finanças, nada há a acrescentar, para além da recomendação para que se providencie no sentido de assegurar que todas as receitas regionais e respectivas despesas, relacionadas com os apoios financeiros provenientes do FEOGA — Orientação, passem a ser escrituradas na Conta da Região.

As situações de desorçamentação enunciadas anteriormente, apesar de colidirem com a Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, deverão, aquando da sua apreciação pela Assembleia Legislativa Regional, ser relativizadas, dado que o grande volume de financiamentos, originários de fontes relativamente dispersas, e coordenadas por entidades diferenciadas, coloca grandes problemas (diversidade de entidades responsáveis pela transferência de fundos comunitários, ambiguidade de circuitos, transferências directas de organismos nacionais para proponentes privadas, entre outras), àqueles que têm por atribuição a elaboração e execução do Orçamento. Realce-se igualmente que, devido à natureza dinâmica e evolutiva dos circuitos financeiros e dos próprios programas de apoio ao investimento, é difícil a previsão, em tempo útil, de todas as receitas e despesas de que a Região beneficiará durante uma determinada gerência.

2 — A análise, que agora se inicia, no âmbito deste capítulo do parecer, relativa à actividade financeira dos fundos e serviços autónomos, só releva na parte em que essa actividade tem efeitos na macroestrutura do Orçamento da Região, pelo que se têm em consideração unicamente as infracções de natureza marcadamente estrutural do Orçamento Regional.

Nesta óptica, temos que a proposta do Orçamento para 1993 está incorrectamente elaborada, na medida em que não foram inscritas sob o regime de contas de ordem as receitas próprias de todos os fundos e serviços autónomos, cujo valor de cobrança previsto era superior a 10 000 000$, o que infringe, quer o artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, quer o próprio artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro).

Assim, o princípio da plenitude orçamental não foi respeitado no da Assembleia Legislativa Regional, pois este serviço autónomo cobrou, em 1993, receitas no montante de 267 678 308$40 ([22]) (cf. o quesito n.º 22), que não teve expressão no Orçamento da Região, sob o regime de contas de ordem.

Sendo confrontada, em sede de contraditório, com a questão anterior, a Secretaria Regional das Finanças adiantou que:

> Com efeito, em 1993, não foram inscritas sob o regime de contas de ordem as receitas próprias da Assembleia Legislativa Regional. Contudo, a partir de 1994 a Assembleia Legislativa Regional passou a entregar nos cofres da Região, sob o regime de contas de ordem as respectivas receitas próprias.

Nada há a acrescentar à resposta da Secretaria Regional das Finanças, porquanto se alega que a situação evidenciada foi corrigida em 1994.

E também não fizeram a entrega das suas receitas próprias à Divisão do Tesouro Regional, apesar de ter sido efectuada a respectiva inscrição orçamental em «Contas de ordem», os seguintes serviços e fundos autónomos: Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas, Centro Hospitalar do Funchal e Serviço Regional de Protecção Civil.

Instada a comentar as irregularidades detectadas (cf. o quesito n.º 29), a Secretaria Regional das Finanças refere que:

> Com efeito, verifica-se que no ano económico de 1993, o Centro Hospitalar do Funchal e o Serviço Regional de Protecção Civil, não efectuaram movimentação de receitas próprias, sob o regime de contas de ordem.
>
> As receitas próprias do Serviço Regional de Protecção Civil conforme a conta de gerência de 1993, não foram superiores a 10 000 contos.
>
> O Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas movimentou, sob o regime de contas de ordem 8 561 294$ (rubrica 15.01.01 — «Receita» e 04.80.01.00 — «Despesa»).

Relativamente ao Centro Hospitalar do Funchal, a Secretaria Regional das Finanças confirma a situação evidenciada, apenas havendo a acrescentar a recomendação de que se tomem as medidas necessárias para que as receitas próprias desse serviço autónomo sejam futuramente movimentadas sob o regime de «Contas de ordem», devendo os serviços competentes da Secretaria Regional das Finanças velarem pelo cumprimento da lei, no que se refere ao funcionamento do regime de contas de ordem, de modo a que os registos contabilísticos da Conta da Região espelhem, na globalidade, os fundos públicos movimentados em cada ano.

O facto de as receitas próprias do Serviço Regional de Protecção Civil não terem sido superiores a 10 000 contos, não exime os responsáveis pelo serviço da sua movimentação em contas de ordem, o que decorre do artigo 2, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, no qual se prevê que «as entidades autónomas cuja inscrição em «Contas de ordem» já tenha sido efectuada, manterão o mesmo regime, independentemente do montante das suas receitas próprias».

Quanto ao Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas, aceita-se a resposta da Secretaria Regional das Finanças, pois existiu um lapso no apuramento efectuado pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.

Não se pode, assim, considerar suficiente o acolhimento dado pelos serviços responsáveis da Secretaria Regional das Finanças às recomendações n.ºs 2.13, 3.9, 3.1.10 e 3.1.10, constantes dos pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas da Região, relativas aos anos económicos de 1989, 1990, 1991 e 1992, quer pelas infracções financeiras enunciadas, quer ainda pelo não funcionamento total do regime de contas de ordem em relação àquele serviço, cuja movimentação, sob tal regime, estava prevista no Orçamento.

([22]) O valor foi apurado a partir da conta de gerência da Assembleia Legislativa Regional e inclui as receitas arrecadadas nas rubricas: 04.02 — «Juros — Instituições de crédito»; 06.02 — «Venda de bens não duradouros (cafetaria)», e 07.00 — «Outras receitas correntes».

3.2.2 — O princípio do equilíbrio orçamental

1 — O princípio do equilíbrio orçamental baseia-se na simples exigência de que o orçamento, ao ser elaborado, refira que «todas as despesas nele previstas sejam efectivamente cobertas por receitas nele inscritas» (artigo 108.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa).

A exigência constitucional de equilíbrio orçamental não assenta, todavia, na imposição de uma mera igualdade formal (contabilística), pressupondo a par desta, uma igualdade (cobertura) de certo tipo de despesas por certas receitas — «igualdade substancial», definida no n.º 2 do artigo 4.º da lei n.º 28/92, de 1 de Setembro ([23]) ([24]).

Este critério, incluído na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região, deve, todavia, ser enquadrado pelas normas supervenientes constantes das sucessivas Leis do Orçamento do Estado (na sequência do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira), em que tem sido exigido pela Assembleia da República que: «O saldo do orçamento consolidado da Região Autónoma da Madeira, excluídos os passivos financeiros, terá de ser não negativo.» [Cf. a alínea *a*) do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro.]

Haverá, pois, aquando da análise do equilíbrio do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, que atender ao facto de, para além do critério de equilíbrio definido na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região (idêntico àquele que vigora para o Estado), se ter de observar igualmente a restrição orçamental que está prevista na Lei do Orçamento do Estado.

2 — Assim, em sede de apreciação do equilíbrio do Orçamento da Região (Orçamento do Governo Regional *stricto sensu*), verificou-se que foram cumpridos os requisitos previstos na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região (n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro), embora o mesmo não se tenha verificado quanto ao disposto na Lei do Orçamento do Estado [alínea *a*) do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro], uma vez que o saldo do orçamento consolidado do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos é negativo em cerca de 40 000 contos, conforme se pode verificar no quadro seguinte:

(Em contos)

Descrição	Orçamento inicial		Orçamento consolidado
	Governo Regional	Fundos e serviços autónomos	
Receita total	*142 937 644*	*41 404 027*	*184 341 671*
Passivos financeiros	4 145 000	55 000	4 200 000
Receita total — passivos financeiros (1)	138 792 644	41 349 027	180 141 671
Despesa total	*142 937 644*	*41 404 027*	*184 341 671*
Passivos financeiros	4 145 000	15 000	4 160 000
Despesa total — passivos financeiros (2)	138 792 644	41 389 027	180 181 671
Saldo (1) — (2)	-	-	— **40 000**

De acordo com os elementos constantes do quadro, terá sido infringida a alínea *a*) do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, que dispõe no sentido de que o saldo do orçamento consolidado do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos tem de ser não negativo ([25]).

Questionada em sede de contraditório (cf. a resposta ao quesito n.º 21), a Secretaria Regional das Finanças considerou que:

> O desequilíbrio em causa não foi detectado durante a apresentação do orçamento tendo passado despercebido, dado o seu reduzido valor.
>
> Esse desequilíbrio ficou a dever-se ao orçamento privativo da Direcção Regional de Aeroportos.
>
> Embora formalmente tenha havido um saldo negativo no orçamento dos serviços e fundos autónomos, durante a respectiva execução houve o cuidado de não aumentar o endividamento.

3 — Para além desta questão, analisando o equilíbrio do Orçamento da Região para 1993, sob o prisma substantivo (isto é sobre a capacidade do Governo Regional vir a cobrar as receitas previstas no mapa I da proposta do Orçamento para 1993), verifica-se que foi prevista a cobrança de:

> 4 145 000 000$, inscritos nos grupos 09 e 10 do capítulo 11 da classificação económica da receita (nomeadamente, 3 600 000$ em «Passivos financeiros — Empréstimos a curto prazo — Outros sectores» e 545 000 000$ em «Passivos financeiros — Empréstimos a médio e a longo prazos — Administrações públicas»), cuja cobrança foi autorizada pela Assembleia Legislativa Regional nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, dentro dos limites de endividamento fixados na Lei do Orçamento do Estado para 1993;
>
> 11 000 000 000$, inscritos no capítulo 09, grupo 02 — «Administrações públicas», artigo 01 — «Estado (OE)».

No que se refere à previsão de receitas provenientes de empréstimos, que ascendem no Orçamento Regional de 1993 a 4145 milhões de contos (analisando este facto unicamente na vertente da receita), estaremos na presença de uma previsão de cobrança que não se poderia efectuar sem autorização do Governo da República e sem que previamente a capacidade de endividamento fosse aumentada em proporção, pois, nos termos da Lei do Orçamento do Estado, que já se encontrava aprovada pela Assembleia da República, desde 16 de Dezembro de 1992, isto é, em data anterior à da discussão e aprovação do Orçamento Regional, e por força do n.º 2 do seu artigo 53.º, a Região estava vinculada a não contrair empréstimos que implicassem um aumento do seu endividamento líquido ([26]) sem obter autorização do Governo da República ([27]).

Em resposta ao quesito n.º 6 elaborado para o efeito, foi adiantado pelos serviços responsáveis da Secretaria Regional das Finanças que:

> O *plafond* do Banco de Portugal não foi até à presente data regularizado, porque ainda não houve acordo sobre a forma como a mesma se irá proceder.
>
> No entanto, tem sido entendimento do Governo Regional prever em todos os orçamentos regionais a possibilidade de essa regularização se verificar.
>
> O articulado da proposta de decreto legislativo regional não faz qualquer referência à finalidade deste empréstimo, por se entender que essa referência é desnecessária. Efectivamente, a amortização da dívida acarreta a redução do endividamento da Região, podendo esta, por isso, contrair novos financiamentos sem implicar aumento líquido de endividamento.

Face à resposta da Secretaria Regional das Finanças, há que reter dois aspectos:

> A circunstância de a previsão da receita se destinar a regularizar o *plafond* do Banco de Portugal, o que, na ausência de acordo sobre a forma como irá proceder, o Governo Regional tem previsto essa regularização em todos os orçamentos;
>
> O entendimento de que não é necessária a indicação da finalidade do empréstimo, pois a dita regularização provoca a redução do endividamento, podendo, por esse facto, a Região contrair novos financiamentos sem implicar o aumento líquido da dívida regional.

A falta de consignação específica na autorização concedida pela Assembleia Legislativa Regional para a contracção de empréstimos amortizáveis, poderá indiciar que os mesmos, desde que precedidos de autorização do Governo da República, e acrescida em conformidade a capacidade de endividamento, podem, eventualmente, ser utilizados de forma diferente, da de regularizar a conta gratuita no Banco de Portugal (cf. o n.º 1 do artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Junho, que fixou o limite de 5 milhões de contos para efeito de contracção de empréstimos amortizáveis para fazer face a necessidades de financiamento).

4 — Questão diversa, e que justifica uma nota desfavorável, é o facto de reiteradamente se continuar a prever e inscrever no Orçamento receitas e despesas com o fim de proceder à aludida regularização, sem que, a nível da execução orçamental se tenha, até ao momento, diligenciado alcançar tal desiderato.

O facto de o Governo Regional desconhecer a maneira de regularizar o *plafond* do Banco de Portugal não justificará um inflacionamento artificial do Orçamento, quer na receita, quer na despesa, no montante de 4 145 000 contos.

Na proposta do Orçamento da Região para 1993, foi fixado o montante de 11 milhões de contos, por conta das transferências do Orçamento do Estado, quando, de acordo com os elementos constantes do Orçamento

---

([23]) Para uma análise mais aprofundada dos problemas levantados pela instituição do novo critério de equilíbrio substancial do orçamento, veja-se a análise efectuada pelo Prof. Doutor Teixeira Ribeiro «Reparos à Lei de Enquadramento do Orçamento», separata do *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, 1991, p. 5, e cf., em sentido idêntico, Prof. Doutor Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.ª ed., Almedina Coimbra, 1991, pp. 372 a 375, e, bem assim, o parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano de 1991, pp. 10 e 11, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 257, de 3 de Novembro de 1993.

([24]) O anterior critério, ao exigir que a despesa corrente, que inclui as despesas com os juros da dívida, igualasse a receita corrente, impedia que fossem utilizadas receitas de capital para cobrir despesas de funcionamento da administração pública. O novo critério exige apenas que a receita efectiva seja igual à despesa efectiva «sem juros da dívida», permitindo, na prática, que se possam contrair empréstimos para pagar juros da dívida.

([25]) Note-se que, apesar da obrigatoriedade de o saldo do orçamento consolidado da RAM, ter de ser negativo, o articulado do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, nomeadamente o seu artigo 8.º, n.º 2, autoriza o Governo Regional a contrair empréstimos no valor de 10 milhões de contos, não tendo, todavia, sido efectuada qualquer inscrição dessa cobrança no orçamento da receita, o que, a efectivar-se, iria consubstanciar-se na violação do supra referido artigo 52.º

([26]) Nesse sentido veja-se o artigo 70.º da Lei n.º 2/92, de 5 de Março.

([27]) Atente-se à consideração efectuada no capítulo 7 acerca da concorrência ou não da dívida do Governo Regional do Banco de Portugal para o *plafond* de endividamento da RAM.

do Estado para 1993, se previa na rubrica 08.02.07-A — «Custos de insularidade e desenvolvimento económico», constante do capítulo 07 — «Encargos Gerais da Nação — Gabinete do Ministro da República da Região Autónoma da Madeira», o montante de 10,377 milhões de contos.

E, de acordo com a Conta Geral do Estado relativa a 1993, foi transferido para a Região Autónoma da Madeira o montante de 10,377 milhões de contos, conforme constava do orçamento inicial.

Estamos assim na presença de uma sobreavaliação das transferências do Orçamento do Estado para a Região, que ascende a 623 000 contos, havendo a referir que, contrariamente ao ano anterior, o Orçamento do Estado já estava aprovado e publicado antes da discussão e aprovação do Orçamento da Região, não havendo por isso qualquer razão para que o Orçamento Regional não previsse correctamente o montante que iria receber do Orçamento do Estado, configurando-se, por isso, uma violação no artigo 4.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

Em resposta ao quesito n.º 7, elaborado para o efeito, foi adiantado que:

> O valor considerado no Orçamento da Região de 1993 foi de 11 milhões de contos e conforme esclarecimento prestado ao Tribunal de Contas resultou da aplicação da fórmula prevista no ponto 3 do Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira.
>
> O arredondamento foi efectuado porque o anexo que acompanhava a proposta de Orçamento do Estado para 1993 indicava o valor de 11,0 milhões de contos.

Perante esta resposta, cumpre referir que, para além da violação do artigo 4.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, uma boa gestão orçamental baseia-se na rigorosa e atempada adequação do ritmo e valor da cobrança às despesas que o Governo pretende efectuar, o que implica, necessariamente, a revisão das despesas a efectuar, face à diminuição da receita prevista.

Assim, após uma análise conjunta do Orçamento e da Conta e, bem assim, das respostas da Secretaria Regional das Finanças, conclui-se por uma sobreavaliação orçamental, a nível de despesa, em cerca de 4,145 milhões de contos, e pela sobreavaliação da receita, em cerca de 623 000 contos, pois, quer a previsão do encaixe dessa receita, quer a respectiva previsão de despesa, são fictícias.

Não foi, deste modo, respeitado o princípio do equilíbrio orçamental em sentido formal, uma vez que a proposta do Orçamento da Região para 1993 apresentava um défice oculto de 623 000 contos, relacionados com a sobreavaliação das transferências do Orçamento do Estado para o Orçamento Regional.

Note-se que a grandeza do défice do Orçamento Regional para 1993 era, no momento da elaboração da proposta do Orçamento e da sua aprovação pela Assembleia Legislativa Regional, superior a 623 000 contos ([28]), uma vez que também as previsões de cobrança, das transferências das Comunidades Europeias, se encontravam empoladas.

Esta análise será aprofundada no capítulo da receita (capítulo II), pois é nessa sede que se apreciará a acuidade das previsões efectuadas.

3.3 — O decreto legislativo regional que aprova o Orçamento Regional

O decreto legislativo regional, que aprovou a proposta do Orçamento da Região para 1993, foi votado em 23 de Março de 1993 ([29]), excedendo o prazo limite, 15 de Dezembro, previsto no n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, para a aprovação da autorização da realização de despesas e cobrança de receitas, para o que concorreu, com a sua apresentação tardia (12 de Fevereiro de 1993) quem tinha a responsabilidade de elaborar e apresentar a proposta do Orçamento da Região à Assembleia Legislativa Regional. Esta infracção foi evidenciada no quesito n.º 3, remetido à Secretaria Regional das Finanças, tendo a mesma se pronunciado nos seguintes termos:

> Pelos mesmos motivos anteriormente apontados, o atraso em questão afectou a data da aprovação da proposta orçamental pela Assembleia Legislativa Regional.

Apesar de se aceitar a razão invocada, não se deixa de recomendar aos responsáveis pela elaboração e apresentação do orçamento da Assembleia Legislativa Regional que, em anos futuros, e em idênticas circunstâncias, providenciem no sentido de que o atraso agora verificado seja encurtado ou suprimido, de maneira a que a execução orçamental e a actividade dos serviços não fique lesada, com repercussões na actividade económica da Região.

3.4 — O conteúdo do Orçamento

1 — O Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, publicado no *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 97 (suplemento), de 26 de Abril, contém algumas alterações e inovações, relativamente ao articulado do Decreto Legislativo Regional n.º 1/92/M, de 16 de Janeiro, que aprovou o Orçamento Regional para 1992.

Foram, assim, e pela primeira vez, introduzidas normas relativas a cônsules honorários (artigo 21.º), operações passivas de curto prazo (artigo 22.º), subsídio de fixação do pessoal na ilha do Porto Santo (artigo 27.º), Centro de Ciências e Tecnologia da Madeira (artigo 31.º) e FIFPROF (artigo 32.º). Conforme se pode verificar pelas inovações introduzidas, o Parlamento Regional utilizou este seu acto legislativo anual para incluir normas alheias ao conteúdo nuclear do Orçamento, ou seja a autorização para a cobrança de receitas e realização de despesas pelo executivo e a fixação de normas gerais para a execução do Orçamento. Embora se trate de uma prática correntemente sugerida pelos executivos regionais e pelo próprio Governo da República, não nos parece, devido ao carácter específico e anual do diploma orçamental, ser este o formalismo adequado para dispor sobre o funcionamento ou a orgânica do Governo Regional.

Passando a uma análise mais detalhada daquelas novas normas, vemos que:

- O artigo 21.º (cônsules honorários) prevê a atribuição de um subsídio, até 2 000 000$, aos cônsules honorários, mediante Resolução do Governo Regional, destinado à comparticipação no montante de aquisição de qualquer veículo automóvel afecto ao serviço do consulado. Este subsídio reveste a natureza de reembolso compensatório do valor pago relativo ao imposto automóvel. Os veículos que beneficiem deste subsídio não poderão ser alienados antes de decorridos cinco anos sobre a data da sua aquisição, nem é permitida a acumulação de outro subsídio para o mesmo fim, durante esse prazo;
- O artigo 22.º (operações passivas de curto prazo) autoriza o Centro Hospitalar do Funchal e o Centro Regional de Saúde a contrair empréstimos a curto prazo, sem que deles resulte aumento líquido da dívida pública, concorrendo para o limite fixado pelo disposto no n.º 1 do artigo 8.º (5 milhões de contos), e devendo o limite máximo dos empréstimos a contrair ser definido por portaria conjunta dos Secretários Regionais da Tutela e das Finanças;
- O artigo 27.º dispõe no sentido de se manter em vigor o subsídio de insularidade concedido aos funcionários, agentes e contratados, colocados há mais de um ano, na ilha do Porto Santo, como incentivo à fixação em zonas de periferia, ficando o respectivo regime e as condições de atribuição previstos na lei, nomeadamente quanto ao seu montante — 30 % sobre o vencimento do pessoal referido fixado nas tabelas retributivas;
- O artigo 31.º determina que os encargos da Câmara Municipal do Funchal com a construção do parque de feiras do CITMA passarão a estar assumidos pela Região Autónoma da Madeira, devendo as correspondentes despesas ser suportadas pela dotações inscritas na SRESA, e ficando sem efeito o respectivo contrato-programa, celebrado com aquele município em 1992;
- O artigo 32.º afecta ao FIFPROF as receitas provenientes da exploração de publicidade do Estádio dos Barreiros.

2 — Registam-se, igualmente, algumas alterações ao enunciado nos artigos 4.º (contratos-programa), 6.º (compensação aos municípios), 8.º (empréstimos amortizáveis), 9.º (avales e outras garantias), 11.º (serviços e fundos autónomos) e 23.º (Centro Regional de Saúde).

Relativamente ao artigo 4.º (contratos-programa), incluem-se no seu n.º 2 os projectos no âmbito do POSEIMA — Ambiente, os quais poderão ser comparticipados até 25 %, ficando dispensados da celebração de contratos-programas, e os projectos executados por autarquias locais e incluídos no POPRAM ou no POSEIMA — Ambiente, que poderão ser assumidos pela Região Autónoma da Madeira, se a autarquia o solicitar, ficando dispensados da celebração de contratos-programa ou de acordos de colaboração. O n.º 4 mantém em vigor os contratos-programa celebrados no ano de 1992 cujo términos não tenha ocorrido nesse ano, dispensando-os de quaisquer formalidades adicionais, excepto quanto ao reescalonamento, para o Orçamento de 1993, dos eventuais encargos não suportados pelo Orçamento de 1992, e salvaguardando o disposto no artigo 31.º (encargos da Câmara Municipal do Funchal a serem suportados pela Região Autónoma da Madeira, relativos à construção do parque de feiras do CITMA).

([28]) Só se consideraria que o valor dos 4,17 milhões de contos acresceria ao défice do Orçamento Regional caso se pretendesse utilizar a receita dos empréstimos em despesas que não a amortização de empréstimos. Apesar de o decreto legislativo regional que aprova o Orçamento Regional não consignar essa receita à amortização de empréstimos, o teor da resposta ao quesito e bem assim o teor do relatório anexo à proposta do Orçamento, expressa que a intenção do Governo Regional era de amortizar empréstimos anteriores.

([29]) O Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da Região Autónoma da Madeira foi também aprovado em sessão plenária da Assembleia Legislativa Regional, de 23 de Março de 1993, mediante a Resolução n.º 2/93/M, publicada no *Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira*, 1.ª série, n.º 55, 2.º suplemento, de 19 de Maio de 1993.

No caso do artigo 6.º (compensação aos municípios), é definida no n.º 2 uma fórmula para apurar os montantes a atribuir a cada município, como forma de compensação, redução ou isenção dos impostos, a que se refere a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, enquanto as repartições de finanças competentes não fornecerem os montantes exactos (30).

É a seguinte a fórmula:

$$Yi = \frac{Xi}{\sum_{i=1}^{11} Xi} \times 225\,000$$

sendo:

Yi = adiantamento a atribuir ao município *i*, em 1993, em contos;
Xi = cobrança das receitas fiscais verificadas no município i durante o ano de 1992, em contos;
Xi = somatório das receitas fiscais arrecadadas pelas repartições de finanças da Região Autónoma da Madeira durante o ano de 1992, em contos;
i = 1, ..., 11.

Quanto ao artigo 8.º (empréstimos amortizáveis), é introduzida uma nova norma, através do n.º 2, em que se autoriza o Governo Regional a contrair empréstimos amortizáveis (internos e externos), cujo limite máximo é o montante de 10 milhões de contos (nos termos do artigo 53.º da lei que aprovou o Orçamento do Estado para 1993), destinados exclusivamente ao financiamento de programas e projectos plurianuais, constantes do mapa IX, a colocar junto de instituições financeiras ou outras entidades, internas ou externas, sendo em última instância junto do Banco de Portugal.

No artigo 9.º (avales e outras garantias), introduz-se no n.º 2 uma norma respeitante a avales ou garantias relativas a operações não financeiras, para os quais o limite é fixado em 1,5 milhões de contos.

No tocante ao artigo 11.º (serviços e fundos autónomos), o n.º 3 refere que a emissão de garantias a favor de terceiros, pelos fundos e serviços autónomos, está sujeita ao limite fixado no n.º 2 do artigo 9.º (1,5 milhões de contos). No n.º 4 deste artigo, impõe-se a sujeição a autorização prévia do Secretário Regional das Finanças de qualquer forma de crédito a que os fundos e serviços autónomos tenham de recorrer.

O artigo 23.º (Centro Regional de Saúde) reparte entre o Centro Regional de Saúde e o Centro Hospitalar do Funchal a satisfação de encargos de anos anteriores, com dispensa de quaisquer formalidades, desde que assumidos no âmbito do Sistema Regional de Saúde, quando no ano anterior apenas à Direcção Regional de Saúde Pública era permitido tal procedimento (31).

3 — As normas constantes dos n.os 2 e 3 do artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/92/M, de 16 de Janeiro, não constam deste decreto legislativo, o que parece revelar ter havido uma rectificação à situação verificada no ano anterior (32).

4 — O Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M mantém as normas relativas às autarquias locais, introduzidas pelo artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/92/M, de 16 de Janeiro (33).

Estão neste caso as disposições agora contidas nos artigos 2.º (fundo de equilíbrio financeiro) — que regula a distribuição do fundo de equilíbrio financeiro, 3.º (auxílio financeiro aos municípios) — que regula a atribuição dos auxílios financeiros extraordinários e outras comparticipações, e 4.º (contratos-programa) — que regula a cooperação técnica e financeira entre o Governo Regional e as autarquias locais, mediante a celebração de contratos-programa e acordos de cooperação, dispensando a celebração destes contratos e assegurando um financiamento de 25 % para os projectos.

5 — Nos termos do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, que aprovou o Orçamento da Região para 1993, o Governo Regional foi autorizado igualmente a:

Contrair empréstimos amortizáveis, até ao montante de 5 milhões de contos, dentro dos limites de endividamento fixados na Lei do Orçamento do Estado para 1993 (artigo 8.º, n.º 1);
Contrair empréstimos amortizáveis, internos e externos, até ao montante de 10 milhões de contos, nos termos do artigo 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 1993, destinados exclusivamente ao financiamento dos programas e projectos plurianuais (artigo 8.º, n.º 2);
Conceder avales a operações financeiras, até ao montante de 15 milhões de contos (artigo 9.º, n.º 1);
Conceder avales ou outras garantias a operações não financeiras, até ao montante de 1,5 milhões de contos (artigo 9.º, n.º 2);
Realizar operações activas, até ao montante de 3 milhões de contos (artigo 10.º);
Movimentar, através da Secretaria Regional das Finanças, no capítulo 20 das receitas e capítulo 75 das despesas, os recursos próprios consignados a terceiras entidades (artigo 22.º);
Conceder apoios financeiros a entidades públicas e privadas, no âmbito das acções de desenvolvimento sócio-económico, cultural e desportivo (artigo 20.º).

---

(30) Contactada a Direcção Distrital de Finanças do Funchal, vem a mesma informar que não dispõe dos elementos.

(31) Com a criação do Centro Hospitalar do Funchal e do Centro Regional de Saúde, e com a definição da orgânica da DRS (Decreto Regulamentar Regional n.º 6-C/93/M, de 25 de Março), o conteúdo funcional da DRSP transitou para a DRS, nomeadamente para aqueles FSAs.

(32) Cf. o parecer sobre a Conta da Região relativa a 1992, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 260, suplemento, de 10 de Novembro de 1994, onde se disse:

> Com efeito, as referidas normas dos n.os 2, alíneas *b*) e *c*), e 3 do artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/92/M, de 16 de Janeiro, inspiraram-se no disposto pelo artigo 22.º, n.os 1, alíneas b) e *c*), e 3 da Lei n.º 2/88, de 26 de Janeiro, que aprovou o Orçamento do Estado para 1988.
>
> Sucede porém que, no tocante àquela alínea c) do n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 2/88, já a sua inconstitucionalidade foi expressamente declarada pelo Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 267/88, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 293, de 21 de Dezembro, com fundamento em que «enquanto atribui ao Governo uma competência alternativa do Orçamento, que pela sua dimensão, apenas cabia à Assembleia da República, viola a CRP, não apenas o seu artigo 108, n.º 5 [...], mas mais exactamente o regime constitucional anteriormente citado, que comete ao Parlamento o poder de, sob proposta do executivo, reformular o Orçamento».
>
> Por seu turno, o referido Acórdão n.º 267/88 fez remessa para os Acórdãos n.os 144/85 e 206/87 do mesmo Tribunal, onde a matéria foi tratada com maior desenvolvimento, sendo de sublinhar que o Acórdão n.º 206/87, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 156, de 10 de Julho de 1987, declarou inconstitucional a resolução que havia aprovado o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1985, baseando-se, para além do mais, numa interpretação sistemática da Constituição da República Portuguesa, à luz da qual considerou «aplicável ao nível regional, ainda que com as necessárias adaptações, a doutrina do Acórdão n.º 144/85 sobre alterações orçamentais, imediatamente referida ao Orçamento do Estado».
>
> Na sequência do que o Tribunal Constitucional interpretou «o artigo 234.º da Constituição da República Portuguesa como reconhecendo, à partida, às assembleias regionais competência exclusiva para, sob proposta dos governos regionais — e dentro de uma área de especificação de receitas e despesas correspondente aquela cuja alteração ao nível do OE cabe unicamente à Assembleia da República, procederem a alterações dos orçamentos regionais, muito especialmente quando esteja em jogo uma mexida no total das receitas ou no total das depesas orçamentadas».
>
> Assim, por força do disposto no artigo 234.º, lido em conjugação com o n.º 3 do artigo 108.º, ambos da Constituição da República, aos Governos Regionais tão-só seria lícito proceder a transferências de verbas «aos níveis mais baixos da especificação das despesas», e «para lá do grau de especificação mínimo de facto aprovado pelas assembleias regionais e constitucionalmente imposto», estando-lhes, por conseguinte, vedadas todas as alterações orçamentais de natureza funcional, bem como aquelas que, tomando em conta a classificação orgânica das despesas, impliquem «transferências de verbas ou supressão de dotações entre capítulos», logo ao «nível mais elevado da sua especificação, ou seja, ao nível dos departamentos da administração financeira regional», como será o caso das «transferências de verbas entre dotações de secretarias regionais diferentes».
>
> Não obstante, aquela jurisprudência do Tribunal Constitucional sairá mitigada, quando posta em confronto com a ulterior modificação legislativa operada em matéria de enquadramento orçamental, e tendo presentes os termos dos n.os 1 e 3 do artigo 20.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, face aos quais apenas ficaram reservadas à Assembleia da República «as alterações orçamentais que impliquem aumento total das despesas do Estado», competindo ao Governo «as alterações dos montantes de cada ministério ou capítulo, bem como as que impliquem transferências de verba ou a supressão de dotação entre ministérios ou capítulos», no caso de despesas apresentadas por programas, o que corresponde a uma ampliação dos poderes do executivo em matéria de alterações orçamentais, e terá necessariamente reflexos ao nível dos governos regionais.

(33) No ano de 1992 disciplinou-se, pela primeira vez, parcialmente, a atribuição de apoios financeiros aos municípios, em conformidade com a Lei n.º 1/87, de 6 de Junho (Lei das Finanças Locais), e legislação complementar (cf. o parecer sobre a Conta da Região relativa a 1992 em que se transcreve o teor da decisão n.º 361/91, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, exarada no processo de fiscalização prévia n.º 2646/91, e relativa à Câmara Municipal do Funchal, em cujo ponto XI, n.os 3 e 4 se determinou:

> [...] A partir do dia 2 de Janeiro de 1992 só se aceitarão como válidos os subsídios e comparticipações e planos de investimento regional em regime de colaboração para efeitos de financiamento de despesas autárquicas desde que:
>
> *A*) Seja regulamentado na RAM a Lei n.º 1/87, mediante decreto legislativo regional, com respeito absoluto dos limites impostos pela Constituição e pelo Estatuto Político-Administrativo da Região, aprovado pela Lei n.º 13/91;
>
> *B*) Sejam aplicados à RAM mediante decreto legislativo regional o Decreto-Lei n.º 363/88, e o Decreto-Lei n.º 384/87, com respeito absoluto pelos limites impostos pela Constituição e pelo Estatuto Político-Administrativo da Região aprovado pela Lei n.º 13/91, e mediante decreto legislativo regional;
>
> *C*) A sua atribuição se enquadre nos pressupostos previstos com carácter taxativo naquela legislação;
>
> *D*) Se encontrem previstos discriminadamente por municípios, sectores, programas e projectos em anexos ao orçamento da RAM para 1992;
>
> *E*) Se verifique coincidência entre os valores discriminados, por municípios, sectores, programas e projectos constante dos anexos do Orçamento da Região para 1992 e os valores discriminados e consignados constante dos programas de actividades municipais e dos orçamentos municipais, onde, quer na tabela de receita, quer na tabela de despesa, deverão figurar a proveniência da receita e a sua afectação aos fins legalmente previstos nos artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 1/87, diferenciando na mesma dotação de despesa, aquelas que são financiadas pelas receitas gerais do município, que deverá ser agrupadas num subgrupo, das que são financiadas pelas receitas consignadas, nos termos enunciados que deverão ser agrupados noutro subgrupo.
>
> [...] A não verificação cumulativa dos requisitos enunciados levar-nos-á a concluir pela ilegalidade e irregularidade das atribuições de subsídios, comparticipações e aplicação de investimento regional em regime de colaboração com as autarquias locais, considerando-se inexistentes no Orçamento da Região todas as dotações concedidas para o efeito na parte em que a respectiva inscrição não obedeça às disposições reguladoras das despesas a que se destinam (Lei n.º 1/87 regulamentada na RAM, Decretos-Leis n.os 363/88 e 384/87, devidamente aplicado à RAM, com respeito absoluto pelos limites impostos pela Constituição da República Portuguesa e pelo Estatuto Político-Administrativo da RAM), face ao disposto no § 1.º do artigo 37.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de Outubro de 1933, não aproveitando por isso às autarquias locais a que se destinam, devendo igualmente nos respectivos orçamentos destas dotações de receita e de despesa, considerar-se inexistentes.

6 — Exposto, nas suas linhas gerais, o articulado do decreto legislativo regional que aprovou o Orçamento para 1993, e tendo em atenção as recomendações constantes dos pareceres sobre as Contas da Região relativas aos anos de 1989, 1990, 1991 e 1992, nomeadamente aquelas que se referem à necessidade de se adoptarem iniciativas legislativas destinadas a disciplinar os empréstimos a conceder pela Região e, bem assim, a regular a atribuição dos subsídios, subvenções e apoios financeiros atribuídos pelo Governo, verifica-se que não foi concretizada qualquer iniciativa nesse sentido, durante o ano económico de 1993. A esta matéria voltaremos no capítulo VIII, em que se analisará o grau de acatamento, pela Administração Pública Regional, das recomendações do Tribunal de Contas, constantes dos pareceres sobre a Conta da Região relativos aos anos económicos de 1989, 1990, 1991 e 1992.

4 — A execução do Orçamento

4.1 — O decreto regulamentar regional de execução orçamental

O Orçamento da Região para 1993 foi, na parte respeitante às despesas, posto em execução pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de, aprovado pela Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 718/93, de 15 de Julho, mas apenas publicada em 3 de Setembro de 1993 (34), ou seja, muito depois de o Orçamento da Região ter entrado em vigor (26 de Abril de 1993).

Sobre esta matéria foi elaborado o quesito n.º 4 que, em contraditório, obteve a seguinte resposta:

> É certo que o decreto regulamentar da execução do orçamento foi publicado a 3 de Setembro de 1993.,
>
> No entanto, e desde logo, a Secretaria Regional das Finanças tornou as indispensáveis medidas de contenção de despesas, tendo publicado a 6 de Maio de 1993, a Resolução n.º 403/93.
>
> A publicação atrasada do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de 3 de Setembro, não afectou o funcionamento dos serviços que nesta matéria se regeram pelos princípios de contabilidade e pelas disposições da resolução acima citada.

A resposta da Secretaria Regional das Finanças é assim, no sentido de que, desde logo, a mesma tomou as indispensáveis medidas que conduziram à publicação da Resolução do Governo Regional cujo teor contém medidas de contenção de despesas.

Não obstante, enquanto não foi publicado aquele decreto regulamentar e a respectiva circular, os serviços e fundos autónomos não dispunham de regulamentação e instruções necessárias, que lhes permitiriam retirar eventuais dúvidas quanto à aplicação do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril.

E, no período que antecedeu a entrada em vigor do decreto legislativo que aprovou o Orçamento respeitante às despesas, houve que seguir a circular n.º 8/ORÇ/92, conforme o determinado pela Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 1299/92, de 17 de Dezembro, mantendo-se entretanto em vigor o Orçamento de 1992 (com as alterações nele introduzidas ao longo da sua efectiva execução).

Quanto às orientações para a execução orçamental, consagradas neste diploma, são, na sua generalidade, semelhantes às de anos anteriores, registando-se, contudo, a inclusão de algumas normas inovadoras, que se apresentam seguidamente:

- O n.º 3 do artigo 8.º, que confere delegação do poder de efectuar alterações orçamentais na Secretaria Regional das Finanças, nomeadamente em execução do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril (35), com o que, obviamente, se refere à autorização concedida ao Governo Regional para efectuar alterações orçamentais nos organismos com autonomia financeira;
- O n.º 3 do artigo 16.º, onde se estipula que a celebração de contratos de manutenção de equipamento informático ou a sua renovação dependem da autorização prévia da Secretaria Regional das Finanças, mediante proposta fundamentada da Direcção Regional de Informática.

Outras alterações houve que, por terem maior significado, também se enunciam:

- O artigo 2.º refere ser da competência da Secretaria Regional das Finanças, no âmbito da sua acção de liquidação das despesas orçamentais e autorização de pagamento, a análise quantitativa e qualitativa das despesas, com o objectivo de controlo e de legalidade (anteriormente esta incumbência era-o apenas da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade e visava somente o controlo jurídico);
- O n.º 4 do artigo 4.º permite a antecipação dos duodécimos de outras dotações inscritas no Orçamento, mediante autorização do Secretário Regional das Finanças (anteriormente esta autorização deveria ser obtida por intermédio da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade);
- O n.º 5 do artigo 4.º estabelece que, nos serviços com orçamentos privativos, a competência referida no número anterior pertence à entidade que deu o acordo ao respectivo orçamento, sem necessidade de intervenção do Secretário Regional das Finanças, salvo se for excedido o montante de 150 000 contos por dotação (anteriormente era de 100 000 contos).

Considerando ser necessário, a nível da Administração Pública Regional, fazer um esforço efectivo na contenção das despesas públicas, a circular relativa à execução do Orçamento da Região para 1993, circular n.º 3/ORÇ/93 da DROC, refere, explicitamente, a necessidade de ser observado o disposto na Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 403/93, de 6 de Maio (36).

E a Resolução n.º 403/93, de 6 de Maio, determinou:

- O congelamento de 20 % de todas as dotações orçamentais, com excepção das despesas com o pessoal, do código 01 de classificação económica das despesas; locação de bens, seguros, encargos da dívida; despesas com compensação em receita; dotações constituídas no âmbito do Programa de Reequilíbrio Financeiro dos Municípios; dotações do capítulo 50.º afectas a programas e projectos comparticipados, e dotação profissional;
- O congelamento de 7 % das dotações do código de classificação económica 01.02;
- A necessidade de prévio acordo do Secretário Regional das Finanças, para a assunção de encargos no âmbito dos investimentos do Plano, de programas e projectos não comparticipados;
- A necessidade de autorização do Secretário Regional das Finanças, para a aquisição de bens de capital ou para as aquisições de bens ou artigos cujos encargos sejam processados por dotações orçamentais da Direcção Regional do Património;
- A possibilidade de o Secretário Regional das Finanças autorizar a permuta dos congelamentos efectuados pela Resolução n.º 403/93, desde que os congelamentos efectuados em substituição sejam de montante idêntico;
- A possibilidade de o Secretário Regional das Finanças, em casos excepcionais, autorizar o descongelamento das rubricas de despesa, sem qualquer compensação.

As medidas tomadas pelo Conselho de Governo Regional, na prática, têm pouco significado, a nível da redução efectiva das despesas correntes da Administração Pública Regional, pois as dotações não congeladas são as responsáveis pelo maior volume dessa despesa orçamental.

Registe-se, no entanto, que as dotações afectas a programas e projectos comparticipados do capítulo 50.º, não foram objecto de congelamento, o que, considerando que as restantes dotações ficaram congeladas em 20 %, permitiu a melhor execução daqueles programas e projectos em detrimento de outros sem comparticipação, ao disponibilizar na sua totalidade as verbas que lhe estavam destinadas.

5 — Alterações orçamentais

5.1 — Generalidades

O carácter previsional das dotações orçamentais, quer na receita, quer na despesa, torna necessário que, a fim de ocorrer a situações imprevistas, se proceda a alterações ao Orçamento, durante a respectiva execução. E dependendo da sua natureza, tais alterações poderão ser da Assembleia Legislativa Regional (alterações estruturais ou fundamentais) ou do Governo Regional (alterações subordinadas ou com pendor claramente executivo).

---

(34) Publicado no *Diário da República*, 1.ª série-B, n.º 207, de 3 de Setembro de 1993.

(35) O artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, não trata de alterações orçamentais, mas sim o artigo 13.º No entanto, atendendo ao conteúdo deste artigo, a remissão feita, subentende-se, deverá sê-lo para o artigo 13.º e não para o artigo 8.º do mesmo decreto legislativo regional. Tal lapso poderá ter explicação por, no ano anterior (1992), o artigo relativo às alterações orçamentais do decreto legislativo regional que aprovou o Orçamento ser o artigo 8.º

(36) Esta resolução mantém, na generalidade, o regime de contenção de despesas, previsto nas Resoluções n.ºs 521/90, 1043/91 e 11/92 do Conselho de Governo Regional.

A entrada em vigor da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região, reportada a 2 de Setembro de 1992, não colocou problemas de transição no tocante ao regime das alterações orçamentais, já que o mesmo não foi modificado. Poderia, apesar de tudo, levantar-se o problema do âmbito da aplicação do n.º 8 do artigo 20.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, pelo facto de não existir, na ordem jurídica regional, qualquer diploma regulador das alterações orçamentais da competência do Governo Regional. Todavia, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, aplica-se à Região o disposto no Decreto-Lei n.º 46/84, de 4 de Fevereiro (regime das alterações orçamentais da competência do Governo da República), relativamente às alterações orçamentais da competência do Governo Regional.

E recorda-se que não foram transpostas para o diploma legislativo regulador do Orçamento Regional de 1993 as normas constantes dos n.os 2, alíneas *b*) e *c*), e 3 do artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento da Região para 1992, e que se afiguravam inconstitucionais por aplicação sistemática, aos Orçamentos das Regiões Autónomas, da doutrina do Acórdão n.º 267/88, conjugado com os Acórdãos n.os 144/85 e 206/87, todos do Tribunal Constitucional (37), à luz do primeiro dos quais o aspecto de se atribuir «ao Governo uma competência de alteração do Orçamento que, pela sua dimensão, apenas cabia à Assembleia da República, viola não apenas o seu artigo 108.º, n.º 5 [...] mas mais exactamente o regime constitucional [...] que comete ao Parlamento o poder de, sob proposta do executivo, reformular o Orçamento» (38).

No decurso do processo de certificação da regularidade e da legalidade das alterações orçamentais efectuadas pelo Governo Regional, durante o ano económico de 1993, os Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas depararam-se com alguns problemas, causados por erros de publicação, no *Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira*.

A responsabilidade destes erros, não sendo directamente imputável ao Governo Regional, constitui um entrave à acção fiscalizadora do Tribunal de Contas e à própria credibilidade dos elementos publicitados, já que foram publicadas portarias sem o respectivo mapa anexo, portarias ilegíveis, portarias com incorrecções, etc.

Tais questões foram completamente esclarecidas, em sede de contraditório (cf. o quesito n.º 24), tendo os responsáveis da Secretaria Regional das Finanças alegado: «As portarias em causa foram objecto de rectificações no *Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira*. Junto se remete, em anexo, cópia das alterações orçamentais que se encontram arquivadas nestes serviços.»

5.2 — Alterações da competência da Assembleia Legislativa Regional

Pela Resolução n.º 1203, o Conselho de Governo Regional, reunido no dia 25 de Novembro de 1993, deliberou aprovar a proposta de decreto legislativo regional que rectificava o Orçamento da Região Autónoma da Madeira e submetê-lo à aprovação da Assembleia Legislativa Regional.

A alteração orçamental proposta pelo Governo Regional, apesar de não implicar qualquer aumento da despesa orçamental, incluía modificações na natureza intrínseca («substancial») das despesas, traduzidas em alterações funcionais e orgânicas, motivando assim a sua apresentação ao Parlamento Regional, por tratar-se de uma área de reserva de competência exclusiva da Assembleia Legislativa Regional.

O Decreto Legislativo Regional n.º 21/93/M, de 10 de Dezembro, que alterou o Orçamento Regional para 1993 e respectivos mapas I a IX, foi aprovado pela Assembleia Legislativa Regional em 2 de Dezembro de 1993 (39). Pela Declaração n.º 65/93, a Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade tornou públicas as incidências das alterações aos mapas I a IX do Orçamento da Região nos mapas desenvolvidos do mesmo por cada departamento governamental, procedimento este que se regista pela positiva, na medida em que assegura a transparência da gestão orçamental e facilita o seu efectivo controlo pelo Tribunal de Contas.

As alterações orçamentais em causa são as constantes do quadro seguinte:

(Em contos)

Códigos	Departamentos	Reforços			Anulações		
		Despesas correntes	Despesas capitais	Percentagem	Despesas correntes	Despesas capitais	Percentagem
01	Assembleia Legislativa Regional	–	–	–	60 000	–	1,62
02	Presidência do Governo Regional	–	–	–	–	–	–
03	Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação	–	6 100	0,16	21 000	22 320	1,17
04	Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas	–	–	–	289 037	476 047	20,69
05	Secretaria Regional da Educação	313 053	17 000	8,92	636 813	–	17,22
06	Secretaria Regional do Turismo e Cultura	–	–	–	27 800	5 000	0,89
07	Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente	198 000	2 076 300	61,49	49 300	1 125 700	31,77
08	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	–	–	–	36 851	115 904	4,13
09	Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa	36 000	50 000	2,33	217 555	189 560	11,01
10	Secretaria Regional das Finanças	1 002 000	–	27,09	425 566	–	11,51
	Total	1 549 053	2 149 000	100,00	1 763 922	1 934 531	100,00
	Total reforço/anulação	3 698 453			3 698 453		

A alteração orçamental consubstanciou-se apenas na transferência de dotações orçamentais entre os departamentos orgânicos do Governo Regional e entre rubricas de classificação funcional.

Regista-se como facto mais significativo da alteração orçamental efectuada, o reforço líquido de despesa de capital em cerca de 214 869 contos (total de reforços menos total de anulações de despesa de capital), por contrapartida de despesa corrente.

A Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente foi aquela que obteve um maior reforço (cerca de 2 076 000 contos) em despesas de capital, particularmente no capítulo dos investimentos do Plano, nas rubricas «Aquisição de bens de capital» (1 806 300 contos) e «Transferências correntes» (270 000 contos). Mas, apesar da Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente ter recebido o maior reforço de verbas, cerca de 61 %, por outro lado, foi a que sofreu o maior corte orçamental, seguida da Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas, pois, quanto a elas, as despesas de capital tiveram uma redução líquida de, respectivamente, 1 125 700 contos e 476 000 contos.

Segundo as explicações fornecidas pelos responsáveis do Governo Regional, as alterações inerentes à rectificação do Orçamento para o ano de 1993 ficaram a dever-se, quer a uma correcção na previsão de cobrança de alguns impostos, dado que houve uma quebra na estimativa de receitas, quer ao temporal de Outubro de 1993, o qual gerou a necessidade de uma dotação (500 000 contos) para fazer face aos prejuízos a ele inerentes e a ajustamentos de despesas necessários à boa gestão orçamental.

Analisam-se, seguidamente, as alterações orçamentais efectuadas durante a execução orçamental de 1993, nomeadamente as realizadas por contrapartida da «Dotação provisional» e as realizadas por portaria.

5.3 — Alterações por contrapartida da dotação provisional

O orçamento do Gabinete do Secretário Regional das Finanças contemplava o valor de 3 milhões de contos, na rubrica de classificação económica 06.01 — «Outras despesas correntes — Dotação provisional».

(37) Publicados no *Diário da República*, 1.ª série, n.os 293, de 21 de Dezembro de 1988, 203, de 4 de Setembro de 1985, e 156, de 10 de Julho de 1987.

(38) Situação já analisada no parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económico de 1990, p. 8, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 36, de 12 de Fevereiro de 1993, em que se suscitou o problema de o Governo Regional ter sido autorizado pela Assembleia a efectuar alterações orçamentais que implicavam a transferência de verbas com alteração de classificação orgânica e funcional.

(39) Publicado no *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 287, de 10 de Dezembro.

A movimentação desta rubrica é da competência do Conselho de Governo Regional, que, mediante resolução, autoriza inscrições ou reforços de dotações orçamentais nos diferentes departamentos orgânicos, por contrapartida da referida rubrica, para fazer face a despesas urgentes, inadiáveis ou insuficientemente dotadas.

Durante o ano de 1993, foram reforçadas as dotações orçamentais dos diferentes departamentos do Governo Regional, por contrapartida da dotação provisional, no valor de 3,07 milhões de contos, correspondente a uma taxa de utilização desta de 97,66 %.

O quadro seguinte mostra como foi distribuída a dotação provisional pelos diferentes departamentos do Governo Regional, sendo as Secretarias Regionais da Educação e do Equipamento Social e Ambiente as que obtiveram a maior parcela de reforços orçamentais (respectivamente 1 734 600 e 550 900 contos, correspondentes a 56 % e 18 % do total da dotação provisional utilizada):

(Em contos)

Departamentos	Utilização da dotação provisional		
	Reforços		Anulações — Valor
	Valor	Estrutura (percentagem)	
Assembleia Legislativa Regional	–	0	–
Presidência do Governo Regional	20 350	1	–
Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação	62 500	2	–
Secretaria Regional de Agricultura, Florestas e Pescas	206 369	7	–
Secretaria Regional da Educação	1 734 659	56	–
Secretaria Regional do Turismo e Cultura	49 878	2	–
Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente	550 940	18	–
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	257 026	8	–
Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa	–	0	–
Secretaria Regional das Finanças	190 100	6	3 071 822
Total	3 071 822	100	3 071 822

As contrapartidas das anulações de dotação provisional, discriminadas por reforços de dotações correntes e de capital, constam do quadro seguinte:

(Em contos)

Departamentos	Reforços	
	Despesas correntes	Despesas capitais
Assembleia Legislativa Regional	–	–
Presidência do Governo Regional	20 350	–
Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação	62 500	–
Secretaria Regional de Agricultura, Florestas e Pescas	173 528	32 841
Secretaria Regional da Educação	1 691 459	43 200
Secretaria Regional do Turismo e Cultura	49 878	–
Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente	165 140	385 800
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	257 026	–
Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa	–	–
Secretaria Regional das Finanças	184 100	6 000
Total	2 603 981	467 841

Relativamente à Secretaria Regional da Educação, verifica-se que dos 1 691 000 contos reforçados em despesa corrente, cerca de 357 900 contos dizem respeito à rubrica de transferências correntes para a Direcção Regional de Desportos, e os restantes destinaram-se, quase exclusivamente, a reforçar rubricas de despesas com o pessoal.

Na Secretaria Regional do Equipamento Social, o grande volume dos reforços foi utilizado em rubricas de construções diversas relacionadas com a construção e manutenção de estradas.

Na Secretaria Regional das Finanças, dos 184 000 contos reforçados em despesa corrente, 100 000 contos reportam-se a transferências correntes para FIPPROF, e o restante diz respeito às rubricas de subsídios ou de outras transferências correntes.

Quanto aos reforços de dotação orçamentados na Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, couberam às rubricas de transferências correntes para o Centro Regional de Saúde e o Centro Hospitalar do Funchal, com respectivamente cerca de 157 000 e 100 000 contos.

5.4 — Alterações por portaria

Para fazer face a despesas não previstas ou insuficientemente dotadas, o Governo Regional pode efectuar alterações orçamentais, por intermédio de portaria conjunta dos Secretários Regionais das Finanças e da Tutela. Ao invés das alterações orçamentais por contrapartida da dotação provisional, as alterações que agora se analisam não podem modificar o valor da despesa dos departamentos orgânicos do Governo Regional ou dos capítulos, nem consubstanciar-se em transferências ou anulação de verbas entre departamentos orgânicos ou entre capítulos, nem alterar a natureza funcional das despesas.

O montante global das transferências entre rubricas de classificação económica, operado por intermédio de portarias, atingiu o montante de 9,1 milhões de contos, o que, porque em 1992 o valor alterado foi de 11,7 milhões de contos, corresponde a uma taxa de crescimento de — 22 %. E também se verifica que o volume da despesa alterado, durante o ano de 1993, corresponde a 6,3 % do orçamento inicial, com exclusão das «Contas de ordem» e dos «Recursos próprios de terceiros», cujas despesas não se incluem, já que as alterações orçamentais destas rubricas obedecem a regras específicas.

O quadro seguinte apresenta-nos os montantes transferidos, dentro de cada Secretaria Regional, e apresenta, como medida do volume das alterações efectuadas, o seu peso no respectivo orçamento inicial:

(Em contos)

Departamentos	Orçamento inicial	Alterações		
		Valor absoluto	Estrutura (percentagem)	Valor (percentagem)
Assembleia Legislativa Regional	1 329 000	–	0	0
Presidência do Governo Regional	425 536	36 647	0	9
Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação	1 010 995	112 807	1	11
Secretaria Regional de Agricultura, Florestas e Pescas	12 493 928	2 104 782	23	17
Secretaria Regional da Educação	26 564 364	1 818 100	20	7
Secretaria Regional do Turismo e Cultura	2 978 342	315 014	3	11
Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente	24 902 300	3 663 342	40	15
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	22 828 370	29 363	0	0
Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa	11 708 251	737 723	8	6
Secretaria Regional das Finanças	38 696 558	324 494	4	1
Total	142 937 644	9 142 272	100	6

Analisando este quadro, verifica-se que as maiores alterações orçamentais absolutas ocorreram na Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente, na Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas e na Secretaria Regional da Educação, em que foram alterados, respectivamente, 3,6, 2,1 e 1,8 milhões de contos.

E as maiores alterações relativas verificaram-se nas Secretarias Regionais da Agricultura, Florestas e Pescas (17 %), do Equipamento Social e Ambiente (15 %) e dos Assuntos Parlamentares e Comunicação e do Turismo e Cultura (ambas com 11 %).

5.5 — Alterações de natureza funcional

O quadro seguinte apresenta-nos uma síntese das alterações orçamentais de natureza funcional, efectuadas no ano económico de 1993:

(Em contos)

Códigos	Descrição	Orçamento inicial		Orçamento suplementar		Créditos especiais		Orçamento final		Variação orçamental	
		Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
1	*Serviços gerais da Administração Pública*	*19 620 712*	*14*	*19 996 826*	*14*	*1 266 908*	*25*	*18 391 761*	*12*	*— 1 228 951*	*— 24*
1.01	Administração-geral	19 434 782	14	19 839 896	14	1 266 908	25	18 234 831	12	— 1 199 951	— 24
1.02	Negócios estrangeiros	154 180	0	139 180	0	–	0	139 180	0	— 15 000	0
1.03	Segurança e ordem pública	–	0	–	0	–	0	–	0	–	0
1.04	Administração do ultramar	–	0	–	0	–	0	–	0	–	0
1.05	Investigação científica de carácter geral	31 750	0	17 750	0	–	0	17 750	0	— 14 000	0
2	*Defesa Nacional*	*–*	*0*	*–*	*0*	*–*	*0*	*–*	*0*	*–*	*0*
3	*Educação*	*28 662 310*	*20*	*28 548 950*	*20*	*162 378,00*	*3*	*30 137 926*	*20*	*1 475 616*	*29*
4	*Saúde*	*22 955 606*	*16*	*22 802 851*	*16*	*–*	*0*	*23 084 378*	*16*	*128 772*	*3*
5	*Segurança e assistência social*	*1 060 277*	*1*	*1 023 277*	*1*	*973 518,00*	*19*	*1 996 795*	*1*	*936 518*	*19*
6	*Habitação e equipamento urbano*	*6 890 230*	*5*	*7 563 030*	*5*	*–*	*0*	*7 882 830*	*5*	*992 600*	*20*
6.01	Habitação	–	0	–	0	–	0	4 785 000	3	4 785 000	95
6.02	Equipamento urbano	–	0	–	0	–	0	306 690	0	306 690	6
6.03	Higiene e saneamento básico	–	0	–	0	–	0	2 791 140	2	2 791 140	55
7	*Outros serviços colectivos sociais*	*3 103 115*	*2*	*3 065 028*	*2*	*–*	*0*	*3 557 967*	*2*	*454 852*	*9*
8	*Serviços económicos*	*49 455 394*	*35*	*48 247 682*	*34*	*2 633 113,00*	*52*	*51 231 904*	*35*	*1 776 510*	*35*
8.01	Administração-geral, regulamentação e investigação	6 870 443	5	5 811 998	4	1 041 717,00	21	6 853 715	5	— 16 728	0
8.02	Agricultura, silvicultura, pecuária, caça e pesca	10 249 234	7	9 889 608	7	385,00	0	10 061 362	7	— 187 872	— 4
8.03	Indústrias extractivas, transformadoras e construção civil	5 809 694	4	5 755 294	4	597 726,00	12	6 382 220	4	572 526	11
8.04	Electricidade, gás e água	2 024 430	1	1 648 230	1	–	0	1 648 230	1	— 376 200	— 7
8.05	Estradas	11 362 230	8	12 121 510	8	–	0	12 272 050	8	909 820	18
8.06	Vias navegáveis e portos	6 729 200	5	6 664 200	5	–	0	6 664 200	5	— 65 000	— 1
8.07	Outros transportes e comunicações	3 532 462	2	3 547 962	2	993 285,00	20	4 541 247	3	1 008 785	20
8.08	Turismo	2 144 347	2	2 138 147	2	–	0	2 138 147	1	— 6 200	0
8.09	Comércio	638 354	0	575 733	0	–	0	575 733	0	— 62 621	— 1
8.10	Outros serviços económicos	95 000	0	95 000	0	–	0	95 000	0	–	0
9	*Outras funções*	*11 190 000*	*8*	*11 690 000*	*8*	*–*	*0*	*11 690 000*	*8*	*500 000*	*10*
9.01	Operações da dívida pública	11 190 000	8	11 190 000	8	–	0	11 190 000	8	–	0
9.02	Despesas com desastres e calamidades	–	0	500 000	0	–	0	500 000	0	500 000	10
9.03	Diversas não especificadas	–	–	–	–	–	0	–	–	–	0
	Total	142 937 644	100	142 937 644	100	5 035 917	100	147 973 561	100	5 035 917	100

Chama-se a atenção para que a análise aos elementos constantes do quadro deverá entrar em consideração com o facto de, no orçamento final, estarem contabilizadas as alterações às previsões de despesa e receita, associadas aos valores movimentados sob regime de contas de ordem, e na rubrica «Recursos próprios de terceiros», que, não sendo, em bom rigor, despesa orçamental *stricto sensu* (40), não estão, por isso, sujeitas às regras normais da contabilidade pública.

Assim, as diferenças apresentadas não se relacionam apenas com as alterações orçamentais de iniciativa exclusivamente governamental (portarias e resoluções).

Tendo em conta a nota metodológica evidenciada, vemos que foram os «Serviços económicos» aqueles que obtiveram a maior parcela dos reforços orçamentais (1,7 milhões de contos), sobretudo devido aos crescimentos verificados no subsector «Outros transportes e comunicações» (1 milhão de contos) e «Indústria» (572 000 contos). A nível dos crescimentos relativos, para além dos subsectores funcionais acima referenciados, saliente-se que o crescimento mais relevante foi o da rubrica «Segurança e assistência social», com cerca de 88 %.

No tocante às rubricas sectoriais que sofreram reduções, salienta-se a verificada no sector «Serviços gerais da Administração Pública», com uma redução de 1,2 milhões de contos (redução de 6 %, em termos nominais).

Apresenta-se seguidamente um mapa, idêntico ao anterior, com as alterações orçamentais às despesas dos fundos e serviços autónomos, salientando-se que a sua autorização, nos termos do artigo 13.º do decreto legislativo regional que aprovou o Orçamento, cabe ao Governo Regional, devendo este providenciar pela respectiva publicação no *Jornal Oficial da RAM*.

(Em contos)

Códigos	Descrição	Orçamento inicial	Orçamento final	Variação orçamental	
				Valor absoluto	Valor relativo (percentagem)
1	*Serviços gerais da Administração Pública*	*1 683 400 000*	*1 815 399 158*	*131 999 158*	*7,84*
1.01	Administração-geral	1 683 400 000	1 815 399 158	131 999 158	7,84
1.02	Negócios estrangeiros	–	–	–	–
1.03	Segurança e ordem pública	–	–	–	–
1.04	Administração do ultramar	–	–	–	–
1.05	Investigação científica de carácter geral	–	–	–	–
2	Defesa nacional	–	–	–	–
3	*Educação*	*1 595 752 000*	*2 017 480 944*	*421 728 944*	*26,43*
4	*Saúde*	*21 865 550 000*	*20 610 478 150*	*— 1 255 071 851*	*— 5,74*

(40) As alterações orçamentais das rubricas «Contas de ordem» e «Recursos próprios de terceiros» estão relacionadas apenas com as alterações nas expectativas de cobrança de receita ou com a orçamentação de saldos de tesouraria de anos anteriores, e não com as disposições específicas existentes para as dotações orçamentais «clássicas».

(Em contos)

Códigos	Descrição	Orçamento inicial	Orçamento final	Variação orçamental	
				Valor absoluto	Valor relativo (percentagem)
5	Segurança e assistência e social	–	–	–	–
6	Habitação e equipamento urbano	*4 515 000 000*	*4 972 149 735*	*457 149 735*	*10,13*
6.01	Habitação	–	–	–	–
6.02	Equipamento urbano	–	–	–	–
6.03	Higiéne e saneamento básico	–	–	–	–
7	Outros serviços colectivos sociais	*827 640 000*	*974 311 267*	*146 671 267*	*17,72*
8	Serviços económicos	*10 916 685 000*	*9 030 964 196*	*— 1 885 720 804*	*— 17,27*
8.01	Administração-geral, regulamentação e investigação	1 953 499 000	1 375 739 326	— 577 759 674	— 29,58
8.02	Agricutura sivicultura pecuária, caça e pesca	3 123 784 000	665 573 025	— 2 458 210 975	—78,69
8.03	Indústria extractiva, transformadora e construção civil	–	–	–	–
8.04	Electricidade, gás e água	1 138 790 000	434 883 049	— 703 906 951	— 61,81
8.05	Estradas	–	–	–	–
8.06	Vias navegáveis e portos	3 369 200 000	4 571 453 954	1 202 253 954	35,68
8.07	Outros transportes e comunicações	1 331 412 000	1 983 314 842	651 902 842	48,96
8.08	Turismo	–	–	–	–
8.09	Comércio	–	–	–	–
8.10	Outros serviços económicos	–	–	–	–
9	Outras funções	–	–	–	–
9.01	Operações da divída pública	–	–	–	–
9.02	Despesas com desastres e calamidades	–	–	–	–
9.03	Diversas não especificadas	–	–	–	–
	Total	**41 404 027 000**	**39 420 783 449**	**— 1 983 243 551**	**— 4,79**

A nível global, as despesas dos fundos e serviços autónomos tiveram uma redução de 1,9 milhões de contos (em termos relativos — 4,7 %), determinada pela conjugação do acentuado decréscimo do sector dos «Serviços económicos» (— 1,8 milhões de contos) e da «Saúde» (— 1,2 milhões de contos) com o crescimento do sector da «Habitação e equipamento urbano» (457 000 contos).

O decréscimo nas dotações orçamentais do sector dos «Serviços económicos» deveu-se, essencialmente, às reduções ocorridas nos subsectores «Agricultura, silvicultura, pecuária, caça e pesca» (— 2,4 milhões de contos), e «Electricidade, gás e água» (— 0,7 milhões de contos), correspondentes, respectivamente, a uma diminuição de 79 % e de 62 % relativamente ao orçamento inicial. Embora se verifique que todos os outros subsectores registaram decréscimos, estes foram os mais significativos em termos absolutos.

Apesar de o sector «Serviços económicos» ter registado o decréscimo mais significativo (subsector «Agricultura, silvicultura, pecuária, caça e pesca») em matéria de alterações de natureza funcional, registou também os reforços mais significativos nos subsectores «Vias navegáveis e portos» e «Outros transportes e comunicações», com cerca de, respectivamente, 1,2 milhões de contos e 0,6 milhões de contos.

5.6 — Abertura de créditos especiais

O Orçamento da Região para 1993 foi objecto de abertura de créditos especiais, que se consubstanciaram em:

Reforços de créditos orçamentais, com compensação no aumento da previsão de receitas consignadas;

Reforços de dotação orçamental, para a realização de despesas que, por expressa determinação da lei, podem ser realizadas com a utilização de saldos de anos anteriores, como o caso dos recursos de terceiros.

Estas alterações orçamentais implicam um aumento da despesa total do orçamento, mas não necessitam de autorização da Assembleia Legislativa Regional, nos termos do n.º 5 do artigo 20.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro. A razão das excepções está intimamente ligada ao problema da consignação de receitas, isto é, a utilização das verbas de despesa está condicionada aos limites impostos à realização das despesas públicas (cabimento, etc.) e à concorrência de receitas. Poderão, assim, ocorrer duas situações:

a) Se a receita arrecadada e cobrada exceder a previsão do orçamento das receitas, o serviço não poderá utilizar esse excesso de cobrança, por não ter cabimento na despesa para o utilizar. Surge então a necessidade de reforçar a dotação da despesa, em contrapartida do excesso (caso de receitas consignadas a um determinado fim ou departamento orgânico, ou movimentadas sob o mecanismo de contas de ordem);

b) Se existirem saldos de dotações de anos anteriores, consignados a um determinado fim, e que possam ser utilizados, por expressa determinação da lei, o Governo Regional poderá reforçar ou inscrever essa rubrica no orçamento do ano seguinte, por contrapartida do saldo não utilizado do ano anterior.

O Governo Regional, de harmonia com o estabelecido no n.º 1 do artigo 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, e com fundamento no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 46/84, de 4 de Fevereiro, efectuou, em 31 de Dezembro de 1993, duas aberturas de créditos especiais (41).

A primeira concretizou-se nas seguintes alterações na receita e na despesa:

(Em contos)

Classificação económica	Rubrica	Reforços
15 e 80	Contas de ordem:	
03	FRIGA	100 000
01	Universidade da Madeira	159 678
03	Laboratório Nacional de Engenharia Civil	100 903
01	Centro Regional de Saúde	24 501
01	PSP — Comando Regional da Madeira	5 487
20 e 75	Recursos próprios de terceiros:	
01	FEDER:	
01.01	Municípos	993 285
01.02	Empresas públicas	559 200
01.03	Outros	38 526
08	Adicional de 25 % sobre multas	53
09	Caixa Geral de Aposentações	693 531
10	Montepio dos Servidores do Estado	131 906
13	Adicional de 25 % sobre multas para albergue regional	49
14	Descontos dos funcionários para sentenças judiciais	1 461

(41) Note-se que as alterações orçamentais em causa não se realizaram em 31 de Dezembro de 1993, indicando uma de duas hipóteses: durante o ano de 1993 não foi paga qualquer importância relacionada com os «Recursos próprios de terceiros» e «Contas de ordem» que ficaram por pagar em anos anteriores (isto é, só o foram no período complementar de 1993), ou então efectuaram-se esses pagamentos no decorrer do ano económico de 1993, sem que existisse o respectivo cabimento orçamental na receita e na despesa.

(Em contos)

Classificação económica	Rubrica	Reforços
16	Fundo de Socorros a Náufragos	21
18	Depósito de garantia — cauções diversas	223
19	Quota — Sindicato dos Empregados da Função Pública	786
20	Direcção Regional da Segurança Social	144 225
25	IRS	219 177
26	IRC	3 118
28	Sindicato dos Professores da Região	2 700
30	Sindicato da Agríc., Florestas e Pescas	232
31	Mútua dos Pescadores	3 501
32	Associação para os Armadores de Pesca do Atum e Outras Espécies	355
33	Coopescamadeira, L.da — taxa da pesca do cerco	153
34	Autarquias locais — taxas (Decreto Legislativo Regional n.º 1/85/M)	169
35	SIBR	840 591
39	Sindicato dos Engenheiros e Ciências Agrárias	13
44	Sindicato Democrático de Professores	23
45	Tribunal de Contas	270
48	Centro de Reabilitação da Sagrada Família	288
50	SIFIT	583 081
90	Diversas	413 411
	Total	5 020 917

A segunda abertura, efectuada na Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, consubstanciou-se no reforço da dotação da rubrica «Transferências correntes para o Serviço de Protecção Civil», com compensação na rubrica «Taxas consignadas ao Serviço Regional de Protecção Civil da Madeira», no valor de 15 000 contos.

Não sendo questionável a legalidade formal das alterações orçamentais relacionadas com a inscrição, no orçamento de 1993, dos saldos de «Recursos próprios de terceiros», transitados de 1992, o facto é que, apesar de estes saldos existirem contabilisticamente, determinando, por isso, a obrigação legal de o Governo Regional fazer a alteração orçamental, para possiblitar o pagamento aos destinatários dessas importâncias, sucede, porém, e de acordo com a conta do tesoureiro e a própria Conta da Região, que transitaram em saldo para 1993 apenas 225 515 129$90.

Ficará então por esclarecer se, legalmente, o Governo Regional poderia ou não orçamentar a globalidade dos saldos contabilísticos de «Recursos próprios de terceiros», que atingiam, segundo ofício da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, o montante de 1 739 057 732$. Do ponto de vista estritamente legal, não parece possível efectuar essa alteração orçamental, pois, não tendo transitado 1,7 milhões de contos em saldo para 1993, não existe, por isso, suficiente cabimento na receita para que se pudessem efectuar reforços na despesa. E esses recursos não transitaram em saldo porque o Governo Regional, violando o artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 2 de Setembro, os utilizou para pagar despesa orçamental. Assim, em 1993, dado que existia a obrigação de o Governo Regional entregar essas verbas aos seus destinatários legais, seriam utilizadas dotações orçamentais para regularizar os «adiantamentos» efectuados em anos anteriores por conta de verbas de terceiros, o que constitui infracção financeira, imputável aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças pela utilização indevida de receitas orçamentais para efectuar despesas sujeitas a duplo cabimento (42).

Para finalizar, refira-se que, mediante a abertura de créditos especiais, o orçamento da receita e da despesa foi reforçado em cerca de 5 035 917 000$, sendo 4 630 348 000$ em «Recursos próprios de terceiros», 15 000 000$, em receitas consignadas ao Serviço Regional de Protecção Civil, e o restante em contas de ordem.

5.7 — Síntese das alterações orçamentais

O quadro seguinte pretende demonstrar a perspectiva económica das alterações que foram efectuadas no Orçamento da Região para o ano de 1993:

(Em contos)

Designação da despesa	Orçamento inicial	Orçamento final	Desvio	
			Em valor	Percentagem
Despesas correntes	*80 825 995*	*80 214 279*	— *611 716*	— *0,76*
Despesas com o pessoal	29 026 408	28 861 822	— 164 586	— 0,57
Arquivos de bens e serviços correntes	9 016 438	9 606 070	589 632	6,54
Encargos correntes da dívida	7 045 000	7 045 000	—	0,00
Transferências correntes	29 898 480	30 977 029	1 078 549	3,61
Subsídios	2 606 536	2 595 190	— 11 346	— 0,44
Outras despesas correntes	3 333 133	1 129 168	— 2 203 965	— 66,12
Despesas de capital	*37 833 583*	*38 560 299*	*726 716*	*1,92*
Arquisição de bens de capital	20 939 964	22 805 787	1 865 823	8,91
Transferências de capital	11 568 619	10 380 859	— 1 187 760	— 10,27
Activos financeiros	1 180 000	1 228 653	48 653	4,12
Passivos financeiros	4 145 000	4 145 000	-	0,00
Outras despesas de capital	-	-	-	-
Recursos próprios de terceiros	*15 359 930*	*19 990 278*	*4 630 348*	*30,15*
Contas de ordem	*8 818 136*	*9 208 705*	*390 569*	*4,43*
Total	**142 837 644**	**147 973 561**	**5 135 917**	**3,60**

Fazendo a análise das alterações orçamentais constantes do quadro apresentado, podemos concluir que, em termos de despesas correntes, as grandes alterações ocorreram na rubrica «Outras despesas correntes», apresentando uma variação absoluta negativa de 2 203 965 contos, correspondente a uma variação relativa de — 66,1 %. Neste grande agregado da despesa, e de sentido contrário, verifica-se um aumento de 1 078 549 contos na rubrica «Transferências correntes», a que corresponde uma variação relativa de 6,53 %.

Quanto às despesas de capital, as maiores alterações orçamentais ocorreram nas rubricas «Aquisição de bens de capital», que teve um aumento de dotação orçamental de 1 865 823 contos, e «Transferências de capital», que viu diminuída a sua dotação inicial em 1 187 760 contos. Em ambos os casos, contudo, a correspondente variação relativa não foi significativamente elevada.

Por fim, convém dar especial ênfase à variação da rubrica «Recursos próprios de terceiros», cuja dotação orçamental foi reforçada em 4 630 348 contos, correspondente a uma variação relativa de 30,14 %.

(42) A questão da responsabilidade e da sua imputação será desenvolvida mais à frente, no capítulo VI, relativo à conta consolidada do Governo Regional.

6 — A Conta da Região

6.1 — Generalidades

Tendo entrado em vigor em 2 de Setembro, de 1992, a Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira aplica-se á elaboração da Conta da Região para o ano económico de 1993 (cf. o artigo 33.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro).

Antes de se iniciar esta análise, cumpre salientar que, apesar de terem sido elaboradas contas provisórias trimestrais (43), às quais a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas teve acesso, estas não foram publicadas no *Jornal Oficial*.

A Conta da Região, relativa ao ano económico de 1993, deu entrada na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas a 30 de Dezembro de 1994. E, em 31 de Maio de 1994, foi também recebida a conta de gerência da responsabilidade do chefe de Divisão do Tesouro Regional, instruída e elaborada, na sua generalidade, segundo as instruções da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, mas onde, apesar, de não subsistirem, em 1993, à semelhança dos anos anteriores (1991 e 1992) as razões que levaram à impossibilidade de julgamento das contas de gerência da responsabilidade do tesoureiro do Governo Regional, referentes aos anos de 1989 e 1990, houve ainda que esclarecer as questões levantadas no processo de certificação da receita escriturada na Conta da Região, nomeadamente no que às divergências a que se alude no quesito n.º III, remetidos à Secretaria Regional das Finanças (cf. o Acórdão n.º 10/95, de 28 de Abril, da Secção Regional da Madeira, que julgou a conta do chefe de Divisão do Tesouro Regional, relativa ao ano económico de 1993).

Ainda relativamente à Divisão do Tesouro Regional, salienta-se que continua a não existir uma conta bancária, onde se centralize todo o movimento de entrada e saída de fundos, dando corpo ao princípio da unidade de caixa. E, é notória a necessidade de se proceder a iniciativas legislativas em ordem a regular a gestão de tesouraria da Região, designadamente no que respeita aos fluxos de receita e despesa, registos contabilísticos e planos de contas, unidade de caixa, relações com as instituições de crédito, abertura e movimentação dàs contas bancárias e recurso à dívida de curto prazo, inclusive quanto à negociação de movimentações a descoberto (44).

6.2. — A estrutura da Conta da Região

Tendo em consideração a estrutura prevista na Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, para a apresentação da Conta da Região Autónoma da Madeira, há a registar algumas insuficiências, quer na organização dos registos contabilísticos, quer na informação contida no respectivo relatório.

Assim, verifica-se que:

- Não foram contabilizadas as receitas provenientes de transferências com componentes comunitária e nacional, relacionados com alguns projectos apoiados pelos Programas VALOREN, PROTEDE, STRIDE, TELEMATIQUE, SIMC, PRISMA, SIFIT, IFADAP, FSE, e FEOGA — Orientação, o que contraria o disposto no n.º 1 do artigo 3.º da citada Lei n.º 28/92 (cf. os quesitos n.ºs 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 26);
- Houve movimentação indevida de «Recursos próprios de terceiros» na Conta da Região, em violação da parte final do artigo 6.º, n.º 2, da mesma Lei n.º 28/92 (cf. os quesitos n.ºs 18 e 19);
- Ocorreram divergências entre os valores respeitantes à realização de operações de crédito inscritas na Conta da Região e os enviados à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas pelos fundos e serviços autónomos (cf. o quesito n.º 37);
- Também se assinalaram divergências entre as receitas comunitárias inscritas na Conta da Região e os certificados pelo DAFSE, pela DREFP e pela Direcção-Geral do Tesouro (cf. — quesitos n.ºs 27 e 28);
- Não coincidiram os valores movimentados sob o regime de contas de ordem, inscritas na Conta da Região e os enviados pelos fundos e serviços autónomos (cf. o quesito n.º 30);
- Efectuaram-se movimentações relativas à amortização de um empréstimo (45), e à realização de uma operação de crédito e respectivo pagamento de juros (empréstimo intercalar de 4 milhões de contos, contraído a 21 de Dezembro de 1993). Em ambos os casos, não houve submissão à fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas (cf. os quesitos n.ºs 35 e 36);
- Divergem os montantes avalizados inscritos na Conta da Região e os constantes de ofício remetido à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade (cf. os quesitos n.ºs 41, 42 e 43);
- Registaram-se omissões relativas aos valores da taxa de aval e da dívida ao Tesouro na Conta da Região (cf. os quesitos n.ºs 39 e 40);
- Houve um acréscimo de endividamento líquido da Região durante o ano económico de 1993 (cf. o quesito n.º 38);
- Foram assumidos encargos sem cabimento orçamental, em colisão com o disposto no artigo 18.º, n.º 4, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (cf. o quesito n.º 44).

Reportando-nos agora à análise dos mapas e quadros que, por força da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, deveriam acompanhar a Conta da Região (46), cumpre assinalar que, apesar das melhorias significativas nos elementos que a integram, a Conta da Região é ainda deficiente nos seguintes aspectos:

Execução orçamental — não foi elaborado o mapa geral dos fluxos financeiros da Região, de acordo com o ponto II do artigo 27.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

Património — não foi apresentado, relativamente aos activos patrimoniais da Região, o mapa da situação dos empréstimos concedidos pela Região, reportados a 31 de Dezembro de 1993, bem como o seu movimento, ao longo do ano, discriminado por beneficiário.

Embora tenha sido fornecida uma relação das empresas públicas, participadas ou intervencionadas, dela não constam os elementos que permitam fazer a análise da sua situação financeira e das razões da intervenção da Região nessas empresas.

O relatório e os mapas que acompanham a Conta da Região são também omissos quanto à situação da dívida administrativa, que era, aproximadamente, de 13,2 milhões de contos em 31 de Dezembro de 1993.

Tesouraria — não foram apresentados os mapas relativos à situação de tesouraria, previstos nas alíneas 1 a 4 do ponto IV do artigo 27.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, designadamente o mapa de fundos saídos para pagamento das despesas públicas orçamentais, o mapa de reposições abatidas nos pagamentos por secretarias, uma conta geral de operações de tesouraria e transferência de fundos e uma conta geral, por cofres, de todo o movimento de receita e despesa e respectivos saldos, existentes no início e no final do ano. Instada a comentar a situação descrita (cf. o quesito n.º 25) a Secretaria Regional das Finanças, afirmou que:

> Dificuldades de ordem técnica têm impedido que a Conta contenha todos os mapas.
>
> Este aspecto foi parcialmente resolvido na Conta de 1993, que inclui já todos os mapas referentes à execução orçamental e os mapas referentes à situação patrimonial.

Aceita-se a alegação apresentada pela Secretaria Regional das Finanças, referindo, contudo, que deverá colmatar a falta a nível de tesouraria, bem como, relativamente à situação orçamental, há que diligenciar no sentido de apresentar o mapa referido no ponto II do artigo 27.º, e quanto à situação patrimonial observar as indicações acima mencionadas a este propósito.

Investimentos do Plano — não é feita qualquer referência ao grau de execução física dos projectos incluídos no PIDDAR ao grau de conse-

---

(43) Cf. o artigo 24.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

(44) Cf. as recomendações n.ºs 2.1, 2.16 e 2.17 do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região, relativo ao ano de 1989; recomendações n.ºs 3.2, 3.20 e n.º 3.21 do parecer sobre a Conta, relativa ao ano económico de 1990; recomendações n.ºs 3.1.1 e 3.1.19, do parecer sobre a Conta, relativa ao ano económico de 1991; recomendações n.ºs 3.1.1 e 3.1.19 do parecer sobre a Conta, relativa ao ano económico de 1992; recomendações constantes do Acórdão n.º 9/92, de 22 de Julho, que declarou a impossibilidade de julgamento das contas do tesoureiro do Governo Regional relativas aos anos económicos de 1989 e 1990; recomendações constantes dos Acórdãos n.ºs 20/93, de 11 de Junho, e 4/94, de 20 de Abril, da mesma Secção Regional, que julgaram as contas do tesoureiro do Governo Regional, relativas aos anos económicos de 1991 e de 1992, e finalmente, recomendações constantes do Acórdão n.º 10/95, de 28 de Abril, que julgou a conta do chefe de Divisão do Tesouro Regional relativa ao ano económico de 1993.

(45) Empréstimo contraído em 1991 para pagamento de prestação relativa à aquisição de um prédio no sítio das Lajes, na freguesia de Gaula (Resolução n.º 1201/91, de 7 de Novembro).

(46) Assim como os mapas e esclarecimentos que devem constar do relatório anexo à Conta da Região, conforme as recomendações n.ºs 2.11, 3.16, 3.1.15, 3.1.14 dos pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas da Região Autónoma da Madeira de 1989, 1990, 1991 e 1992.

cução das metas previstas no Plano, e aos problemas que justificaram os desvios de execução dos programas e projectos de investimento, embora pela primeira vez tenha sido apresentado um mapa (cf. o anexo XXIV — «Despesas — Investimentos do Plano — Pagamentos efectivos»), com a execução financeira, discriminada, dos programas/projectos incluídos no PIDDAR.

A pertinência e a necessidade destes anexos justifica-se, não só porque a Assembleia Legislativa Regional, que, constitucional e estatutariamente, tem a competência para tomar e aprovar as Contas da Região, necessita de elementos suficientes para se pronunciar e analisar correctamente a acção do executivo, durante o ano económico em análise, mas também porque, sem eles, não é possível ao Tribunal de Contas dar integral cumprimento ao disposto no artigo 10.º, alíneas *c*) e *d*), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, aplicável, com as devidas adaptações, aos pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas das Regiões Autónomas, por força do disposto no artigo 11.º, n.º 1, da mesma lei.

Apraz, no entanto, registar a efectiva e notória melhoria na estrutura e nos anexos informativos que integram a Conta da Região, nomeadamente no tocante ao cumprimento dos artigos 27.º da Lei n.º 28/92, melhoria essa conseguida devido ao esforço desenvolvido pelos responsáveis pela sua elaboração, e donde justificam particular destaque a inclusão de uma relação, por beneficiário, de todos os subsídios atribuídos e das transferências efectuadas, assim como a apresentação, discriminada, dos projectos/programas com execução financeira no ano de 1993.

CAPÍTULO II

O orçamento da receita

1 — Generalidades

No presente capítulo, desenvolve-se uma análise da receita orçada e cobrada durante o ano económico de 1993, tendo em atenção a estrutura orçamental, a acuidade das previsões orçamentais e a evolução das cobranças dos últimos três anos.

À semelhança dos anos anteriores, dá-se particular destaque à análise substancial das receitas cobradas (nomeadamente das receitas fiscais e das transferências) e à certificação da receita.

Salienta-se ainda que a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, no Acórdão n.º 10/95, de 28 de Abril, julgou quite o chefe de Divisão do Tesouro Regional, pela conta da gerência referente ao ano de 1993.

Questionada então a prática contabilística seguida pelos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças, que, por despacho do respectivo Secretário Regional, estomaram a importância de 800 000 contos de 1994 para 1993, considerando tratar-se de receitas já na posse do IFADAP no ano de 1993, mas de que só foi possível integrar a Região em 1994, transcreve-se, de seguida, do citado Acórdão n.º 10/95, a parte em que foi problematizada essa situação (1):

> A matéria factual descrita [...], apresenta marcada analogia com a situação apreciada no ponto 10 do [...] Acórdão n.º 127/94 da 2.ª Secção deste Tribunal, pelo que ao texto acima transcrito se vai buscar a linha basilar fundamentadora da decisão que cabe tomar neste momento.
>
> Efectivamente, também aqui nos deparamos com a contabilização de uma receita provinda da satisfação de requisição de fundos relativa a valor inscrito na tabela de despesas do OE, e destinada a custear despesas que podiam ser pagas até 31 de Janeiro de 1994, embora conexas com encargos assumidos em ano económico anterior.
>
> O que o IFADDAP confirma quando refere que o pagamento por ele feito foi em conta do seu orçamento de 1993, mediante autorização datada de 31 de Dezembro de 1993, mas veiculado por transferência bancária só concretizada em Janeiro do ano económico seguinte, no âmbito da «execução normal do período complementar do orçamento do ano económico de 1993».
>
> E isto leva a recordar que a *cobrança* não coincide necessariamente com a entrada da verba nos cofres da Região e a disponibilidade da sua utilização imediata pela Divisão do Tesouro Regional, uma vez que a cobrança já existe no momento em que é dada efectividade financeira ao ingresso da colecta nos cofres públicos, embora, como sucede no caso das receitas fiscais, isso possa carecer de ulteriores operações de transferência para o erário regional.
>
> Nesta óptica, aceita-se a alegação de que a contabilização agora em apreço reporta-se a uma verba cuja cobrança se efectuou em 1993 («dinheiros da Região Autónoma da Madeira na posse do IFADAP desde 1993, e previamente cobrada à CE»), ou, pelo menos, que tal cobrança ocorreu em 1993, quando, a nível nacional, a correspondente receita comunitária entrou na posse do IFADAP, para ulterior entrega à Região Autónoma da Madeira.

2 — Estrutura orçamental da receita

Antes de iniciar a análise da estrutura da receita prevista, refira-se que o orçamento inicial da receita (aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril) apresentou, durante o ano de 1993, reforços no montante de 5 035 917 contos relacionados com a abertura de créditos especiais, e também com mudanças na afectação das previsões às diferentes rubricas da classificação económica da receita, por alteração do Orçamento da Região (cf. o Decreto Legislativo Regional n.º 21/93/M, de 10 de Dezembro).

Assim, foram reforçadas as seguintes rubricas constantes do Orçamento Regional (cf. as Declarações n.ºs 75 e 76 da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, de 31 de Dezembro de 1993, publicadas no *Jornal Oficial da RAM*, 1.ª série, n.º 54, 2.º suplemento, de 1 de Junho de 1994):

(Em contos)

Classificação	Descrição	Valor
03.01.08.12	Taxas, multas e outras penalidades — Receita consignada ao Serviço Regional de Protecção Civil — Com compensação em receita	15 000
15	Contas de ordem	390 569
20	Recursos próprios de terceiros	4 630 348
	Total	5 035 917

Os reforços das rubricas «Contas de ordem» e «Recursos próprios de terceiros» foram efectuados com base na abertura de créditos especiais, devido à existência de saldos contabilísticos transitados do ano anterior (2) e de excesso de cobrança da receita face às dotações previstas no orçamento inicial.

No que respeita às modificações no orçamento da receita provocadas pela aprovação do Decreto Legislativo Regional n.º 21/93/M, de 10 de Dezembro, destacam-se as seguintes:

(Em contos)

Códigos	Descrição	Orçamento inicial	Alteração	Diferença
01.01.01	Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares	22 427 000	16 927 000	— 5 500 000
01.01.02	Imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas	5 872 000	3 872 000	— 2 000 000
02.02.01	Imposto sobre produtos petrolíferos	7 594 036	6 794 036	— 800 000
02.02.02	Imposto sobre o valor acrescentado	20 696 280	18 996 280	— 1 700 000
11.09	Empréstimos a curto prazo — Outros sectores	4 145 000	14 145 000	10 000 000

(1) Recorde-se que no ano de 1992, nos termos do Acórdão n.º 4/94, que julgou quite o tesoureiro do Governo Regional pela conta da sua responsabilidade de 1992, foi pela SRMTC tomada a posição de considerar legal e contabilisticamente correcta, a escrituração, em 1992, das importâncias provenientes de cobrança de impostos realizadas pelas tesourarias da Fazenda Pública em 1992 (cobranças do mês de Dezembro), que só foram entregues ao Governo Regional no ano económico seguinte, no período complementar.

(2) No capítulo I, do presente parecer aborda-se com maior profundidade a questão da regularidade da abertura de créditos especiais no Orçamento Regional.

Fica demonstrado que o orçamento rectificativo não alterou o montante global da receita que se previa cobrar no início do ano, limitando-se a modificar as fontes de financiamento do Orçamento Regional. O acréscimo de previsão de cobrança na rubrica «Passivos financeiros» (recurso ao financiamento com base em capital alheio) foi compensado com a previsão em baixa das receitas provenientes de impostos (financiamento com base em capitais próprios).

Relativamente à correcção em baixa, ocorrida nas previsões dos principais impostos, convirá referir que S. Ex.ª o Secretário Regional das Finanças, em sede de debate parlamentar da alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, justificou ter sido devida ao cenário nacional e internacional de acentuada quebra da actividade económica, à existência de alguma evasão e fraude fiscais e, bem assim, às diminuições nas transferências das Comunidades Europeias, resultantes de alterações na programação financeira dos investimentos comparticipados (3).

O quadro seguinte visa analisar a estrutura da receita prevista no início e no fim do ano, evidenciando a importância relativa de cada agregado no total da receita orçada:

(Em contos)

Códigos	Descrição	Orçamento inicial	Percentagem	Orçamento final	Percentagem
01	Impostos directos	28 769 041	20	21 269 041	14
02	Impostos indirectos	45 646 237	32	43 146 237	29
03	Taxas, multas e outras penalidades	1 069 700	1	1 084 700	1
04	Rendimentos da propriedade	200 000	0	200 000	0
05	Transferências	1 200 000	1	1 200 000	1
06	Venda de bens e serviços correntes	379 000	0	379 000	0
07	Outras receitas correntes	50 600	0	50 600	0
	Total das receitas correntes	77 314 578	54	67 329 578	46
08	Venda de bens de investimento	–	0	–	0
09	Transferências	36 600 000	26	36 600 000	25
10	Activos financeiros	600 000	0	600 000	0
11	Passivos financeiros	4 145 000	3	14 145 000	10
12	Outras receitas de capital	–	0	–	0
14	Reposições não abatidas	100 000	0	100 000	0
	Total das receitas de capital	41 445 000	29	51 445 000	35
15	Contas de ordem	8 818 136	6	9 208 705	6
20	Recursos próprios de terceiros	15 359 930	11	19 990 278	14
	Total geral	142 937 644	100	147 973 561	100

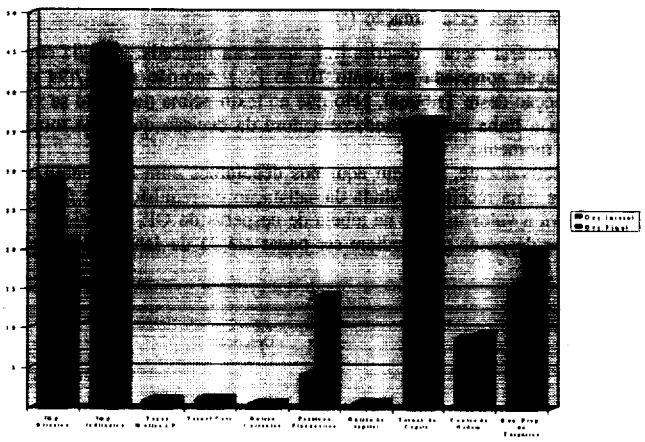
De acordo com os elementos apresentados no quadro anterior, pode concluir-se que:

a) O Orçamento apresentado à Assembleia Legislativa Regional em Fevereiro de 1993, previa cobranças no valor de 142,9 milhões de contos, 54 % das quais provenientes de receitas correntes e 29 % de receitas de capital, seguindo-se, por ordem decrescente de importância, as receitas cobradas para entrega a terceiras entidades (11 %) e as contas de ordem (6 %);

b) O orçamento final de 1993 (integrando as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/93/M, de 10 de Dezembro, bem como as aberturas de créditos especiais e as alterações orçamentais motivadas pelo excesso de cobrança na rubrica «Taxas, multas e outras penalidades») previa cobranças no montante de 147,9 milhões de contos (+ 5 milhões de contos decorrentes da abertura de créditos especiais), das quais 46 % referentes a receitas correntes (mercê da redução de previsão de IRS, IRC, IVA e ISP em 10 milhões de contos) e 35 % de receitas de capital (mercê do acréscimo de 10 milhões de contos em passivos financeiros de curto prazo) seguindo-se com 6 % e 14 %, respectivamente, as previsões de cobrança de contas de ordem e recursos próprios de terceiros;

c) A nível de estrutura, o Governo Regional apresentou inicialmente uma previsão de receita relativamente equilibrada, uma vez que as receitas correntes assumem uma importância preponderante na receita total (54 %), verificando-se, todavia, que a alteração orçamental efectuada fez baixar essa percentagem para 46 %, mercê do acréscimo das receitas de capital e dos recursos próprios de terceiros.

Evidencia-se no gráfico seguinte a evolução da importância estrutural da previsão de cada agregado de receita:



(3) Cf. o *Diário da Assembleia Legislativa Regional*, V Legislatura, 2.ª Sessão Legislativa (1993-1994), n.º 5, de 2 de Dezembro de 1993.

Graficamente, podemos observar as alterações de estrutura verificadas nos agregados de receita (nomeadamente no que se refere aos impostos directos, impostos indirectos, passivos financeiros e recursos próprios de terceiros).

A finalizar, refere-se o facto de o Orçamento para 1993 concretizar a inversão do modo de financiamento do orçamento regional (recurso ao capital alheio), em relação ao verificado no período de 1990 a 1992, o qual havia sido caracterizado pelo recurso ao autofinanciamento e pela imposição, pela Assembleia da República, de limites ao endividamento regional, que em 1993 foram alargados.

3 — Análise da execução da receita

3.1 — Comparação entre a receita prevista e a receita cobrada

No quadro seguinte, apresentam-se os valores da receita orçada, cobrada e desagregada, de acordo com a classificação económica das receitas, e a correspondente taxa de execução:

(Em contos)

Códigos	Designação das receitas	Orçamentado		Recebido		Desvio absoluto		Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	
	Receitas correntes	*67 329 578,0*	*46*	*64 966 652,8*	*57*	*— 22 332 925,24*	*7*	*97*
01	Impostos directos	21 269 041,0	14	20 777 580,9	18	— 491 460,06	1	98
02	Impostos indirectos	43 146 237,0	29	41 009 187,5	36	— 2 137 049,53	6	95
03	Taxas, multas e outras penalidades	1 084 700,0	1	1 134 619,6	1	49 919,61	0	105
04	Rendimentos da propriedade	200 000,0	0	285 095,1	0	85 095,08	0	143
05	Transferências	1 200 000,0	1	1 098 294,3	1	— 101 705,74	0	92
06	Venda de bens e serviços correntes	379 000,0	0	629 378,1	1	250 378,07	1	166
07	Outras receitas	50 600,0	0	62 497,3	0	11 897,31	0	124
	Receitas de capital	*51 445 000,0*	*35*	*28 784 539,1*	*25*	*— 22 751 034,87*	*67*	*56*
08	Venda de bens de investimento	–	0	700,0	0	700,00	0	0
09	Transferências	36 600 000,0	25	18 593 265,1	16	— 18 006 734,87	53	51
10	Activos financeiros	600 000,0	0	–		— 600 000,00	2	0
11	Passivos financeiros	14 145 000,0	10	10 000 000,0	9	— 4 145 000,00	12	71
14	Reposições não abatidas	100 000,0	0	190 574,0	0	90 573,96	0	191
15	Contas de ordem	*9 208 705,0*	*6*	*5 206 068,5*	*5*	*— 4 002 636,51*	*12*	*57*
20	Recursos próprios de terceiros	*19 990 278,0*	*14*	*15 064 791,7*	*13*	*— 4 925 486,26*	*15*	*75*
	Total	**147 973 561,0**	**100**	**114 052 052,1**	**100**	**— 33 921 508,93**	**100**	**77**

Dos elementos constantes do quadro, decorre que, globalmente, os erros de previsão atingiram um valor líquido de 33,9 milhões de contos, consubstanciados numa taxa de execução global de 77 % (4).

O acréscimo absoluto e a manutenção relativa dos erros de previsão orçamental, associados ao carácter reiterado da sobreavaliação das receitas regionais, justifica, mais uma vez, uma referência negativa por parte do Tribunal de Contas, já que esta situação foi objecto de repetidas recomendações nos anteriores pareceres sobre as Contas da Região (5).

No tocante às receitas correntes, estas tiveram uma taxa de execução de 97 %, correspondente a um erro líquido de previsão que ascende a 2,3 milhões de contos, decorrente dos efeitos conjugados do excesso de cobrança nas rubricas «Venda de bens e serviços correntes», «Taxas, multas e outras penalidades», «Rendimentos da propriedade» e «Outras receitas correntes», no montante de 397 300 contos e da sobreavaliação das cobranças das restantes rubricas orçamentais, destacando-se, de entre estas, os «Impostos indirectos» (— 2,1 milhões de contos) e a rubrica «Impostos directos» (— 491 000 contos). Note-se que esta elevada taxa de execução é, em grande parte, resultado da alteração orçamental efectuada no final do ano de 1993, que reviu em baixa a previsão dos impostos directos e indirectos em cerca de 10 milhões de contos.

Todavia, conforme se pode verificar pela análise do quadro, a baixa taxa de execução global das receitas foi determinada, na sua quase totalidade, pelo défice de cobrança das receitas de capital, que atingiu os 22,7 milhões de contos, sendo a rubrica «Transferências de capital» a principal responsável por esse défice de cobranças (— 18 milhões de contos), logo seguida da rubrica «Passivos financeiros», com menos 4,1 milhões de contos do que o previsto no orçamento final. Saliente-se, igualmente, que esta taxa de execução seria ainda mais baixa caso não fosse efectuada a cobrança de 10 milhões de contos, derivada do aumento do endividamento regional.

Com erros de previsão desta magnitude (33,9 milhões de contos), devidos em grande parte à sobreavaliação das transferências comunitárias (— 18 milhões de contos), era indispensável que o Governo Regional ajustasse a execução orçamental das despesas, tendo por base uma previsão realista das receitas.

Refira-se, aliás, que a necessidade de se proceder a uma correcta previsão orçamental das receitas tem em vista evitar que as expectativas de despesa pública, geradas aquando da aprovação do Orçamento, não sejam sistematicamente goradas, devido a indisponibilidades de tesouraria, e por conseguinte, dêem origem à não realização da despesa prevista ou ao crescimento da dívida administrativa (dívida a fornecedores).

Após esta análise inicial das receitas correntes e de capital, passa-se a examinar os valores orçados e cobrados, no agrupamento de classificação «Contas de ordem» (6).

(Em contos)

Grupo — Artigo	Designação	Orçado	Cobrado	Desvio	Taxa de execução (percentagem)
01	Secretaria Regional de Agricultura, Florestas e Pescas:				
01	Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas	65 681,0	8 561,3	— 57 119,7	13
02	Instituto do Vinho da Madeira	31 300,0	19 332,8	— 11 967,2	62
03	FRIGA	221 610,0	2 434,2	— 219 175,8	1
04	Direcção Regional de Agricultura	2 872 700,0	1 480 000,0	— 1 392 700,0	52
02	Secretaria Regional da Educação:				
01	Universidade da Madeira	179 678,0	158 487,0	— 21 191,0	88

(4) Refira-se a propósito que, no ano de 1991, os erros de previsão atingiram o valor de 24,4 milhões de contos, correspondentes a uma taxa de execução das cobranças de 76 % e que em 1992 os erros de previsão atingiram um valor líquido de 32,6 milhões de contos, consubstanciados numa taxa de execução global de 75 %.

(5) Recomendações n.os 2.3, 3.3, 3.1.2 e 3.1.2 constantes, respectivamente, dos pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas da Região relativas aos anos económicos de 1989, 1990, 1991 e 1992.

(6) Rubrica do Orçamento Regional onde se escrituram as receitas próprias dos fundos autónomos (cobrados nas suas tesourarias privativas), a serem entregues à tesouraria do Governo Regional, para efeitos de cumprimento do princípio orçamental da universalidade.

(Em contos)

Grupo — Artigo	Designação	Orçado	Cobrado	Desvio	Taxa de execução (percentagem)
03	Secretaria Regional do Turismo e Cultura:				
01	Escola de Hotelaria e Turismo da Madeira	69 990,0	59 308,3	— 10 681,7	85
04	Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente:				
01	Instituto de Habitação da Madeira	1 210 000,0	669 014,1	— 540 985,9	55
02	Instituto de Gestão da Água	201 960,0	9 918,2	— 192 041,8	5
03	Laboratório Regional de Engenharia Civil	110 913,0	110 912,2	— 0,8	100
05	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais:				
01	Serviço Regional de Protecção Civil	40 200,0	0	— 40 200,0	0
02	Centro Hospitalar do Funchal	149 400,0	0	— 149 400,0	0
03	Centro Regional de Saúde	125 651,0	125 650,3	— 0,7	100
06	Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa:				
01	Direcção Regional de Portos	2 689 200,0	1 669 331,5	— 1 019 868,5	62
02	Direcção Regional de Aeroportos	1 136 412,0	823 641,5	— 312 770,5	72
03	IBTAM	93 523,0	60 263,2	— 33 259,8	64
07	Secretaria Regional das Finanças:				
01	PSP — Comando Regional	10 487,0	9 213,8	— 1 273,2	88
	Total	9 208 705,0	5 206 068,5	— 4 002 636,5	57

Apesar de, em capítulo próprio, se analisarem mais aprofundadamente as receitas próprias dos fundos e serviços autónomos, considerou-se conveniente analisar a sua execução neste capítulo, dado que, neste agrupamento, estava prevista a movimentação de verbas que atingiam os 9,2 milhões de contos (no orçamento inicial previa-se a movimentação de menos 390 500 contos, tendo essa inscrição sido efectuada com base na abertura de créditos especiais).

Conforme se pode observar, no agrupamento «Contas de ordem», a previsão orçamental ficou muito aquém do montante efectivamente cobrado, tendo a respectiva taxa de execução sido idêntica à verificada no ano anterior, ao atingir a taxa de 57 % (7).

O excesso de previsão nesta rubrica atingiu o valor de 4 milhões de contos, em resultado da baixa execução das entregas efectuadas pela Direcção Regional da Agricultura (— 1,4 milhões de contos), pela Direcção Regional de Portos (— 1 milhão de contos), pelo Instituto de Habitação da Madeira (— 540 900 contos), pela Direcção Regional de Aeroportos (— 312 700 contos, à qual não é estranho o facto de esta Direcção Regional ter sido extinta no ano de 1993) e pelo Fundo Regional de Intervenção e Garantia Agrícola (— 219 100 contos).

A fraca execução orçamental da Direcção Regional de Agricultura ficou a dever-se ao baixo nível da cobrança verificada a nível da rubrica «Transferências de capital» (dos 3,095 milhões de contos que se previam cobrar provenientes do IFADAP, no orçamento inicial, só se cobraram 1,48 milhões de contos) (8), enquanto no caso da Direcção Regional de Portos e do Instituto de Habitação da Madeira, tal ficou a dever-se ao baixo nível de execução orçamental da rubrica «Venda de bens de investimento» (do montante previsto no orçamento inicial, respectivamente, 860 000 e 508 000 contos, foram apenas cobrados 0 e 157 000 contos).

Importa salientar o facto de o ano de 1993 ter sido um ano em que se verificaram significativos progressos no registo e contabilização, na Conta da Região, das receitas cobradas nas tesourarias privativas dos fundos e serviços autónomos, já que, dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, cuja movimentação estava prevista no Orçamento Regional, apenas dois é que não fizeram movimentar as suas receitas próprias em contas de ordem (casos do Serviço Regional de Protecção Civil e do Centro Hospitalar do Funchal).

Instados a comentar os casos de não cumprimento do regime de contas de ordem, os responsáveis da Secretaria Regional de Finanças, em sede de contraditório (cf. a resposta ao quesito n.º 29) responderam que:

> Com efeito, verifica-se que no ano económico de 1993, o Centro Hospitalar do Funchal e o Serviço Regional de Protecção Civil, não efectuaram movimentação de receitas próprias, sob o regime de contas de ordem.

As receitas próprias do Serviço Regional de Protecção Civil conforme a conta de gerência de 1993, não foram superiores a 10 000 contos.

O Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas movimentou, sob o regime de contas de ordem 8 561 294$ (rubrica 15.01.01 — «Receita» e 04.80.01.00 — «Despesa»).

Em primeiro lugar, há que mencionar o lapso registado no quesito n.º 29, pois na realidade o Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas efectuou a movimentação das respectivas receitas próprias em contas de ordem.

No que se refere ao Centro Hospitalar do Funchal e ao Serviço Regional de Protecção Civil, onde não foi observado o disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, temos que:

> O facto das receitas próprias do Serviço Regional de Protecção Civil não terem sido superiores a 10 000 contos não exime os responsáveis pelo Serviço da sua movimentação em contas de ordem, já que, no Orçamento da Região, constava a sua inscrição, devendo nestes casos, e de acordo com o artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 459/82, de 22 de Novembro, os serviços e fundos autónomos proceder à sua movimentação, mesmo que as suas receitas não ultrapassem os 10 000 contos, mantendo-se o mesmo regime desde que essa movimentação tivesse sido prevista em anos anteriores;
>
> Em relação ao Centro Hospitalar do Funchal, e de acordo com os elementos registados na Conta da Região, não foi movimentada qualquer importância na rubrica «Contas de ordem», valendo as considerações feitas a propósito do Serviço Regional de Protecção Civil.

No que concerne aos restantes serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, os Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas apuraram, através da análise às respectivas contas de gerência, que, na proposta de orçamento e no respectivo documento definitivo (aprovado pela Assembleia Legislativa Regional em 23 de Março de 1993 — Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M), não foi inscrita, sob o regime de «Contas de ordem», a movimentação das receitas próprias da Assembleia Legislativa Regional, cujo valor previsto era superior a 10 000 000$ (a título de exemplo, o valor dos rendimentos de propriedade ascendeu em 1993 a 25 378 303$90).

Assim, de acordo com a análise efectuada, terá sido infringido o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, e o próprio artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, sendo a responsabilidade por tal infracção imputável aos responsáveis pela gestão económico-financeira do Orçamento Regional, os serviços da Secretaria Regional das Finanças, uma vez que ela se verificou, quanto mais não seja, por existirem deficiências graves na adopção de sistemas de controlo interno, por parte dos mesmos serviços (cf. o artigo 2.º dos Decretos Regulamentares Regionais n.ºs 28/93/M, de 3 de Setembro e 7/92/M, de 23 de Março).

(7) Nos anos económicos de 1991 e 1992, foram orçados nesta rubrica os montantes de 3,6 e 6,4 milhões de contos, ascendendo a respectiva execução a 3,2 e a 3,7 milhões de contos (correspondentes a uma taxa de execução de 89 % e 57 %).

(8) Na conta de gerência constam como cobrados 680 000 contos. Todavia, na Divisão do Tesouro Regional, transitaram receitas no montante de 800 000 contos, destinados a este fundo e serviço autónomo, provenientes do IFADAP, e relacionadas com o cofinanciamento nacional e comunitário de projectos integrados no PEDAP.

Instados a comentar a infracção, os responsáveis da Secretaria Regional das Finanças, em sede de contraditório (cf. a resposta ao quesito n.º 22) responderam que:

> Com efeito, em 1993, não foram inscritas sob o regime de contas de ordem as receitas próprias da Assembleia Legislativa Regional. Contudo, a partir de 1994 a Assembleia Legislativa Regional passou a entregar nos cofres da Região, sob o regime de contas de ordem as respectivas receitas próprias.

Nesta análise da receita cobrada no agrupamento «Contas de ordem», cumpre referir que, de acordo com os mapas orçamentais (quer na receita quer na despesa) constantes do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, foi prevista a movimentação, em contas de ordem, das receitas próprias do Comando Regional da Polícia de Segurança Pública, serviço público não regionalizado, pertencente à administração central, cuja inscrição no Orçamento da Região é duplamente estranha, quer pelo facto deste serviço não depender do Orçamento Regional, quer pelo facto de o montante inscrito (5 000 000$) ser inferior ao montante definido no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro (10 000 000$).

Ainda na fase prévia ao contraditório, foram solicitados à Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade os esclarecimentos necessários, tendo-se apurado que a movimentação no Orçamento e Conta da Região, sob o regime de contas de ordem, de receitas próprias do Comando Regional da PSP, resulta do facto de essas receitas entrarem directamente nos cofres da Região e, por lapso, terem sido registadas em contas de ordem, ao invés de em recursos próprios de terceiros.

Questionados os responsáveis da Secretaria Regional de Finanças, em sede de contraditório (cf. a resposta ao quesito n.º 23) responderam que:

> Em 1993 foi recebido na tesouraria do Governo Regional a importância de 9 213 840$ do Comando Regional da PSP e não 5 206 068 486$10, montante este correspondente ao total dos valores que passaram em contas de ordem em 1993.

Apesar da explicação dada, parece evidente que o erro detectado não foi de registo contabilístico, mas da própria elaboração do Orçamento, já que os mapas constantes do orçamento inicial incluíam, na Secretaria Regional das Finanças, uma rubrica para a movimentação em contas de ordem das receitas do Comando Regional da PSP.

Mantém-se, assim, apesar da evolução positiva registada, a recomendação n.º 3.1.10, constante dos pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas da Região relativas aos anos económicos de 1991 e 1992, dado que esta não foi totalmente acolhida no ano de 1993 pelos serviços competentes do Governo Regional.

O quadro seguinte permite, desagregadamente, relacionar os valores orçados e cobrados no agrupamento de classificação económica «Recursos próprios de terceiros», rubrica orçamental onde se escrituram as receitas, cobradas pela Região, que estão consignadas a outras entidades públicas ou privadas:

(Em contos)

Código		Descrição	Orçamento inicial	Orçamento final	Conta de 1993	Taxa de execução (percentagem)
Capítulo	Grupo					
20		Recursos próprios de terceiros:				
	01	FEDER	4 416 134,0	6 007 145,0	6 062 955,4	101
	02	FSE	60 000,0	60 000,0	0	
	03	FEOGA — Orientação	10 000,0	10 000,0	0	
	04	FEOGA — Garantia	100,0	100,0	0	
	05	FEF — Transferências correntes	2 841 276,0	2 841 276,0	2 065 932,0	73
	06	FEF — Transferências de capital	1 982 622,0	1 982 622,0	1 441 592,3	73
	07	Imposto do selo	93 321,0	93 321,0	55 469,5	59
	09	Caixa Geral de Aposentações	580 000,0	1 273 531,0	754 847,6	59
	10	Montepio dos Servidores do Estado	118 000,0	249 906,0	130 857,5	52
	20	Direcção Regional de Segurança Social	207 000,0	351 225,0	183 548,2	52
	25	IRS	1 588 842,0	1 808 019,0	1 808 018,4	100
	26	IRC	281 000,0	3 399,0	898,7	26
	35	SIBR	1 334 505,0	2 175 096,0	2 100 000,0	97
	50	SIFIT	650 000,0	1 233 081,0	63 933,0	5
20		Outros recursos próprios de terceiros (*a*)	1 197 130,0	1 901 557,0	396 739,1	21
		Total	15 359 930,0	19 990 278,0	15 064 791,7	75

(*a*) Inclui os grupos 08 — Adicional de 25 % sobre multas; 11 — Cofre da Previdência do Ministério das Finanças; 12 — Cofre da Previdência do Ministério da Educação e Universidades; 13 — Adicional de 25 % sobre multas para abergue regional; 14 — Descontos dos funcionários para sentenças judiciais; 15 — Assistência a funcionários civis tuberculosos; 16 — Fundo de Socorros a Náufragos; 17 — Conservatória dos registos centrais — emolumentos do registo de escrituras; 18 — Depósito de garantias e cauções diversas; 19 — Quotas para o Sindicato dos Empregados da Função Pública; 21 — Imposto profissional; 22 — Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários; 23 — Fundo de Socorro Social; 24 — Taxa da Liga dos Combatentes; 27 — Instituto dos Professores Primários Oficial; 28 — Sindicato dos Professores da Região; 29 — Associação de Solidariedade Social dos Professores; 30 — Sindicato Agrícola de Alimentação e Florestas; 31 — Mútua dos Pescadores; 32 — Associação para os Armadores da Pesca do Atum e Outras Espécies; 33 — Coopescamadeira, L.ª — taxa da pesca do cerco; 34 — Autarquias locais taxas (Decreto Legislativo Regional n.º 1/85/M); 36 — Seguro Império; 37 — Aliança Seguradora; 38 — Sindicato dos Professores da Grande Lisboa; 39 — Sindicato dos Engenheiros T. C.-Agrária; 41 — Sindicato dos Trabalhadores da A. P.; 43 — Sindicato dos Bancários do Sul e das Ilhas; 44 — Sindicato Democrático dos Professores; 45 — Tribunal de Contas — Visto; 47 — Serviços de Assistência Médico-Sociais; 48 — Centro Regional da Sagrada Família; 51 — FRIGA, e 90 — Diversos.

Nota. — O montante do orçamento inicial diverge do montante do orçamento final em virtude da abertura de créditos especiais no Orçamento Regional, nesta rubrica de classificação económica da receita no valor de 4 630 348 contos.

Da análise do mapa anterior, destacam-se, pela sua dimensão, os valores orçados e cobrados, respeitantes ao FEDER (para as câmaras, empresas públicas e empresas privadas), ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF corrente e de capital), ao IRS, ao Sistema de Incentivos de Base Regional (SIBR) e ao Sistema de Incentivos ao Fomento de Infra-Estruturas Turísticas (SIFIT), cujas cobranças atingiram, em 1993, o montante de 13,47 milhões de contos.

A taxa de execução global deste agregado ascendeu a 75 %, a que corresponde um erro de previsão de cerca de 4,9 milhões de contos, devido, sobretudo, à baixa execução das rubricas: SIFIT (— 1,16 milhões de contos); Fundo de Equilíbrio Financeiro Corrente e de Capital (importâncias IVA nacionais para serem entregues aos municípios, cuja cobrança foi inferior em 1,3 milhões de contos à previsão), e outros recursos próprios de terceiros (— 1,5 milhões de contos).

3.2 — As receitas correntes

O quadro seguinte apresenta-nos a estrutura da receita corrente desagregada por capítulos e por grupos de classificação económica, permitindo identificar o peso de cada rubrica de classificação económica no Orçamento (previsão) e na Conta (realização), e em que rubricas se verificaram maiores desvios entre a previsão e a cobrança:

(Em contos)

Código	Designação da receita	Orçado		Cobrado		Desvio absoluto	Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Percentagem	Valor	Percentagem		
	Receitas correntes						
01	Impostos directos	*21 269 041,0*	*32*	*20 777 580,94*	*32*	— *491 460,1*	*98*
01	Sobre o rendimento	20 799 000,0	31	20 465 734,07	31	— 333 265,9	98
02	Outros	470 041,0	1	311 846,87	0	— 158 194,1	66

(Em contos)

Código	Designação da receita	Orçado		Cobrado		Desvio absoluto	Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Percentagem	Valor	Percentagem		
02	Impostos indirectos	*43 146 237,0*	*64*	*41 009 187,47*	*63*	*— 2 137 049,5*	*95*
01	Transacções internacionais	80 000,0	0	10 623,24	0	— 69 376,8	13
02	Sobre o consumo	36 613 317,0	54	34 917 014,32	54	— 1 696 302,7	95
03	Outros	6 452 920,0	10	6 081 549,91	9	— 371 370,1	94
03	Taxas, multas e outras penalidades	*1 084 700,0*	*2*	*1 134 619,61*	*2*	*49 919,6*	*105*
01	Taxas	907 000,0	1	894 164,90	1	— 12 835,1	99
02	Multas e outras penalidades	177 700,0	0	240 454,71	0	62 754,7	135
04	Rendimentos da propriedade	*200 000,0*	*0*	*285 095,08*	*0*	*85 095,1*	*143*
01	Juros — Sociedades e quase sociedades não financeiras	0,0	0	30,40	0	30,4	0
02	Juros — Administrações públicas	0,0	0	1 823,53	0	1 823,5	0
04	Juros — Instituições de crédito	100 000,0	0	109 640,09	0	9 640,1	110
08	Divisão e participação de lucros em sociedades e quase sociedades não financeiras	100 000,0	0	173 455,75	0	73 455,7	173
12	Rendas de terrenos	0,0	0	145,32	0	145,3	0
05	Transferências	*1 200 000,0*	*2*	*1 098 294,26*	*2*	*— 101 705,7*	*92*
01	Sociedades e quase sociedades não financeiras	0,0	0	1 005,93	0	1 005,9	0
02	Administrações públicas	1 200 000,0	2	916 225,16	1	— 283 774,8	76
06	Famílias	0,0	0	5,00	0	5,0	0
07	Exterior	0,0	0	176 063,18	0	176 063,2	0
06	Venda de bens e serviços correntes	*379 000,0*	*1*	*629 378,07*	*1*	*250 378,1*	*166*
01	Venda de bens duradouros	5 600,0	0	5 440,02	0	— 160,0	97
02	Venda de bens não duradouros	99 900,0	0	229 962,27	0	130 062,3	230
03	Serviços	263 000,0	0	383 740,96	1	120 741,0	146
04	Rendas	10 500,0	0	10 234,83	0	— 265,2	97
07	Outras receitas correntes	*50 600,0*	*0*	*62 497,31*	*0*	*11 897,3*	*124*
01	Reembolsos	48 000,0	0	38 870,35	0	— 9 129,6	81
02	Diversos	2 600,0	0	23 626,96	0	21 027,0	909
	Total	**67 329 578,0**	**100**	**64 996 652,76**	**100**	**— 2 332 925,2**	**97**

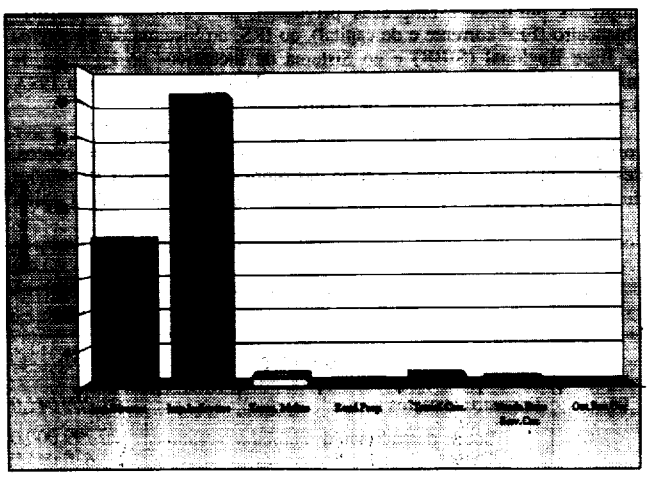
Assim, relativamente à acuidade da previsão orçamental, verifica-se que esta foi bastante conseguida, tendo a taxa de execução atingido os 97 %, e havendo, apenas, um excesso de previsão de 2,3 milhões de contos. Esta elevada taxa de execução foi determinada pelo efeito conjugado do excesso de cobranças em diversas rubricas, com peso estrutural relativamente baixo, e pelo défice de cobrança nas rubricas «Impostos directos» e «Impostos indirectos» (com respectivamente — 491 000 contos, correspondentes a uma taxa de execução de 98 %, e — 2,1 milhões de contos, correspondentes a uma taxa de execução de 95 %). Sem retirar o mérito à previsão efectuada, que se revelou bastante preciosa, saliente-se, contudo, que a alteração orçamental efectuada no final do ano (Decreto Legislativo Regional n.º 21/93/M, de 10 de Dezembro) possibilitou um aumento da taxa de execução neste agregado, já que a previsão de receitas correntes foi reduzida em cerca de 10 milhões de contos.

A nível estrutural, não se identifica qualquer alteração entre a importância de cada um dos tipos de receita no orçamento final e na conta, dado que a previsão orçamental se revelou bastante acurada no peso dos impostos indirectos no cômputo da receita corrente (63 %), destacando-se de entre eles o IVA que é a primeira fonte de receita do Governo Regional (54 %), em resultado da harmonização fiscal comunitária, operada no ano anterior, obtida pela aproximação das taxas nacionais do IVA às praticadas nas Comunidades Europeias e pelo alargamento da base de incidência do imposto.

Os impostos directos, representam a segunda fonte de receita correcta (32 %) destacando-se o elevado montante cobrado a nível dos impostos sobre o rendimento (IRS e IRC).

Das restantes rubricas compreendidas no agrupamento receitas correntes, as taxas, multas e outras penalidades tiveram uma taxa de execução de 105 % (equivalente a uma cobrança de 1,1 milhões de contos), e as transferências correntes uma taxa de execução de 92 % (equivalente a uma cobrança de 1 milhão de contos, proveniente na sua quase totalidade, de transferências do orçamento da Direcção Regional de Segurança Social, para efeitos de cofinanciamento de acções de formação profissional desenvolvidas pelo Governo Regional), não fazendo sentido proceder a análise desagregada quanto às demais, devido ao seu reduzido peso estrutural (1 %).

O gráfico seguinte, efectuado a partir dos valores constantes do quadro anterior, permite visualizar a importância das cobranças de cada um dos grandes componentes da receita corrente:



O quadro seguinte dá-nos indicação das cobranças dos principais impostos e das divergências de maior significado, relativamente às expectativas expressas na respectiva orçamentação:

(Em contos)

Descrição	Orçado		Cobrado		Desvio — Valor	Taxa de execução (percentagem)
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem		
Impostos directos	21 269 041	100	20 777 580,9	100	— 491 460,1	98
IRS	16 297 000	80	16 715 884,2	80	— 211 115,8	99
IRC	3 872 000	18	3 749 849,9	18	— 122 150,1	97
Impostos sobre as sucessões e doações	432 820	2	216 077,8	1	— 216 742,2	50
Impostos abolidos (Decretos-Leis n.os 442-A/88 e 442-B/88, de 30 de Novembro)	36 221	0	84 956,9	0	48 735,9	235
Impostos sobre o uso e porte de armas	0	0	548,5	0	548,5	0
Imposto especial sobre veículos	0	0	0,0	0	0,0	0
Impostos directos diversos (*a*)	1 000	0	10 263,7	0	9 263,7	1026
Impostos indirectos	43 146 237	100	41 009 187,5	100	—2 137 049,5	95
Impostos sobre produtos petrolíferos	6 794 036	16	6 478 745,4	16	— 315 290,6	95
Imposto sobre o valor acrescentado	25 501 280	59	24 558 459,2	60	— 942 820,8	96
Imposto automóvel	2 227 600	5	1 531 309,0	4	— 696 291,0	69
Imposto sobre o consumo do tabaco	1 550 740	4	1 737 719,0	4	186 979,0	112
Imposto sobre o consumo de bebidas alcoólicas	272 161	1	302 605,0	1	30 444,0	111
Imposto sobre o consumo de cerveja	267 500	1	308 176,7	1	40 676,7	115
Estampilhas fiscais	151 900	0	144 481,4	0	— 7 418,6	95
Imposto do selo	6 277 730	15	5 814 417,8	14	— 463 312,2	93
Impostos indirectos diversos (*b*)	103 290	0	133 273,9	0	29 983,9	129

(*a*) Inclui «Impostos directos diversos», impostos abolidos pelos Decretos-Leis n.os 442-A/88 e 442-B/88, de 30 de Novembro, «Imposto sobre o uso e porte de armas» e «Imposto especial sobre veículos».

(*b*) Inclui «Impostos indirectos diversos», «Imposto sobre transacções internacionais», «Imposto de transacções», «Imposto do jogo», «Impostos rodoviários», «Impostos e taxas sobre espectáculos», «Serviços aduaneiros e da Guarda Fiscal — Emolumentos», «Serviços aduaneiros — Tráfego», «Serviços judiciais prestados a empresas», «Emolumentos do Tribunal de Contas», «Fiscalização de actividades comerciais e industriais» e «Serviços gerais e licenciamentos concedidos a empresas».

Assim, a nível de impostos directos, as estimativas de cobrança fiscal vieram a confirmar-se (dos 21,2 milhões de contos previstos, cobraram-se 20,7 milhões de contos), sendo os erros de previsão mais significativos os verificados a nível do imposto sobre as sucessões e doações (— 216 700 contos) e do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (— 211 100 contos), correspondentes a erros nas estimativas orçamentais de, respectivamente, 50 % e 1 %. A nível da estrutura das cobranças, salienta-se a importância do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, com 80 % das cobranças (16,7 milhões de contos), e o fraco peso do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, com apenas 18 % (3,7 milhões de contos).

A cobrança dos impostos indirectos ascendeu em 1993 a 41 milhões de contos, verificando-se um desvio de 5 % relativamente à previsão, a que corresponde a um erro de previsão de 2,1 milhões de contos, devido, sobretudo, às cobranças do IVA (— 4 % cobrança de — 942 800 contos), do imposto automóvel (— 31 % cobrança de — 696 300 contos), imposto do selo (— 7 %, menos 463 300 contos), e também nas previsões de cobrança do imposto sobre os produtos petrolíferos (— 5 %, menos 315 300 contos). Exceptuam-se as cobranças do imposto sobre o consumo do tabaco, cuja taxa de execução foi superior às previsões em cerca de 12 % (mais 187 000 contos), e os impostos sobre o consumo de bebidas alcoólicas e sobre a cerveja (respectivamente com cobranças superiores às previstas, de 30 000 e 40 000 contos).

A fim de verificar se as previsões de cobrança fiscal, constantes do orçamento inicial e do orçamento final, efectuadas pelo Governo Regional para o ano de 1993, seriam ou não realistas, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas solicitou à Direcção Distrital de Finanças do Funchal a estimativa das cobranças fiscais para o ano de 1993.

Nesse sentido, foi-nos facultada pela Direcção dos Serviços de Planeamento e Estatística da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos um mapa relativo às previsões respeitantes à cobrança para o ano fiscal de 1993.

Salienta-se igualmente que, nos termos da informação remetida pela DGCI (ofício n.º 94, de 12 de Janeiro de 1995), se faz referência ao facto de que:

> 1 — [...] as previsões anuais feitas por esta Direcção de Serviços resultam (como não pode deixar de ser), dos orçamentados pela Região em sede própria, no Parlamento Regional, órgão competente para elaborar o orçamento anual da Região.
>
> 2 — Posteriormente, esta Direcção de Serviços, limita-se a decompor os valores orçamentados, em quotas mensais, que traduzem por impostos os esforços mensais de cobrança a efectuar com vista à realização do orçamento da Região Autónoma, isto de acordo com um histórico existente e tendo em linha de conta as previsões macroeconómicas gerais que orientam a economia nacional. [...]

Face ao aludido no ponto 1 da transcrição anterior, causa estranheza o facto de a DGCI efectuar as suas previsões de cobrança, não com base nos elementos de que dispõe (regressões, modelos econométricos, etc.), mas sim com base nos elementos orçamentados pela Região.

Ainda no que diz respeito à acuracidade das previsões de receita fiscal, constantes do orçamento inicial, refere-se a informação n.º 205/AS/93, de 25 de Maio, do Gabinete para a Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas (GAFEEP), relativa ao Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993, donde se colhem os seguintes elementos:

a) Relativamente ao IRS e IRC, a previsão da DGCI apontava para cobranças da ordem dos 19,8 e 3,4 milhões de contos, enquanto o orçamento regional (inicial) previa cobranças da ordem dos 22,43 e 5,87 milhões de contos. Nestes termos, o GAFEEP considerava poder existir uma sobreavaliação destas receitas em cerca de 5,2 milhões de contos, dado se prever para 1993 um aumento de remunerações inferior aos 15 % verificados em 1992 e a actividade das empresas se ter desenvolvido em 1992 numa conjuntura não muito favorável. (9);

b) Relativamente aos impostos indirectos, a estimativa da DGCI apontava para uma sobreavaliação de cerca de 2,5 milhões de contos (10), havendo no entanto a ter em consideração que:

> Relativamente ao imposto automóvel, os dados da DGCI estão subavaliados, por não levarem em linha de conta os montantes cobrados no continente pela Direcção-Geral das Alfândegas e os valores cobrados directamente na Região

(9) Nos termos de informação do GAFEEP, refira-se que o Governo sustentou as suas previsões dos impostos com base nas cobranças verificadas nos últimos anos, e ainda que, relativamente ao IRC, foi ponderado o lucro previsível das empresas sediadas na Região, considerados os efeitos da resolução de problemas pendentes, nomeadamente o da tributação no continente dos lucros gerados na Região Autónoma da Madeira pelas dependências de empresas sediadas fora da RAM (bancos, seguros, etc.).

(10) A sobreavaliação referida discrimina-se do seguinte modo:

Descrição	Orçado	Previsto (DGCI)
IVA	27,2	28,10
ISP	7,6	7,10
IA	2,2	0,23
Imposto do selo	6,3	5,20
Outros	2,4	2,50
Total	45,64	43,10

pelo que se considera que a previsão da Região Autónoma da Madeira estará apenas sobreavaliada em 700 000 contos;

Quanto ao imposto do selo, parece mais realista a previsão da DGCI (5,2 milhões de contos), pese embora o forte acréscimo de 32 % obtido nas receitas da Região Autónoma da Madeira (em 1992), devido ao aumento de 6 %, nas taxas da Tabela Geral do Imposto do Selo, em relação às importâncias fixas, não sendo, contudo, suficiente para compensar a diminuição da parte do imposto incidente sobre as operações bancárias, uma vez que a descida das taxas de juro activas provoca uma contracção da base de tributação;

Relativamente ao IVA, é possível que não seja atingido o valor previsto pela DGCI, em virtude de verificar-se uma quebra no montante global destas receitas, o que se irá repercutir no valor das transferências fiscais para a Região Autónoma da Madeira calculadas com base no critério da capitação.

Afigura-se, pois, mais realista considerar que o montante da sobreavaliação das receitas provenientes de impostos indirectos ascenderia a 1,3 milhões de contos.

Assim, e em síntese, conjugando o relatório do GAFEEP, elaborado em Maio de 1993, com as ressalvas que antecedem, terá existido, no orçamento inicial da Região Autónoma da Madeira (aprovado em 23 de Março de 1993), uma sobreavaliação das receitas provenientes de impostos, da ordem dos 6,4 milhões de contos.

3.3 — As receitas de capital

Considerando a grande importância das receitas de capital para o financiamento do Orçamento Regional, sobretudo ao nível do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional (PIDDAR), apresenta-se, seguidamente, um quadro onde se expõe a estrutura da receita de capital, desagregada por capítulo e grupo de classificação económica:

(Em contos)

Código		Designação da receita	Orçado		Cobrado		Desvio absoluto	Taxa de execução (percentagem)
Capítulo	Grupo		Valor	Percentagem	Valor	Percentagem		
		Receitas de capital						
08		Venda de bens de investimento	*0,0*	*0*	*700,0*	*0*	*700,0*	*0*
	12	Outros bens de investimento	0,0	0	700,0	0	700,0	0
09		Transferências	*36 600 000,0*	*71*	*18 593 265,1*	*65*	— *18 006 734,9*	*51*
	02	Administrações públicas do Estado	11 000 000,0	25	10 377 000,0	36	— 62 300,0	94
		Administrações públicas e fundos autónomos	1 700 000,0	3	77 780,3	0	1 622 219,7	5
	06	Famílias	0,0	0	859,7	0	859,7	0
	07	Exterior — CEE	23 900 000,0	46	8 137 625,1	28	— 15 762 374,9	34
10		Activos financeiros	*600 000,0*	*1*	*0,0*	*0*	— *600 000,0*	*0*
	15	Outros activos financeiros	600 000,0	1	0,0	0	— 600 000,0	0
11		Passivos financeiros	*14 145 000,0*	*27*	*10 000 000,0*	*35*	— *4 145 000,0*	*71*
	09	Empréstimos a curto prazo — Outros sectores	13 600 000,0	26	10 000 000,0	35	— 3 600 000,0	74
	10	Empréstimos a médio e a longo prazos — Administrações públicas	545 000,0	1	0,0	0	— 545 000,0	0
14		Reposições não abatidas nos pagamentos	100 000,0	0	190 574,0	1	90 574,0	191
		Total	**51 445 000,0**	**100**	**28 784 539,1**	**100**	**— 22 660 460,9**	**56**

Verifica-se, à semelhança do que aconteceu no ano anterior (11), uma enorme discrepância entre os montantes previstos (51,4 milhões de contos), e os efectivamente cobrados (28,7 milhões de contos), tendo a taxa de execução da receita de capital sido de apenas 56 %, correspondente a um erro absoluto de previsão de 22,6 milhões de contos.

Apesar de formalmente equilibrado, o orçamento inicial não apresentava garantias de que a totalidade das receitas previstas fossem cobradas. Senão vejamos:

a) Na rubrica «Transferências — Administrações públicas» do Orçamento Regional, estavam previstas, como transferências do Orçamento do Estado, 11 milhões de contos. Contudo, o Orçamento de Estado, aprovado em 28 de Dezembro de 1992 (Lei n.º 30-C/92), só previa 10,377 milhões de contos.

Foram, assim, inscritos pelo Governo Regional e aprovados pela Assembleia Legislativa Regional mais 623 000 contos, como previsão de cobrança de transferências provenientes do Orçamento do Estado, quando, na realidade, e tomando em linha de conta as dotações orçamentais aprovadas pela Assembleia da República, tal não seria possível de concretização, a não ser após alteração orçamental (12).

Ouvidos sobre esta matéria (cf. o quesito n.º 7), os serviços responsáveis da Secretaria Regional das Finanças responderam que:

> O valor considerado no Orçamento da Região para 1993 foi de 11 milhões de contos e conforme esclarecimento prestado ao Tribunal de Contas da aplicação da fórmula prevista no ponto 3 do Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira.
>
> O arredondamento foi efectuado porque o anexo que acompanhava a proposta de Orçamento do Estado para 1993 indicava o valor de 11,0 milhões de contos.

Não se questiona o método de cálculo utilizado para aferir o montante a transferir do Estado para a Região (definido no Programa de Reequilíbrio Financeiro), nem o facto de o anexo que acompanhava a proposta do Orçamento do Estado indicar o valor de 11 milhões de contos.

Mas, na ausência de uma lei de enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região, deve prevalecer, em cumprimento dos princípios de certeza e de segurança jurídica, o conteúdo dos mapas constantes do Orçamento do Estado, na parte que respeita às transferências para o Orçamento da Região, tanto mais que o Orçamento do Estado foi aprovado em 16 de Dezembro de 1992, ou seja, muito antes da aprovação, em 23 de Março de 1993, do Orçamento da Região Autónoma da Madeira.

Por conseguinte a magnitude deste erro de previsão (normal, em qualquer outra rubrica, devido às possibilidades de flutuação ou de intervenção de factores externos à previsão efectuada no início de cada ano), revela um desrespeito pelas normas, princípios e procedimentos orçamentais (de consistência, universalidade e equilíbrio de equivalência

(11) No ano de 1992 foi prevista a cobrança, em receitas de capital, de 42,9 milhões de contos tendo-se cobrado apenas 18,9 milhões de contos, a que corresponde um erro absoluto de previsão de 23,9 milhões de contos e uma taxa de execução de, apenas, 44 %.

(12) No ano de 1992, verificou-se que o Orçamento da Região foi aprovado em data anterior ao do Estado, o que, na ausência de critérios bem definidos de relacionamento financeiro entre o Estado e a Região, justifica, em certa medida, o facto de o Governo Regional não poder inscrever, com exactidão, o montante que iria constar do Orçamento do Estado. Situação esta não verificada em 1993, já que o Orçamento Regional, foi aprovado em 23 de Março de 1993, posteriormente à aprovação do Orçamento do Estado, em 28 de Dezembro de 1992.

contabilística, entre as dotações orçamentais da despesa do organismo pagador e da receita do organismo recebedor), devendo o Governo Regional e a própria Assembleia Legislativa Regional, em sede de discussão dos próximos orçamentos da Região, evitar a repetição deste tipo de situações.

b) Na rubrica «Transferências do exterior — CEE» (Código de Classificação Económica 09.07) (13), previam-se receitas que ascendiam a 23,9 milhões de contos, tendo sido arrecadados apenas 8,13 milhões de contos, correspondentes a uma taxa de execução de apenas 34 % (— 15,76 milhões de contos).

Com o intuito de apurar a origem dos erros de previsão nesta rubrica, foi solicitada à Direcção Regional de Planeamento a sua desagregação dos programas/projectos, tendo-se elaborado o seguinte quadro:

(Em contos)

Programas	Previsão	Realização	Desvio
POP-RAM	13 455 000,0	3 749 634,7	— 9 705 365,3
ENVIREG	562 000,0	439 260,0	— 122 740,0
VALOREN	50 000,0	17 508,3	— 32 491,7
PROTEDE	63 000,0	22 258,3	— 40 741,7
FEDER — Tradicional	65 000,0	27 727,1	— 37 272,9
PERIFRA	25 000,0	8 787,6	— 16 213,4
REGIS I	4 100 000,0	2 180 607,7	— 1 919 392,3
POSEIMA — Artesanato	2 600 000,0	727,521,5	— 1 872 478,5
TELEMATIQUE	170 000,0	19 792,5	— 150 207,5
FSE	950 000,0	944 528,4	— 5 471,6
CIÊNCIA	500 000,0	0,0	— 500 000,0
FEOGA	1 360 000,0	0,0	— 1 360 000,0
Total	23 900 000,0	8 137 625,1	— 15 762 374,9

Conforme se pode observar, os desvios entre os valores que serviram de base à previsão orçamental e os efectivamente cobrados são bastante elevados, salientando-se, pelo seu valor, os respeitantes ao POP-RAM (— 9,7 milhões de contos), ao REGIS (— 1,9 milhões de contos), ao POSEIMA — Artesanato (— 1,8 milhões de contos) e aos projectos cofinanciados pelo FEOGA (— 1,36 milhões de contos).

Instados a comentar a situação descrita, foi alegado, em sede de contraditório (cf. a resposta ao quesito n.º 8), pelos serviços responsáveis da Secretaria Regional das Finanças, que:

> Os pressupostos que presidiram à previsão das receitas comunitárias no Orçamento da Região para 1993 foram os mesmos daqueles verificados para 1992.
>
> Por isso, a justificação para esta situação é idêntica à dada no quesito n.º 6 a propósito da Conta da Região de 1992.

Recorde-se, assim, que em 1992 foi alegado, também em sede de contraditório (quesito n.º 6) que:

> Os fundos estruturais são instrumentos extremamente importantes para o desenvolvimento do País e, em particular para a RAM.
>
> Considerando pois as regras, regulamentos e normas em que os mesmos se baseiam, nomeadamente com a obrigatoriedade financeira (despesas efectivamente pagas), e atendendo a critérios de flexibilidade e aproveitamento total dos fluxos comunitários, quer através de transferências interprojectos, medidas, subprogramas ou programas e considerando as metas exigidas a cada um dos programas em virtude do atraso na aprovação por parte da Comunidade, que só se verificou em finais de 1990, o Governo da República utilizou, de uma forma generalizada prática de um instrumento de gestão, denominada *overbooking*.
>
> Igual procedimento foi adoptado na gestão dos fundos comunitários na Região.
>
> Neste sentido, os desvios verificados devem ser entendidos principalmente à luz dos princípios e técnicas necessárias à boa execução dos programas comunitários e ao aproveitamento máximo dos recursos financeiros da Comunidade Europeia.

Não se questiona o modo como foram aproveitados os fundos estruturais, nem a técnica que está subjacente à sua gestão.

Contudo, não é prática correcta a reiterada sobreavaliação orçamental das receitas provenientes das transferências comunitárias, atentas as consequências a nível da frustração das expectativas de despesa (consubstanciada na devida execução orçamental, face à programação, e a nível de crescimento de encargos assumidos e não pagos).

c) Relativamente à sobreavaliação das receitas com origem nas Comunidades Europeias, os Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas apenas se podem pronunciar acerca das previsões de receita a transferir para a RAM, ao abrigo do POP-RAM, devido à inexistência de informações ex-ante (reportada à data de elaboração do Orçamento), sobre previsões de cobrança dos restantes cofinanciamentos comunitários.

Nos termos do relatório de execução do Programa Operacional Plurifundos, respeitante ao ano de 1992, estava previsto que a despesa pública total, a realizar em 1993 (cofinanciamento, comunitário e financiamento regional), atingisse os 17,094 milhões de contos, o que corresponderia, mantendo-se a taxa de cofinanciamento comunitária verificada em 1992 (67,2 %) (14), a um cofinanciamento comunitário de, aproximadamente 11, 493 milhões de contos.

Após a análise desagregada de previsão das receitas, relacionadas com o cofinanciamento comunitário ao abrigo do POP-FEDER, inscritas no Orçamento Regional, foi possível elaborar o seguinte quadro (cf. os ofícios da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade n.os 505, 611 e 653 respectivamente de 9, 21 e de 28 de Março de 1995):

(Em contos)

Rubrica	Orçamento inicial
09.07 — Transferências de capital — Exterior	13 455 000
20.01 — FEDER — Municípios	1 500 000
20.02 — FEDER — Empresas públicas	1 472 000
20.03 — FEDER — Outros	1 138 134
Total (POP-FEDER)	17 565 134

Conforme se pode verificar, o Governo Regional previu, no seu orçamento, importâncias provenientes de cofinanciamentos comunitários do POP-FEDER, que ascendiam a 17,5 milhões de contos, montante que se aproxima muito do valor global de 17,094 milhões de contos (cofinanciamento comunitário + contribuição regional), previsto pela unidade de gestão do POP, no seu relatório de execução relativa a 1992. Donde se infere que o Orçamento sobreavaliou as receitas em cerca de 6 milhões de contos, correspondente à diferença entre os 17,565 milhões de contos previstos como receita total do POP-FEDER, e os 11,493 milhões de contos relativos a cofinanciamentos comunitários previstos pela unidade de gestão do POP para 1993.

d) O orçamento inicial e o orçamento final prevêem um financiamento de 4,145 milhões de contos (3,6 milhões de contos em «Empréstimos a curto prazo — Exterior» e 545 000 contos em «Empréstimos a curto prazo — Outros sectores»), através do recurso ao crédito bancário, o qual, tendo em conta os limites ao endividamento regional, previstos, quer no Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro (que define o regime de endividamento da Região), quer na Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado), não se poderia efectuar.

Questionados, em sede de contraditório (cf. o quesito n.º 6), os responsáveis da Secretaria Regional das Finanças responderam que:

> O *plafond* do Banco de Portugal não foi até à presente data regularizado, porque ainda não houve acordo sobre a forma como a mesma se irá proceder.
>
> No entanto, tem sido entendimento do Governo Regional prever em todos os orçamentos regionais a possibilidade de essa regularização se verificar.
>
> O articulado da proposta de decreto legislativo regional não faz qualquer referência à finalidade deste empréstimo, por se entender que essa referência é desnecessária. Efectivamente, a amortização da dívida acarreta a redução do endividamento da Região, podendo

(13) Esta rubrica de classificação económica engloba todas as transferências para os projectos cofinanciados pelos Fundos Estruturais das Comunidades Europeias, cuja responsabilidade pela execução é do Governo Regional.

(14) A contribuição regional total e as intervenções comunitárias (pagamentos) atingiram em 1992, respectivamente 4 674 730 contos e 14 268 930 contos o que corresponde a uma taxa de comparticipação comunitária efectiva de 67,2 %.

esta, por isso, contrair novos financiamentos sem implicar aumento líquido de endividamento.

Tendo presente as considerações expostas, e no que se refere ao facto de a contracção deste empréstimo não acarretar qualquer problema a nível dos limites de endividamento regional, trata-se de matéria em que não será possível assumir posição definitiva, em virtude de a dívida emergir de um dispositivo legal, ainda em vigor, destinado a suprir défices de tesouraria (cf. o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, e o n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho) e relativamente ao qual não há obrigatoriedade de reembolso no final do ano ([15]). Assim, para além da necessária revisão do Estatuto e da Lei n.º 336/90, a passagem deste tipo de dívida para dívida bancária titulada levanta algumas questões, nomeadamente no que respeita ao facto de saber se tal montante concorre ou não para o *plafond* de endividamento.

Já no que respeita à reiterada e continuada previsão de 4,145 milhões de contos, destinados a saldar a conta gratuita junto do Banco de Portugal, parece não restar qualquer dúvida de que existe um empolamento do Orçamento da Região.

e) O Orçamento da Região, prevê na rubrica de classificação económica 10.15 — «Outros activos financeiros», cerca de 600 000 contos, apesar de não ter sido cobrada qualquer importância, tal como já se verificara no ano anterior.

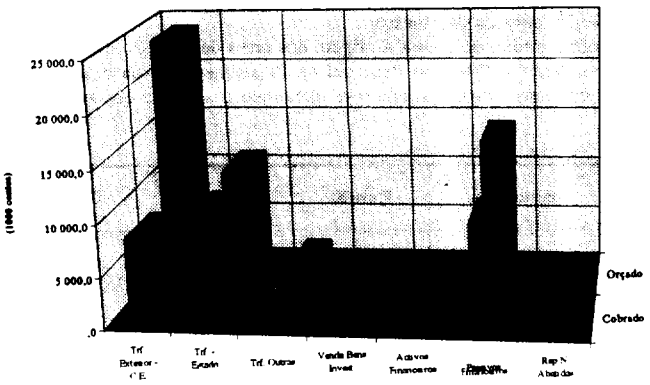
Solicitados a comentar esta situação, os serviços da Secretaria Regional das Finanças responderam, em sede de contraditório (cf. a resposta ao quesito n.º 5), que:

> A importância de 600 000 contos refere-se à receita proveniente da alienação das acções que a Região detém na Empresa Madeirense de Tabacos mas que não teve concretização nesse ano.

Apesar de o orçamento ser essencialmente uma previsão, tal não obsta a que as receitas nele previstas devam basear-se em expectativas de cobrança fiáveis.

Assim, verifica-se que o orçamento da receita de capital estava empolado também neste aspecto, não existindo, consequentemente, um equilíbrio substancial entre as receitas e as despesas previstas no Orçamento da Região. Esta falta de rigor na previsão das receitas é tanto mais grave quanto o actual sistema de execução orçamental não permite que se efectue tempestivamente a adequação das previsões orçamentais para a despesa ao efectivo desenrolar das cobranças, isto é, fixam-se *plafonds* máximos de despesa afectas às diferentes funções e rubricas de classificação económica (que poderão ser executadas na globalidade) sem se ter em consideração o ritmo e o grau de consecução das cobranças necessárias para o pagamento dos compromissos assumidos.

Graficamente, a estrutura da receita de capital, orçada e cobrada em 1993, é a seguinte, salientado-se o grande peso das transferências e dos passivos financeiros, no total da receita cobrada:



4 — Evolução da receita efectiva cobrada

À semelhança do ano anterior, efectuar-se-á uma análise da evolução da receita efectiva, e não da receita total, devido à necessidade de compatibilizar as contas regionais de 1990 com as contas dos anos seguintes, e uma vez que a influência contabilística dos movimentos escriturais, associados à consolidação da dívida regional, efectuada em 1990, aumentou, artificialmente, a receita e despesa totais constantes da Conta da Região daquele ano.

A pertinência deste método de abordagem justifica-se igualmente pelo facto de, quer a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), quer a Lei de Enquadramento do Orçamento da Região (Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro), adoptarem, como critério de equilíbrio, o critério do activo de tesouraria deduzidos os juros da dívida pública (equilíbrio do orçamento primário), baseado na relação entre as receitas efectivas e as despesas efectivas, deduzidos os juros da dívida pública.

Impõe-se, assim, o estudo da evolução da receita efectiva, já que ela representa a evolução do património monetário do Governo Regional.

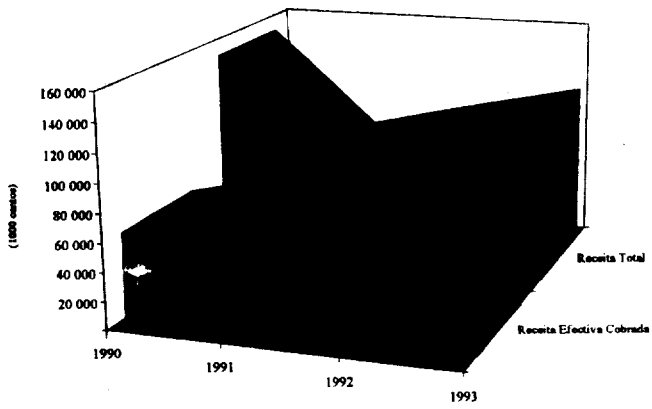
(Em milhares de contos)

Descrição	1990		1991		1992		1993	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Receita efectiva cobrada	59 043	40	77 533	100	96 617	100	104 052	91
Passivos financeiros	88 106	60	55	0	–	0	10 000	9
Total	147 149	100	77 588	100	96 617	100	114 052	100

Através da análise do quadro, ressalta que, em relação ao ano precedente, a receita efectiva cresceu, em termos nominais, 7,4 milhões de contos, correspondentes a uma taxa de crescimento de 7,7 %, o que representa uma desaceleração no crescimento da receita efectiva, já que, de 1991 para 1992, a receita efectiva cresceu 24,6 %.

Em termos reais, salienta-se que o crescimento deste agregado foi muito semelhante ao da inflação verificada na Região (7 %), o que, quando comparado com as taxas de crescimento da receita efectiva dos anos anteriores, evidencia a situação de arrefecimento da economia regional no ano em causa.

O gráfico seguinte permite-nos visualizar a evolução da receita total e da receita efectiva, nos últimos quatro anos.



([15]) O limite de 10 % de receitas cobradas no penúltimo ano foi estabelecido para a Região Autónoma da Madeira pelo Decreto-Lei n.º 33/84, de 24 de Janeiro, que estabelecia a obrigatoriedade de reembolso dos montantes dispendidos no termo do ano. Na medida em que o Decreto-Lei n.º 336/90 revogou expressamente esse diploma e nada dispôs quanto à necessidade de reembolso das importâncias sacadas a descoberto, a Região Autónoma da Madeira não está obrigada a reembolsar esses montantes.

A representação gráfica realça os crescimentos diferenciados da receita efectiva e da receita total, do ano de 1990 para o e 1991 (tendo o da receita total sido negativo ([16]), e permite a visualização do comportamento homogéneo que mantiveram, em 1990 e 1991, estes dois agregados da receita. É igualmente notória, de 1992 para 1993, a quebra da taxa de crescimento da receita efectiva, evidenciada pela diminuição da tendência crescente deste tipo de receitas, e, bem assim, o efeito da contracção do empréstimo de 10 milhões de contos no ano de 1993 (o crescimento da receita total foi superior ao da receita efectiva).

Proceder-se-á, de seguida, a uma análise mais pormenorizada da evolução da receita efectiva, discriminando a evolução por agrupamentos de classificação económica e comparando-a, posteriormente com a evolução das receitas cobradas pelo Estado.

O quadro seguinte apresenta o comportamento das diferentes rubricas da receita efectiva cobrada pelo Governo Regional, entre 1991 e 1993:

(Em contos)

Códigos	Designação das receitas	1991		1992		1993		Variação (percentagem)	
		Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	1991-1992	1992-1993
	Receitas correntes	*45 955 424*	*59*	*61 188 818*	*63*	*64 996 653*	*62*	*33,1*	*6,2*
01	Impostos directos	15 013 845	19	20 878 725	22	20 777 581	20	39,1	— 0,5
02	Impostos indirectos	28 750 926	37	38 003 339	39	41 009 187	39	32,2	7,9
03	Taxas, multas e penalidades	776 518	1	968 392	1	1 134 620	1	24,7	17,2
04	Rendimentos da propriedade	179 128	0	133 236	0	285 095	0	— 25,6	114,0
05	Transferências	772 507	1	767 290	1	1 098 294	1	— 0,7	43,1
06	Venda de bens e serviços correntes	388 859	1	381 577	0	629 378	1	— 1,9	64,9
07	Outras receitas	73 641	0	56 259	0	62 497	0	— 23,6	11,1
	Receitas de capital	*15 310 114*	*20*	*18 658 046*	*19*	*18 593 965*	*18*	*21,9*	*— 0,3*
08	Venda de bens de investimento	100 000	0	–	0	700	0	–	–
09	Transfererências	15 198 374	20	18 658 046	19	18 593 265	18	22,8	— 0,3
10	Activos financeiros	11 740	0	–	0	–	–	–	–
14	Reposições não abatidas	216 790	0	242 624	0	190 574	0	11,9	— 21,5
15	Contas de ordem	*3 269 299*	*4*	*3 707 658*	*4*	*5 206 068*	*5*	*13,4*	*40,4*
20	Recursos próprios de terceiros	*12 781 470*	*16*	*12 820 163*	*13*	*15 064 792*	*14*	*0,3*	*17,5*
	Total	**77 533 097**	**100**	**96 617 309**	**100**	**104 052 052**	**100**	**24,6**	**7,7**

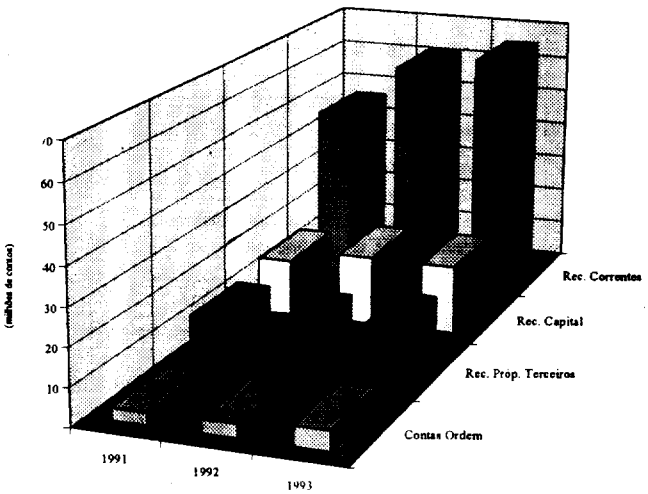
Quanto à estrutura da receita efectiva, verifica-se que, de 1992 para 1993, houve uma manutenção do peso relativo dos grandes agrupamentos, havendo apenas a registar pequenas variações percentuais, designadamente nas «Receitas correntes» e nas «Receitas de capital» (— 1 % em cada uma), tendo, em contrapartida, aumentado o peso dos «Recursos próprios de terceiros» e das «Contas de ordem» (+ 1 % em cada um deles). Note-se que o agrupamento receitas de capital tem vindo, desde 1991, a perder a sua importância relativa no conjunto das receitas (— 1% em cada um dos anos em análise).

Quanto à evolução quantitativa das importâncias cobradas, observa-se ter existido uma evidente desaceleração no seu ritmo de crescimento, dado que todos os agregados da receita efectiva registaram, entre 1992 e 1993, crescimentos pouco acentuados, consubstanciadas num crescimento global de cerca de 7,7 % (valor próximo do da inflação verificada em 1993, que foi de 7 %).

Assim, enquanto as receitas correntes cresceram apenas 6,2 % (33,1 % no período homólogo anterior), mercê do comportamento menos favorável dos impostos directos (— 0,5 % em 1993, enquanto no ano anterior haviam crescido 39,1 %), compensado pelo crescimento dos impostos indirectos (+ 7,9 %, contrapostos a + 32 % no período homólogo anterior), as receitas de capital, em virtude da baixíssima taxa de execução das transferências, diminuíram 0,3 %, relativamente ao período anterior.

Demarcam-se pela positiva, os comportamentos nos agrupamentos «Contas de ordem» e «Recursos próprios de terceiros», com respectivamente + 40 % e + 17,5 % do que no ano anterior, permitindo, assim, que o ritmo de crescimento da receita efectiva (7,7 %) fosse superior ao da inflação.

Segue-se a expressão gráfica da evolução dos principais agregados da receita efectiva, cobrada nos três anos em análise:



Devido ao peso substancial que os «Recursos próprios de terceiros» assumem na Conta da Região, analisa-se a sua evolução no mapa seguinte:

(Em contos)

Código		Descrição	Cobrado em 1991	Cobrado em 1992	Cobrado em 1993	Variação (percentagem)	
Capítulo	Grupo					1992-1993	1992-1993
20		Recursos próprios de terceiros:					
	01	FEDER	5 760 978	4 513 024	6 062 955	— 22	34
	02	FSE	0	0	0	–	–

([16]) Justificado pela consolidação da dívida regional efectuada em 1990.

(Em contos)

Código		Descrição	Cobrado em 1991	Cobrado em 1992	Cobrado em 1993	Variação (percentagem)	
Capítulo	Grupo					1992-1993	1992-1993
	03	FEOGA — Orientação	0	0	0	-	-
	04	FEOGA — Garantia	0	0	0	-	-
	05	FEF — Transferências correntes	1 628 357	2 021 412	2 065 932	24	2
	06	FEF — Transferências de capital	1 085 465	1 347 579	1 441 592	24	7
	07	Imposto do selo	86 168	50 962	55 469	— 41	9
	09	Caixa Geral de Aposentações	576 831	654 848	754 848	14	15
	10	Montepio dos Servidores do Estado	122 759	151 460	130 857	23	— 14
	20	Direcção Regional de Segurança Social	205 418	188 997	183 548	— 8	— 3
	25	IRS	1 265 924	1 591 519	1 808 018	26	14
	35	SIBR	661 045	500 000	2 100 000	— 24	320
	50	SIFIT	1 000 000	1 315 843	63 933	32	— 95
20		Outros recursos próprios de terceiros	388 525	484 520	397 638	25	— 18
		Total	12 781 470	12 820 164	15 064 792	0	18

Comparativamente aos períodos de 1991 e 1992, o facto mais significativo, evidenciado no mapa anterior, é a significativa aceleração no ritmo de crescimento global das cobranças para entrega a terceiras entidades (18 % em termos nominais de 1992 para 1993 contra uma reduzidíssima variação percentual, próxima dos 0 %, no confronto entre 1991 e 1992), o que é explicado pelo elevado crescimento do volume das receitas do FEDER (+ 1,5 milhões de contos), e do SIBR (+ 1,6 milhões de contos), correspondentes, respectivamente a um acréscimo de 34 % e de 320 %, em relação a 1992.

É ainda de assinalar o comportamento do SIFIT, com uma quebra de 95 % (— 1,25 milhões de contos), estando esta quebra associada à desorçamentação de grande parte das transferências efectuadas pelo Fundo de Turismo para a RAM no ano de 1993, a que fez referência no capítulo anterior (17).

No que respeita às receitas provenientes do FEF, a serem transferidas para as autarquias da Região, regista-se uma taxa de crescimento inferior à do valor da inflação em 1993 (2 % no FEF corrente e 7 % no FEF de capital, correspondente a um crescimento global de 4,1 %), o que relativamente ao ano anterior representa uma quebra muito significativa na taxa de crescimento das receitas disponibilizadas pelo Orçamento do Estado para serem administradas pelas autarquias locais.

O quadro seguinte mostra-nos a evolução das receitas cobradas pelo Estado, permitindo que se faça a análise comparativa da evolução e da estrutura da receita efectiva cobrada pelos dois subsectores institucionais:

(Em contos)

Código	Designação das receitas	1992		1993		Variação 1992-1993 (percentagem)
		Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	
	Receitas correntes	*3 158 163 000*	*89*	*2 990 483 400*	*92*	— *5*
01	**Impostos directos**	1 174 608 900	33	1 118 419 200	34	— 5
02	**Impostos indirectos**	1 670 737 100	47	1 667 790 300	51	0
03	**Taxas, multas e outras penalidades**	25 319 100	1	35 376 500	1	40
04	**Rendimentos da propriedade**	209 691 500	6	110 915 900	3	— 47
05	**Transferências**	27 676 600	1	14 213 900	0	— 49
06	**Venda de bens e serviços correntes**	8 577 600	0	29 126 400	1	240
07	**Outras receitas correntes**	41 552 200	1	14 641 200	0	— 65
	Receitas de capital	*293 303 600*	*8*	*170 151 600*	*5*	— *42*
08	Venda de bens de investimento	450 700	0	382 600	0	— 15
09	Transferências	48 346 800	1	52 532 500	2	9
10	Activos financeiros	244 506 100	7	87 775 700	3	— 64
12	Outras receitas de capital	-	0	29 460 700	1	-
14	Reposições não abatidas nos pagamentos	*19 430 600*	*1*	*24 617 500*	*1*	*27*
15	Contas de ordem	*80 879 500*	*2*	*68 035 100*	*2*	— *16*
	Total	**3 551 776 700**	**100**	**3 253 287 600**	**100**	— **8**

Nota. — Este quadro não inclui a rubrica do Orçamento do Estado «Recursos próprios comunitários», que, em 1992, ascendia a 44,3 milhões de contos, e, em 1993, a 39,9 milhões de contos.

Na análise deste quadro, e posterior comparação com os valores relativos à RAM, há que ponderar que os métodos de contabilização utilizados para a elaboração das respectivas contas são diferentes (isto é, na Região contabilizam-se, em recursos próprios de terceiros, as cobranças efectuadas pela administração regional autónoma por conta de terceiras entidades, enquanto a nível do Estado essas operações são contabilizadas em operações de tesouraria). Apesar desta dificuldade de análise a nível de compatibilização entre as duas demonstrações financeiras, as

(17) Recorde-se que o Fundo de Turismo efectuou, quer a título de financiamentos directos, quer ao abrigo do sistema de incentivos SIFIT transferências para particulares que ascenderam a 1,068 milhões de contos (cf. o ponto 3.2.1 do capítulo I do presente parecer).

conclusões, desde que relativizadas, poderão ser úteis na determinação das diferenças estruturais entre as duas Contas.

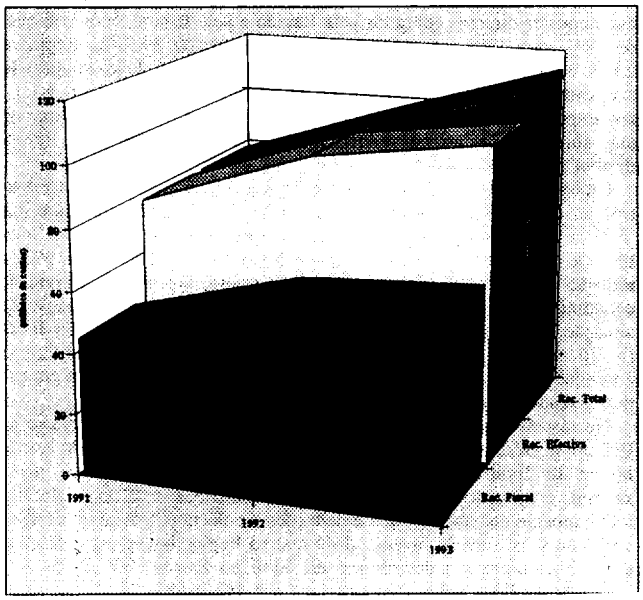
A primeira grande conclusão a tirar da análise deste quadro, que apresenta a estrutura das cobranças do Estado, assenta no facto de a estrutura da receita da Região ser diversa da do Estado. Assim, reportando-nos ao ano de 1993, verifica-se que, enquanto 91 % das receitas do Estado são receitas correntes (designadamente, receitas resultantes da concorrência de cobranças de impostos directos e indirectos), na Região esse agregado da receita representa 62 %. Em contrapartida, as receitas de capital e o agregado «Recursos próprios de terceiros + Contas de ordem» representam, respectivamente, 18 % e 19 % do total das receitas efectivas cobradas pela Região, enquanto no Estado correspondem, respectivamente, a 5 % e 2 % da receita efectiva total ([18]).

As diferenças estruturais entre os dois orçamentos, nomeadamente no que se refere ao peso das transferências (da Comunidade Europeia e do Orçamento do Estado) no financiamento do Orçamento Regional, evidenciam bem os problemas que se colocam a nível da independência orçamental regional, dado que o Orçamento Regional continua, na ausência de uma lei de enquadramento das relações financeiras entre a Região e o exterior, muito dependente de factores exógenos, sobre os quais o Governo Regional apenas tem ténue influência.

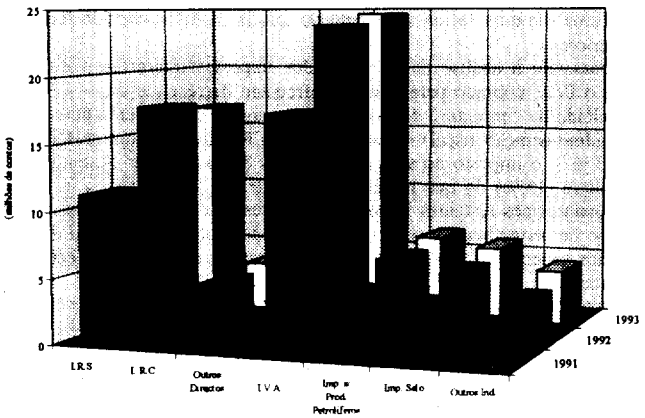
Quanto à evolução dos diferentes subagregados de receita, regista-se que o crescimento regional das receitas correntes e de capital, entre 1992 e 1993, foi muito superior ao do Estado, já que, nestes agregados de receita, o Estado viu as suas receitas caírem, respectivamente, em 5,3 % e 42 %, enquanto na RAM houve um crescimento de 6 % nas receitas correntes e um decréscimo de 0,3 % nas receitas de capital, provocado fundamentalmente pela quebra de transferências comunitárias, em resultado do atraso na execução dos projectos cofinanciados pela Comunidade e do processo burocrático necessário para que essas transferências fossem efectuadas.

4.1 — A evolução das receitas fiscais

Através do gráfico seguinte, que apresenta a evolução da receita fiscal, efectiva e total, verifica-se que o crescimento das receitas fiscais tem acompanhado a evolução das receitas efectivas. Trata-se, a par disso, de receitas que relativamente aos outros subsectores institucionais assumem grande relevo no quadro da autonomia financeira da RAM, já que sendo geradas na Região, lhe estão constitucional e estatutariamente efectuadas como receitas próprias integralmente aplicáveis ao financiamento de despesas regionais. O seu crescimento representa, na ausência de uma lei de enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região uma medida de autonomia e de salvaguarda face a eventuais dificuldades de relacionamento com o Governo da República.



Através da seguinte representação gráfica, visualiza-se a evolução dos principais impostos cobrados na Região, salientando a importância crescente dos impostos indirectos (IVA e imposto sobre os produtos petrolíferos):



O quadro seguinte, apresenta a evolução dos diferentes impostos cobrados, em 1992 e 1993, pela Região Autónoma da Madeira e pelo Estado:

(Em contos)

Descrição	Região Autónoma da Madeira				Variação 1992-1993 (percentagem)	Estado				Variação 1992-1993 (percentagem)
	1992		1993			1992		1993		
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem		Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	
Impostos directos	20 878 724	100	20 777 581	100	0	1 174 608 900	100	1 118 419 200	100	— 5
IRS	17 259 965	83	16 715 884	80	— 3	811 578 500	69	826 270 000	74	2
IRC	3 313 175	16	3 749 850	18	13	348 347 800	30	279 106 100	25	— 20
Imposto sobre as sucessões e doações	177 425	1	216.078	1	22	10 523 300	1	9 782 500	1	— 7
Impostos directos diversos (*a*)	128 158	1	95 769	0	— 25	4 159 300	0	3 260 700	0	— 22
Impostos indirectos	38 003 339	100	41 009 187	100	8	1 670 737 100	100	1 667 790 300	100	0
Impostos sobre produtos petrolíferos	5 927 832	16	6 478 745	16	9	362 463 700	22	369 627 900	22	2
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	23 783 161	63	24 558 459	60	3	832 003 600	50	797 294 400	48	— 4
Imposto automóvel (IA)	1 137 771	3	1 531 309	4	35	100 309 500	6	99 477 900	6	— 1
Imposto sobre o consumo do tabaco	1 306 458	3	1 737 719	4	33	108 671 900	7	132 327 300	8	22
Imposto sobre o consumo de bebidas alcoólicas	234 759	1	302 605	1	29	9 926 400	1	13 194 300	1	33
Imposto sobre o consumo de cerveja	293 188	1	308 177	1	5	14 321 600	1	11 415 600	1	— 20
Imposto do selo (*b*)	5 125 393	13	5 958 899	15	16	213 878 000	13	229 584 500	14	7
Impostos directos diversos (*c*)	194 778	1	133 274	0	— 32	29 162 400	2	14 868 300	1	— 49

(*a*) Inclui relativamente a 1992, na Região Autónoma da Madeira: impostos directos diversos; imposto complementar, impostos profissional e contribuição industrial; a 1993, na Região Autónoma da Madeira: impostos directos diversos; impostos abolidos pelos Decretos-Leis n.ºs 442-A/88 e 442-B/88, de 30 de Novembro; imposto sobre o uso e porte de armas, e imposto especial sobre veículos, e 1992 e 1993, no Estado: impostos directos diversos; imposto especial sobre veículos; sisa; imposto sobre a indústria agrícola; imposto extraordinário; imposto complementar; imposto de capitais; imposto profissional, e contribuição industrial.

(*b*) Engloba o imposto do selo e estampilhas fiscais.

(*c*) Inclui: impostos industriais diversos; transacções internacionais; imposto de jogo; impostos rodoviários; impostos e taxas sobre espectáculos; serviços aduaneiros e da Guarda Fiscal — emolumentos; serviços aduaneiros — tráfego; serviços judiciais prestados a empresas; emolumentos do Tribunal de Contas; fiscalização de actividades comerciais e industriais, e serviços gerais e licenciamentos concedidos a empresas.

([18]) Note-se porém que o volume de receita orçamental expresso no Orçamento da Região com a denominação de recursos próprios de terceiros, não é considerado no Orçamento do Estado como receita orçamental, encontrando-se registado sob a designação de operações de tesouraria. Assim, esta diferença estrutural entre os dois orçamentos está relacionada com diferenças nas práticas contabilísticas exercidas na Região e no Estado.

De acordo com os elementos apresentados no quadro anterior, houve tanto a nível do Estado como a nível da Região, quebras significativas da taxa de crescimento das receitas fiscais [19]. Assim, e relativamente aos impostos directos cobrados pela Região e pelo Estado, enquanto que, de 1991 para 1992, se registou um crescimento de 39 % na Região e 25 % no Estado, de 1992 para 1993 verificou-se uma quebra de aproximadamente 0,5 % na Região e — 5 % no Estado. No que concerne aos impostos indirectos, foram cobrados na Região mais 8 % do que no ano anterior [20], ao passo que no Estado se registou uma ligeira diminuição de 0,2 % [21].

Globalmente (a nível do Estado e da Região), houve, pois, uma contracção e, em alguns casos, uma inversão da tendência crescente das receitas fiscais, sendo a nível do Estado que se verificou a maior quebra. De acordo com o relatório anexo à Conta do Estado para 1993, a redução dos impostos ficou a dever-se ao abrandamento da actividade económica verificado em 1993 (associado à continuada deterioração da situação económica internacional) e ao agravamento da evasão fiscal (justificada pela incapacidade da administração fiscal para fazer face às consequências da abolição das fronteiras fiscais na sequência da criação do Mercado Único).

No respeitante aos impostos directos mais importantes, observa-se no IRS um decréscimo na Região (— 3 %), enquanto que ao nível do Estado houve um ligeiro acréscimo (+ 2), resultante do aumento da massa salarial, conjugado com as alterações introduzidas ao Código do IRS relativamente aos abatimentos e deduções à colecta [22]. A nível do IRC, verificou-se a situação inversa, dado que na Região houve um acréscimo de 13 %, contra um decréscimo de 20 % no Estado. Em relação aos impostos abolidos pelos Decretos-Leis n.os 442-A/88 e 442-B/88, de 30 de Novembro (imposto complementar, contribuição industrial, imposto de mais-valias, imposto profissional, imposto de capitais, contribuição predial, imposto sobre a indústria agrícola e imposto do selo constante da verba 134 da Tabela Geral do Imposto do Selo), continua a registar-se uma diminuição, na sequência do que já havia acontecido em anos anteriores.

Passando à análise da evolução dos impostos indirectos, verifica-se que o IVA, cobrado pelo Estado, sofreu um decréscimo de — 4 % (em resultado da conjuntura desfavorável, conjugada com a perda de eficácia da administração fiscal) enquanto que, na Região, teve um crescimento de 3 %, e o imposto do selo cresceu mais 8 % na Região Autónoma da Madeira (15 %) do que no Estado (7 %) [23].

Quantos aos restantes impostos indirectos, por incidirem sobre o consumo de certos bens, e sendo, por isso, indicadores da evolução de consumos específicos, justificam a análise desagregada, que se efectua seguidamente.

Assim, o imposto que incide sobre o consumo dos produtos petrolíferos, o imposto sobre o consumo da cerveja, o imposto automóvel, o imposto do selo e o imposto sobre o consumo do tabaco obtiveram, na Região, maior dinamismo do que no Estado (respectivamente, de 7 %, 25 %, 36 %, 9 % e 11 %), isto em contrapartida do imposto sobre bebidas alcoólicas, que registou taxas de crescimento inferiores às do Estado (— 4 %).

A análise dos *ratios* seguintes dar-nos-á uma ideia mais aproximada da evolução da estrutura da receita fiscal da Região e do Estado, assim como da sua relação com os agregados da receita:

(Em percentagem)

Discriminação	Região		Estado	
	1992	1993	1992	1993
Impostos directos/receita fiscal	35,5	33,6	41,3	40,1
Impostos indirectos/receita fiscal	64,5	66,3	58,7	59,8
Receita fiscal/receita total	60,9	54,1	61,8	55,7
Receita fiscal/receita efectiva	60,9	59,3	79,1	85,6

Face ao presente quadro, verifica-se que:

Quer na Região, quer no Estado, houve uma diminuição do peso dos impostos directos na receita fiscal (e consequentemente aumentou o peso dos impostos indirectos nesse agregado);

Quer na Região, quer no Estado, houve uma diminuição do peso da receita fiscal na receita total, o que indicia o recurso, no ano de 1993, a outros meios de financiamento que não os do produto de impostos;

Na região, a receita fiscal manteve o seu peso no cômputo da receita efectiva (com ligeira diminuição), enquanto que no Estado se registou um crescimento significativo.

No ano de 1993, o Estado recorreu em maior escala ao endividamento, porquanto, na Região a receita fiscal representa, respectivamente, 54,1 % e 59,3 %, da receita total e da receita efectiva, ao passo que no Estado a receita fiscal representa, respectivamente, 55,7 % e 85,6 %, da receita total e da receita efectiva.

A terminar a análise relativa da receita fiscal, registe-se que não foi ainda aprovada pela Assembleia da República uma lei-quadro, que permita à Região exercer o seu poder tributário próprio, adequando, de forma mais eficiente e eficaz, as receitas fiscais regionais à satisfação das necessidades colectivas [cf. o artigo 229.º, n.º 1, alínea *i*), da Constituição da República Portuguesa].

4.2 — A evolução das transferências

Tendo em consideração a grande importância das transferências do Orçamento do Estado e das Comunidades Europeias nas receitas regionais (efectiva e total), apresenta-se no quadro seguinte a evolução destas variáveis:

(Em milhares contos)

Discriminação	1991	1992	1993	Taxa de crescimento	
				1991-1992	1991-1992
Transferência do Orçamento do Estado	8 402,2	9 586,0	10 377,0	14	8
Transferência da Comunidade Europeia (*a*)	6 796,1	9 039,9	8 137,6	33	— 10
Receita efectiva	77 533,1	96 617,3	104 052,1	25	8
Receita total	77 588,1	96 617,3	176 063,1	25	18

(*a*) Não inclui as transferências inscritas no código 05.07.01, no montante de 176 063 176$, referentes a reembolsos efectuados pela Comunidade Europeia.

Refira-se que, sob a denominação de transferências das Comunidades Europeias, estão apenas incluídos os valores que serão administrados directamente pelo Governo Regional, não incluindo as transferências FEDER para as autarquias locais e empresas, as transferências do SIBR e do SIFIT para os particulares e os valores transferidos para apoio à formação profissional, desenvolvida por particulares [24].

No que respeita às transferências do Orçamento do Estado, consideram-se apenas as definidas estatutariamente, e as relacionadas com a cobertura dos custos de insularidade e com o apoio ao investimento, não sendo contabilizadas outras transferências, nomeadamente as do orçamento da segurança social para a formação profissional e para a cobertura do défice da Direcção Regional da Segurança Social, as

---

[19] Para efeitos de cálculo da evolução da carga fiscal na Região, ter-se-á que entrar em consideração com os dados referentes ao crescimento do PIB, que não se encontram disponíveis para o ano de 1993.

[20] De 1991 para 1992, o crescimento destas receitas ascendeu a 32 %.

[21] De 1991 para 1992, o crescimento destas receitas foi de 23 %.

[22] As deduções à colecta discriminam-se seguidamente:

Deduções ao rendimento — aos rendimentos brutos do trabalho dependente deduziram-se, por cada titular que os tenha auferido, 65 % do seu valor, até ao limite de 400 contos.

Os rendimentos relativos a pensões quando inferiores a 640 contos anuais, por cada titular que os tenha auferido, deduziram-se pela totalidade do seu quantitativo. Para o rendimento anual superior a este valor, a dedução foi igual àquele montante acrescido da metade da parte que o excede, até ao máximo de 1600 contos.

Abatimentos ao rendimento — os abatimentos ao rendimento líquido fixaram-se em 140 e 280 contos, conforme se trate de não casados e casados, respectivamente. Estes montantes elevaram-se para 160 ou 320 contos, respectivamente, desde que a diferença resultasse de encargos com os prémios de seguros, ou de contribuições para sistemas facultativos de segurança social, ou de pagamentos de propinas pela inscrição anual em cursos superiores. Estes montantes foram ainda elevados, respectivamente, para 230 e 370 contos, quando a diferença resultasse dos encargos com aquisição de equipamentos, para utilização de energias renováveis não susceptíveis de serem considerados nas categorias B, C ou D. O limite máximo de abatimento das importâncias pagas para amortização, juros e rendas de habitação, fixou-se em 260 contos.

Deduções à colecta — à colecta do IRS devida por sujeitos passivos residentes em território nacional deduziram-se 29 e 22 contos, conforme se trate de não casados ou casados, respectivamente, e 16 contos por cada dependente que não seja sujeito passivo deste imposto.

Os escalões do IRS foram actualizados em cerca de 6 %, tendo-se fixado o limite mínimo de rendimento colectável em 860 contos.

[23] Recorde-se que o imposto do selo e estampilhas fiscais sofreu uma alteração em 1993 (cf. o artigo 26.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro), tendo-se verificado um acréscimo de 6 % nas respectivas taxas da Tabela Geral do Imposto do Selo e isentou deste imposto os reforços ou aumentos de capital das sociedades de capitais quando realizadas em numerário ou por incorporação de reservas de reavaliação de bens do activo imobilizado, bem como as instituições comunitárias relativamente a actos, contratos e operações em que as mesmas sejam intervenientes ou destinatárias.

[24] Não inclui igualmente as transferências da Direcção Regional da Segurança Social, recebidas em comparticipação nacional nos programas de formação profissional realizados na Região, que ascenderam em 1993 a 8 445 500 contos.

transferências para os municípios, as transferências implícitas, relacionadas com a comparticipação do Orçamento do Estado nos juros da dívida consolidada da Região, etc.

Conforme se pode verificar pela análise do quadro, registaram-se em 1993 reduções das transferências do Orçamento das Comunidades Europeias para o Orçamento Regional (—10 % que no ano anterior), correspondendo a uma diminuição absoluta de cerca de 900 000 contos e uma redução na taxa de crescimento das transferências do Orçamento do Estado (14 % de 1991 para 1992 e 8 % de 1992 para 1993) ([25]). É ainda notória a quebra na taxa de crescimento da receita efectiva (de 25 % para 8 %) e o decréscimo, da taxa de crescimento da receita total (de 25 % para 18 %), o que não foi ainda mais acentuado, em virtude da cobrança de 10 milhões de contos com recurso a empréstimos.

O quadro seguinte evidencia as tendências de evolução das transferências, comparando-as com o montante da receita efectiva:

(Em milhares contos)

Ratios	1991	1992	1993
Transferências do Orçamento do Estado/ receita efectiva	10,83	9,92	9,97
Transferências comunitárias/receita efectiva	8,76	9,35	7,82
Transferências comunitárias/transferência do Orçamento do Estado	80,9	94,3	78,4

Da sua análise verifica-se que:

Se mantém, com ligeiras oscilações, a tendência para a manutenção do peso das transferências do Orçamento do Estado, na receita efectiva da Região;

O peso das transferências do Orçamento das Comunidades na receita efectiva da Região registou um decréscimo importante em 1993 (de 9,35 % para 7,82 %);

O valor das transferências comunitárias, após uma nítida aproximação, do valor das transferências do Orçamento do Estado (94 % em 1992), registou em 1993 (78,4 %) um abrandamento para níveis inferiores aos verificados em 1991 (89,9 %).

5 — A certificação da receita

Os Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, utilizando, na generalidade, a metodologia adoptada nos anteriores pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas da Região, solicitaram, às entidades responsáveis pela transferência de receitas para a Região, certidões comprovativas, cujas as importâncias foram comparadas com os valores escriturados, quer na Conta da Região, quer na conta do chefe de Divisão do Tesouro Regional ([26]). Refira-se, neste sentido, que, para a certificação da receita, o facto de a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas ter antecipadamente pedido as correspondentes certidões aos organismos encarregados das transferências, permitiu esclarecer, antes do contraditório, a maioria das questões suscitadas.

Foi, assim, possível confirmar as receitas transferidas por intermédio do Gabinete de S. Ex.ª o Ministro da República, e esclarecer totalmente as divergências existentes entre certidões da receita, elaboradas pelos serviços da Direcção Distrital de Finanças do Funchal, e os montantes escriturados na Conta da Região. Confirmou-se, também, a quase totalidade das receitas do FEDER, transferidas para a Região (POP-RAM, SIMC, SIBR, SIFIT, ENVIREG, VALOREN, PRÉ-ADESÃO E POSEIMA), e inscritas na Conta da Região relativa ao ano económico de 1993.

Apesar dos significativos avanços no processo de certificação da receita, consubstanciados no reduzido número de quesitos, registaram-se ainda duas divergências:

No primeiro caso, ou seja, a divergência entre o valor transferidos para o Governo Regional através do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (DAFSE) e pela Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional, o valor que figura na Conta da Região, está evidenciado através do seguinte quadro:

Entidades	Certificado pelo DAFSE e DREFP	Registado na Conta da Região		Diferença
		Código da receita	Valor	
Centro Hospitalar do Funchal	127 269 990$00	–	–$–	127 269 990$00
Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional	579 310 676$00	09.07.01	593 295 881$00	— 13 985 205$00
Direcção Regional das Pescas	10 185 816$00	09.07.01	13 580 802$00	— 3 394 986$00
Direcção Regional da Segurança Social	21 149 100$00	–	–$–	21 149 100$00
Escola de Hotelaria e Turismo da Madeira	174 586 515$00	09.07.01	102 938 730$00	71 647 785$00
Escola Superior de Enfermagem da Madeira	28 250 775$00	09.07.01	15 000 000$00	13 250 775$00
IBTAM	12 301 423$00	09.07.01	12 301 423$00	–$–
Instituto de Gestão da Água	339 750$00	–	–$–	339 750$00
Instituto do Vinho da Madeira	2 655 900$00	–	–$–	2 655 900$00
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	24 423 208$00	09.07.01	24 441 708$00	— 18 500$00
Secretaria Regional da Educação	113 841 181$00	05.07.01	144 489 000$00	— 30 647 819$00
Secretaria Regional do Equipamento Social	1 354 424$00	09.07.01	1 828 357$00	— 473 933$00
Secretaria Regional das Finanças — DAFSE (Programa 907005)	30 316 844$00	05.07.01	30 316 844$00	–$–
Secretaria Regional do Turismo e Cultura	4 035 080$00	05.07.01	61 159$00	3 973 921$00
Universidade da Madeira	9 858 795$00	–	–$–	9 858 795$00
Direcção Regional de Agricultura	–$–	05.07.01	205 189$00	— 205 189$00
DAFSE	–$–	09.07.01	4 035 080$00	— 4 035 080$00
Direcção Regional das Comunidades Europeias	–$–	05.07.01	990 984$00	— 990 984$00
Total	1 139 879 477$00	–	943 485 157$00	196 394 320$00

Em resposta ao quesito elaborado para o efeito (cf. o quesito n.º 27), os responsáveis da Secretaria Regional das Finanças alegaram que:

> A divergência verificada resulta de parte das receitas do Fundo Social Europeu terem sido entregues directamente aos serviços e fundos autónomos tendo sido transitado em contas de ordem com excepção daquelas entregues ao Centro Hospitalar do Funchal.

Além disso, os valores indicados pela Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional referem-se a receitas de 1993 no sentido restrito. Ora há saldos de anos anteriores que estavam na posse dos serviços que foram entregues em 1993.

Por outro lado, há saldos de 1993, que foram entregues nos cofres da Região apenas em 1994.

([25]) Recorde-se que as transferências do Orçamento do Estado registaram, de 1990 para 1991, um crescimento de 20,9 % enquanto, de 1991 para 1992, cresceram apenas 14 %, registando as transferências das Comunidades, um crescimento de 141 % (1989-1990), 34,5 % (1990-1991), e 33 % (1991-1992).

([26]) Relativamente ao método de cálculo a que se faz referência cf. as pp. 20 e 21 do parecer do Tribunal de Contas relativo ao ano de 1990, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 36, de 12 de Fevereiro de 1993).

Aceita-se a resposta dada pelos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças nomeadamente no que respeita às transferências efectuadas para os fundos e serviços autónomos e às diferenças contabilísticas existentes entre a gestão de fundos comunitários e da contabilidade pública.

Saliente-se que de entre os dois organismos que gerem os fundos provenientes do Fundo Social Europeu (entidade gestora a nível nacional e a nível regional), não subsistem quaisquer irregularidades.

Quanto à segunda ordem de divergências, entre o valor transferido e certificado pela Direcção-Geral do Tesouro para a Região Autónoma da Madeira ao abrigo do FEDER — Tradicional e aquele que foi escriturado na Conta da Região, corresponde-lhe o seguinte quadro:

Código da conta	Programa	Conta da Região — Valor	Soma	Certificado — Direcção-Geral do Tesouro	Diferença
20.01.01	FEDER — Tradicional	49 134 478$00	-$-	-$-	-$-
09.07.01	FEDER — Tradicional	22 679 712$00	-$-	-$-	-$-
20.01.02	FEDER — Tradicional	13 177 704$00	84 991 894$00	79 932 934$00	— 5 058 960$00
09.07.01	FEDER — Pré-Adesão	5 047 405$50	5 047 405$50	5 058 960$00	11 554$50
	Soma	-	90 039 299$50	84 991 894$00	— 5 047 405$50

Nota. — Relativamente ao FEDER — Tradicional a DGT certifica 79 932 934$ e 5 058 960$ (projecto n.º 88/12/04/002). Apesar do conteúdo do vosso ofício, a DGT continua a certificar 5 047 405$50.

As referidas divergências, constantes do quesito n.º 28, remetido à Secretaria Regional das Finanças, para efeitos de contraditório, obtiveram a seguinte resposta, com a qual concordamos:

Os montantes registados na Conta da Região foram os seguintes:

FEDER — Tradicional — guia n.º 2136	79 932 934$00
FEDER — Tradicional — guia n.º 6095	5 058 960$00
	84 991 894$00
FEDER — Pré-Adesão	5 047 405$50

Consequentemente, uma vez que o montante de 5 058 960$ diz respeito ao FEDER — Tradicional (conforme documentos em anexo) e não ao FEDER — Pré-Adesão, não existem divergências entre os montantes registados na Conta da Região e os montantes certificados pela Direcção-Geral do Tesouro.

6 — Resumo das transferências relacionadas com a aplicação dos fundos comunitários na RAM

Insere-se, pela primeira vez, em sede de parecer, uma análise das transferências efectuadas para a Região Autónoma da Madeira, em resultado da aplicação dos fundos comunitários. Esta breve referência é reclamada pela necessidade, face à multiplicidade de intervenientes e de programas de incentivos, de contabilizar os montantes globais que foram aplicados na Região.

Reconhece-se, não obstante, que os dados disponíveis podem, eventualmente, não permitir um tratamento rigoroso, devido ao facto de a Região acolher uma multiplicidade de apoios financeiros, cujos circuitos se encontram dispersos por vários serviços públicos, associada a circunstância de algumas empresas regionais se candidatarem a fundos comunitários a nível nacional (dificultando a afectação das transferências à Região).

Todavia, mesmo correndo o risco desta análise não abranger a totalidade das transferências (nomeadamente as relativas ao FEOGA — Garantia e alguns programas FEDER), pensa-se ser este um trabalho válido para efeitos de informação a prestar à Assembleia Legislativa Regional.

Assim, relativamente ao FEDER, obtivemos da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional ([27]) a indicação dos valores, transferidos em 1993 para a RAM (para entidades públicas e privadas que se candidataram aos cofinanciamentos comunitários), a seguir discriminados:

(Em contos)

POP-RAM	9 171 937
PROTEDE/VALOREN (*a*)	813 545
ENVIREG	337 926
REGIS	2 815 383
PERIFRA	8 787
CIENCIA (*b*)	23 927
STRIDE (*b*)	7 739
TELEMATIQUE (sector público)	19 792
TELEMATIQUE (apoio às PME) (*b*)	194
FEDER — Tradicional	84 992
POSEIMA — Energia	607 532
POSEIMA — Artesanato	199 744
SIBR	2 100 000
SIMC	50 000
PRISMA (*b*)	100 000
Total	16 341 440

(*a*) A Direcção-Geral de Energia efectuou igualmente uma transferência no âmbito do Programa VALOREN de 2 395 200$ para a empresa ITI — Sociedade de Investimentos Turísticos da Ilha da Madeira.

(*b*) Inclui pagamentos directos ao executor.

Relativamente ao SIFIT, as importâncias transferidas pelo Fundo de Turismo para a Região Autónoma da Madeira ascenderam a 1,137 milhões de contos (sendo 799 265 contos ao abrigo do SIFIT e 337 500 contos relativos a financiamentos directos do Fundo de Turismo que funcionam como empréstimos reembolsáveis cuja taxa é bonificável ([28]). Os mapas seguintes referem as entidades beneficiárias dos apoios concedidos pelo Fundo de Turismo:

Financiamentos directos — Beneficiários	Valor
Martinho Gonçalves de Abreu	34 500 000$00
Marcos Marques Rosa	72 400 000$00
Luís Simeão Mendes	81 900 000$00
Muriel & Ribeiro, L.da	136 400 000$00
Avista Navios — Empreendimentos Turísticos, L.da	12 300 000$00
Total	337 500 000$00

SIFIT — Beneficiários	Valor
Lignum — Investimentos Turísticos daMadeira, S. A.	134 980 580$00
Sociedade Turística Palheiro Golf, S. A.	68 533 000$00
Sociedade Intermendes — Promoção e Desenvolvimento Urb. Caniço, L.da	43 501 250$00

([27]) Cf. o ofício n.º 2645, de 14 de Março de 1995, ref.ª DSIC/08.05.

([28]) Cf. o ofício n.º 499/95(SA, de 13 de Março de 1995, do Fundo de Turismo, e ofício da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade n.º 603, de 17 de Março de 1995.

SIFIT — Beneficiários	Valor
Ponte & Silva — Sociedade de Investimentos Turísticos, L.da	57 883 894$00
Sociedade de Turismo Quinta do Sol, S. A.	41 559 250$00
Saviotti — Empreendimentos Turísticos, S. A.	95 098 750$00
Península — Investimentos Turísticos, S. A.	197 917 113$00
Camacho & Brazão, L.da	36 613 000$00
Quinta do Furão — Sociedade de Animação Turística e Agr. Santana, L.da	123 179 000$00
Total	799 265 837$00

De acordo com o IFADAP, foram realizadas na Região Autónoma da Madeira despesas, em resultado da aplicação de regulamentos comunitários cofinanciados pelo FEOGA — Orientação, no montante de 2 899 486 contos, assim distribuídos:

	(Em contos)
Regulamento n.º 2328/91	507 497
Regulamento n.º 3528/85 — PEDAP	1 480 000
Regulamento n.os 355/77, 866/90 e 4042/89	261 942
POSEIMA — Agricultura	213 933
POSEIMA — Pescas	294 338
Regulamento n.º 4028/86	141 776
Total	2 899 486

Ainda de acordo com o Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu, foi transferido para a Região Autónoma da Madeira o montante de 4 551 976, sendo:

	(Em contos)
POP-RAM	3 121 170
Programa de Inserção de Jovens na Vida Activa	584 361
Formação para adultos e desempregados de longa duração	945
Direcção Regional da Segurança Social	845 500
Total	4 551 976

Nota. — Foi devolvido o montante de 2 137 194 contos pela empresa Timóteo & Gouveia, L.da, Programa POP-FSE relativos a uma comparticipação do POP-FSE.

CAPÍTULO III

O orçamento da despesa

1 — Generalidades

Neste capítulo, efectuar-se-á a análise do orçamento da despesa, nível de execução, estrutura e evolução, relativamente aos dois anos anteriores.

Devido à sua natureza particular, serão analisadas em mais pormenor as despesas de investimento do PIDDAR, as despesas com a execução dos programas integrados no POP-RAM, os subsídios concedidos pelo Governo Regional e os créditos e apoios financeiros reembolsáveis concedidos a particulares durante o ano económico de 1993.

Apurar-se-á, igualmente, o cumprimento ou incumprimento, a nível da despesa paga, da meta orçamental prevista no Programa de Recuperação Financeira (ponto 1.1), respeitante aos limites fixados para o crescimento das despesas correntes, cuja força jurídica vinculativa para a Região resulta, não apenas daquele Programa, acordado entre o Estado e a Região, em 1989, mas também do disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro.

A finalizar esta análise preambular, destaca-se o facto de o Governo Regional ter disponibilizado toda a informação financeira relevante, no que se refere aos mapas de execução orçamental de 1993, e haver incluído, no relatório sobre a Conta da Região, a totalidade dos mapas previstos no n.º III do artigo 27.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro. Esta situação, apesar de emergir directamente do texto da lei, deve considerar-se digna de apreciação favorável por parte do Tribunal de Contas, já que indicia, a par do acatamento das anteriores recomendações, também, uma melhoria sensível na informação disponibilizada à Assembleia Legislativa Regional.

2 — Comparação entre a despesa prevista e a defesa paga

Inicia-se deste capítulo com a análise da execução orçamental da despesa, através da comparação entre despesa prevista (orçamento final) e despesa paga (conta), sob a perspectiva económica (permitindo identificar, quer o destino privilegiado das despesas — correntes ou de capital —, quer a sua forma — gastos com o pessoal, aquisição de bens ou serviços, transferências, subsídios, etc.), a perspectiva orgânica (segundo os departamentos do Governo Regional que efectuaram as despesas) e a perspectiva funcional (que nos indica a afectação das despesas ao tipo de necessidades públicas que o Governo Regional pretende satisfazer).

2.1 — Classificação económica

O quadro seguinte permite analisar, desagregadamente, por rubricas de classificação económica, qual o montante de despesa prevista e o daquela que foi efectivamente paga pelo Governo Regional no ano de 1993:

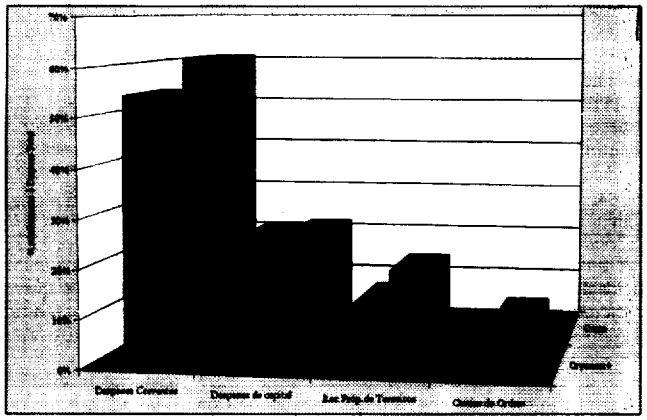
(Em escudos)

Código	Designação das despesas	Orçamento final	Peso (percentagem)	Execução	Peso (percentagem)	Taxa de execução (percentagem)
	Despesas correntes	*80 214 279 000*	*54*	*68 175 170 789*	*61*	*85*
01	Despesas com o pessoal	28 861 822 000	20	26 851 004 464	24	93
02	Aquisição de bens e serviços correntes	9 606 070 000	6	6 248 874 459	6	65
03	Encargos correntes da dívida	7 045 000 000	5	6 961 206 870	6	99
04	Transferências correntes	30 977 029 000	21	26 225 936 251	23	85
05	Subsídios	2 595 190 000	2	1 720 905 522	2	66
06	Outras despesas correntes	1 129 168 000	1	167 243 223	0	15
	Despesas de capital	*38 560 299 000*	*26*	*24 323 042 506*	*22*	*63*
07	Aquisição de bens de capital	22 805 787 000	15	17 006 230 919	15	75
08	Transferências de capital	10 380 859 000	7	7 035 538 528	6	68
09	Activos financeiros	1 228 653 000	1	138 955 764	0	11
10	Passivos financeiros	4 145 000 000	3	142 317 295	0	3
11	Outras despesas de capital	0	0	0	0	–
75	Recursos próprios de terceiros	*19 990 278 000*	*14*	*15 496 649 426*	*14*	*78*
80	Contas de ordem	*9 208 705 000*	*6*	*4 521 724 216*	*4*	*49*
	Total	**147 973 561 000**	**100**	**112 516 586 937**	(*a*) **100**	**76**

(*a*) O total não é igual à soma das parcelas devido aos arredondamentos.

De acordo com os elementos constantes do quadro anterior, os pagamentos efectuados pelo Governo Regional, no ano de 1993, atingiram o montante global de 112,5 milhões de contos (contra 96,4 milhões de contos em 1992), correspondentes a uma taxa de execução de cerca de 76 %, sensivelmente idêntica à do ano anterior (75 %).

O gráfico seguinte evidencia as alterações entre a estrutura da despesa orçada e da despesa paga, nos grandes agrupamentos de classificação económica:

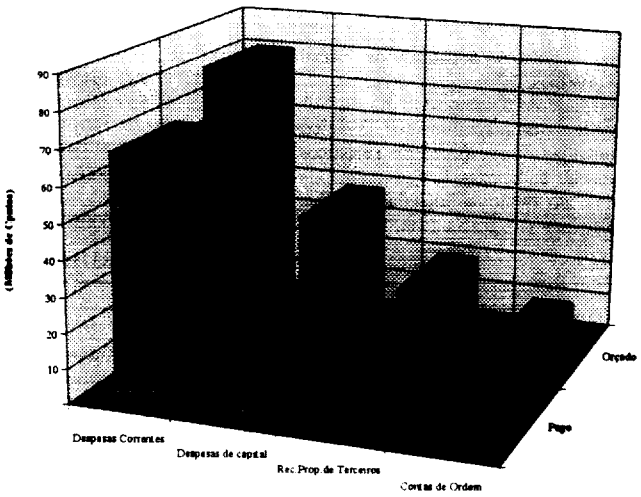


Previa-se, assim, a nível do orçamento, que as despesas correntes correspondessem a 54 % da despesa total e as despesas de capital a 26 %. Contudo, de acordo com os resultados da execução orçamental, verifica-se que a despesa corrente ascendeu a 61 % da despesa total, quedando-se a despesa de capital nos 22 %. Esta situação (1) reflecte a dificuldade sentida pela administração para conter os seus gastos correntes e, consequentemente, manter a estrutura de despesa prevista aquando da elaboração do orçamento, estabelecendo-se um *trade-off* entre as despesas correntes (de difícil compressão, em virtude do elevado valor das despesas certas e permanentes com pessoal, sobretudo, incluídas neste agrupamento) e as despesas de capital (de mais fácil controlo, bastando para tal adiar a execução das aquisições previstas).

Relativamente aos restantes agregados da despesa, houve uma quebra no já reduzido peso estrutural previsto das contas de ordem, relacionado com o valor da taxa de execução verificada nesta rubrica de classificação económica (foi executado cerca de metade do previsto), e fez-se a confirmação do peso de recursos próprios de terceiros previsto.

A nível da execução orçamental das despesas, há a registar o facto de as despesas correntes terem a mais alta taxa de execução dos agregados de despesa em estudo (85 %, correspondentes ao dispêndio de 68,1 milhões de contos), seguindo-se os recursos próprios de terceiros (78 %, correspondentes a pagamentos no valor de 15,5 milhões de contos), as despesas de capital (63 %, correspondentes a despesas da ordem dos 24,3 milhões de contos) e finalmente as contas de ordem (2), com uma diminuta taxa de execução (49 %, correspondente ao dispêndio de 4,5 milhões de contos).

O gráfico seguinte permite visualizar as diferenças entre o Orçamento e a Conta, relativamente aos agregados de despesa referidos anteriormente:



Importa ainda referir que o agregado «Recursos próprios de terceiros» registou um grau de execução de 78 % (87 % no ano transacto), que, embora aparentemente elevado, não o é na sua essência, pois contabilizam-se nesta rubrica as entregas aos beneficiários de importâncias cobradas pela Região, mas a eles consignadas, pelo que, existindo concorrência de receitas, deveriam ter sido entregues na sua quase totalidade. E, de acordo com os elementos constantes na Conta da Região, verificou-se que, durante o ano económico de 1993, foi utilizada receita orçamental para pagar despesa relativa a recursos próprios de terceiros, compensando a que fora utilizada em anos anteriores para pagar despesa orçamental (ver a análise detalhada, efectuada no capítulo VI, n.º 2).

Devido à importância que as despesas correntes e as de capital assumem no contexto das finanças públicas, a sua análise desagregada será feita nos dois pontos seguintes. Salienta-se, desde já, que a inclusão, nos anexos à Conta da Região, de um mapa (cf. o mapa anexo 18 ao relatório sobre a Conta da Região de 1993 — «Despesas da Região segundo a classificação económica»), em que se discriminam as despesas da Região, com um alto nível de desagregação, veio fornecer informações mais detalhadas sobre a utilização dos dinheiros públicos.

2.1.1 — As despesas correntes

No mapa seguinte, desagregam-se, por agrupamentos económicos, as despesas correntes constantes da Conta da Região, indicando-se a respectiva dotação orçamental, a despesa paga, e os correspondentes pesos, relativamente ao total das despesas correntes e em relação à despesa total e às taxas de execução:

(Em escudos)

Códigos	Designação das despesas	Orçamento final		Execução		Taxa de execução (percentagem)	Peso exec. rel. total (percentagem)
		Valor	Peso (percentagem)	Valor	Peso (percentagem)		
	Despesas correntes:						
01	Despesas com o pessoal:	28 861 822 000	36	26 851 004 464	39	93	24
02	Aquisição de bens e serviços correntes	9 606 070 000	12	6 248 874.459	9	65	6
03	Encargos correntes da dívida	7 045 000 000	9	6 961 206 870	10	99	6
04	Transferências correntes	30 977 029 000	39	26 225 936 251	38	85	23
05	Subsídios	2 595 190 000	3	1 720 905 522	3	66	2
06	Outras despesas correntes	1 129 168 000	1	167 243 223	0	15	0
	Total	80 214 279 000	100	68 175 170 789	100	85	61

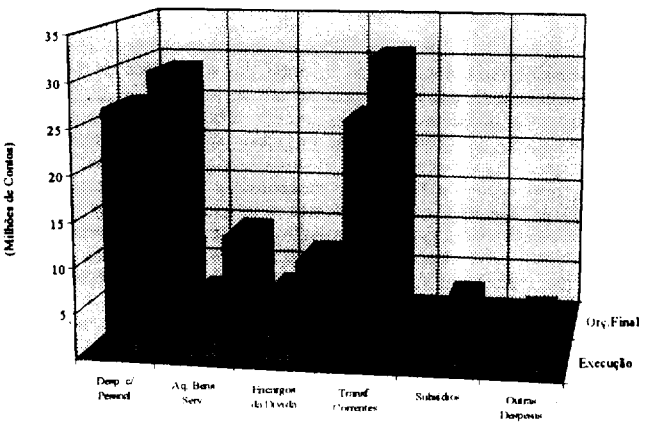
Face aos elementos constantes do quadro anterior, vemos que cerca de 61 % do volume de gastos públicos, realizados em 1993 pela Administração Pública Regional, foram dirigidos a despesas correntes, tendo os respectivos pagamentos ascendido a cerca de 68,1 milhões de contos, correspondentes a uma taxa de execução de 85 % (o que, em termos absolutos, representou menos 12 milhões de contos do que o orçamentado).

Conforme se pode verificar pelo gráfico seguinte, é significativo o facto de, na generalidade, os agrupamentos das despesas correntes terem registado uma alta taxa de execução, realçando-se as «despesas com o pessoal» e as «transferências correntes», quer pelo seu grau de execução

(1) Aumento do peso das despesas correntes na Conta relativamente ao Orçamento, associado à diminuição do peso das despesas de capital.

(2) Pela natureza, o agregado «Contas de ordem», será analisado mais aprofundadamente em capítulo próprio, quando se efectuar a análise das despesas e receitas dos fundos e serviços autónomos.

(respectivamente 93 % e 85 %), quer pelo seu elevado peso no total das despesas pagas (24 % e 23 %, respectivamente). Tendo em atenção que as transferências correntes são, em parte, utilizadas para o pagamento de despesas com o pessoal dos fundos e serviços autónomos (veja-se, por exemplo, o caso das transferências para os Serviços de Saúde Pública Regional e para a Universidade da Madeira, que atingiram, respectivamente, 10,387 milhões de contos e 850 600 contos), conclui-se que as despesas com o pessoal da Administração Pública Regional representam muito perto de 36 % da despesa total do Orçamento Regional.



Quanto às restantes rubricas da despesa paga, os «Encargos correntes da dívida»» e a «Aquisição de bens e serviços correntes» representam, cada um, 6 % da totalidade da despesa paga, e os «Subsídios» (3) representam 2 % da despesa total.

Nos pagamentos efectuados por conta da rubrica «Encargos correntes da dívida», cujo valor ascendeu a 6,9 milhões de contos, incluem-se os pagamentos de juros a sociedades e quase sociedades não financeiras, no valor de 105 000 contos (pagamentos que emergem de um protocolo estabelecido entre a RAM e a empresa Soares da Costa, relacionado com declarações de dívida da RAM a esta empresa, e de dívida avalizada, contraída pelas empresas, devido a atrasos nos pagamentos por parte do Governo Regional), o pagamento dos juros com a dívida consolidada da RAM, no valor de 6,5 milhões de contos, o pagamento dos juros dos empréstimos contraídos junto do BEI, no valor de 313 000 contos, finalmente 25 000 contos, referentes à comissão do BANIF para a colocação do empréstimo interno de 10 milhões de contos. Acresce referir que o valor pago às instituições financeiras pela Região Autónoma da Madeira não corresponde à totalidade dos encargos com a dívida consolidada da RAM, já que a Direcção-Geral do Tesouro, nos termos do artigo 52.º, alínea *e*), da Lei do Orçamento do Estado para 1993 (Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro), efectuou o pagamento de 50% dos juros da dívida consolidada da Região Autónoma da Madeira.

Antes de passar à análise mais desagregada das despesas com o pessoal e das despesas com a aquisição de bens e serviços, importa fazer uma referência às transferências correntes, cujo valor global ascende a 26,2 milhões de contos, sendo 22,9 milhões de contos dirigidos a serviços públicos (22,4 milhões para fundos e serviços autónomos regionais), 2,4 milhões de contos para instituições privadas e 794 000 contos para as famílias.

2.1.1.1 — As despesas com o pessoal

Devido à grande importância deste tipo de despesas, apresenta-se seguidamente um quadro em que se discriminam as despesas com o pessoal, de acordo com a classificação económica, pelas respectivas componentes (ao nível de rubrica):

(Em contos)

Códigos	Descrição	Valor	Percentagem
01.01	Remunerações certas e permanentes ...	*21 883 682*	*82*
01.01.01	Pessoal dos quadros	13 344 413	50
01.01.02	Pessoal além dos quadros	2 368 407	9
01.01.03	Pessoal contratado a prazo	493 112	2
01.01.04	Pessoal em regime de tarefa e avença	49 948	0
01.01.05	Pessoal aguardando aposentação	820 501	3
01.01.06	Pessoal em qualquer outra situação	421 493	2
01.01.07	Gratificações	107 927	0
01.01.08	Representação	59 736	0
01.01.09	Participações e prémios	20 017	0
01.01.10	Subsídio de refeição	1 219 148	5
01.01.11	Subsídios de férias de Natal	2 978 980	11
01.02	Abonos variáveis ou eventuais	*2 757 595*	*10*
01.02.01	Gratificações variáveis ou eventuais	22 007	0
01.02.02	Horas extraordinárias	901 835	3
01.02.03	Alimentação e alojamento	5 755	0
01.02.04	Ajudas de custo	378 578	1
01.02.05	Outros abonos em numerário ou espécie	1 449 419	5
01.03	Segurança social	*2 209 727*	*8*
01.03.01	Encargos com a saúde	373	0
01.03.02	Abono de família	187 262	1
01.03.03	Prestações complementares	40 246	0
01.03.04	Contribuições para a segurança social	1 921 654	7
01.03.05	Acidentes em serviço	2 059	0
01.03.06	Outras pensões	57 909	0
01.03.07	Outras despesas de segurança social	225	0
	Total	**26 851 004**	**100**

Conforme se pode verificar, no subagrupamento 01 a rubrica «Remunerações certas e permanentes» absorve 82 % das despesas com o pessoal (correspondendo em termos absolutos a 21,8 milhões de contos), enquanto o dos «Abonos variáveis» e o das despesas com a «Segurança social» são responsáveis, respectivamente, por 10 % e 8 % das despesas com o pessoal (correspondentes em termos absolutos a 2,7 milhões de contos e 2,2 milhões de contos).

No que respeita às «Remunerações certas e permanentes», assumem especial relevo as despesas com o «Pessoal dos quadros» (cerca de 13,3 milhões de contos), seguindo-se as relativas a «Subsídios de férias e Natal» (cerca de 2,9 milhões de contos) e com o pessoal além dos quadros (4) (cerca de 2,3 milhões de contos), correspondentes a, respectivamente, 50 %, 11 % e 9 % do total das despesas com o pessoal.

Das restantes rubricas, salienta-se o valor das despesas com «Subsídio de refeição» (1,2 milhões de contos), com o «Pessoal aguardando aposentação» (5) (820 000 contos) e com o «Pessoal contratado a prazo» (493 000 contos).

Assim, e tendo em consideração os elementos supra-referidos, é de salientar, pela sua atipicidade, o elevado montante das despesas com o «Pessoal além dos quadros» e do «Pessoal aguardando aposentação».

Quanto aos «Abonos variáveis ou eventuais», ascendem a 2,7 milhões de contos, sendo as rubricas «Outros abonos em numerário ou espécie» (6), com 1,4 milhões de contos, e «Horas extraordinárias», com 901 000 contos, aquelas que, neste subagrupamento, apresentam os maiores volumes de despesa pública.

As despesas registadas no subagrupamento 03 referem-se aos encargos do Governo Regional relacionados com os custos com a segurança social, suportados pela entidade patronal, donde se destacam as despesas com «Contribuições para a segurança social», que ascendem a 1,9 milhões de contos (7 % das despesas com o pessoal) (7).

(3) Embora com pouco peso relativo, o agrupamento «Subsídios», devido à sua natureza e à diversidade de apoios concedidos, será abordado em pormenor no ponto 4 deste capítulo. Note-se que nem todos os subsídios são cabimentados e pagos pelo agrupamento de classificação económica 05 sendo-o, por vezes, pelo de «Transferências correntes» ou pelo de «Transferências de capital».

(4) Nesta rubrica contabilizam-se as despesas com o pessoal que é contratado para exercer funções docentes através de contratos de prestação de serviços e pessoal admitido em regime de contrato administrativo de provimento para frequência de estágio ou em serviços em regime de instalação.

(5) Nesta rubrica contabilizam-se as importâncias dispendidas pelo orçamento regional respeitantes ao pessoal que pediu a aposentação e que aguarda que as respectivas pensões de reforma passem a ser pagas pelo orçamento da Caixa Geral de Aposentações.

(6) Nesta rubrica contabilizam-se as importâncias dispendidas para o pagamento do trabalho extraordinário prestado em dias de descanso semanal, complementar ou feriados, abonos para falhas, etc.

(7) Este agrupamento inclui, nos termos do ofício n.º 819, de 19 de Abril, da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, as despesas com as quotas ou contribuições para organismos dependentes da segurança social, bem como as despesas com a Caixa Geral de Aposentações e o Montepio dos Servidores do Estado. No ano de 1993, as importâncias pagas à Caixa Geral de Aposentações por este Código atingiram 1 246 940 742$.

2.1.1.2 — As despesas com aquisição de bens e serviços

Apresenta-se seguidamente o mapa em que se desagregam, pelas respectivas rubricas, os gastos do Governo Regional com a aquisição de bens e serviços correntes:

(Em contos)

Códigos	Descrição	Valor	Percentagem
02	Aquisição de bens e serviços correntes:		
02.01	Bens duradouros	*229 078*	*4*
02.01.03	Material de secretaria	36 671	1
02.01.04	Material de cultura	102 460	2
02.01.05	Outros bens duradouros	89 947	1
02.02	Bens não duradouros	*1 711 417*	*27*
02.02.01	Matérias-primas e subsidiárias	75 287	1
02.02.02	Combustíveis e lubrificantes	323 656	5
02.02.03	Munições e explosivos	11 267	0
02.02.04	Alimentação	208 583	3
02.02.05	Roupas e calçado	57 132	1
02.02.06	Consumos de secretaria	232 443	4
02.02.07	Material de transporte — peças	174 192	3
02.02.08	Outros bens não duradouros	628 857	10
02.03	Aquisição de serviços	*4 308 381*	*69*
02.03.01	Encargos das instalações	442 204	7
02.03.02	Conservação de bens	475 187	8
02.03.03	Locação de edifícios	147 384	2
02.03.04	Locação de material de informática	84	0
02.03.05	Locação de outros bens	4 733	0
02.03.06	Comunicações	253 240	4
02.03.07	Transportes	1 179 441	19
02.03.08	Representação dos serviços	43 578	1
02.03.09	Seguros	83 708	1
02.03.10	Outros serviços	1 678 822	27
	Total	**6 248 875**	**100**

Conforme se pode verificar, os gastos da administração com a aquisição de serviços representam 69 % do total das aquisições de bens e serviços, seguindo-se, por ordem decrescente de importância, as despesas com bens não duradouros (27 %) e as com os bens duradouros (4 %).

No que respeita às «Aquisições de serviços», salienta-se a importância das despesas na rubrica residual «Outros serviços» (27 % dos pagamentos correspondentes a 1,6 milhões de contos), e na dos «Transportes» (19 % dos pagamentos, correspondentes a despesas no valor de 1,1 milhões de contos). Com um peso sensivelmente idêntico, a «Conservação de bens» (8 %) e os «Encargos com instalações» (7 %) são as outras rubricas que apresentam valores com significativa expressão (cerca de 475 000 contos e de 442 000 contos, respectivamente).

Quanto à aquisição de bens não duradouros, salienta-se também neste agrupamento o peso da rubrica residual, «Outros bens não duradouros», com 10 % dos pagamentos, correspondentes a 628 800 contos. E com 5 % da despesa paga, está a rubrica «Combustíveis e lubrificantes», seguida da relativa a «Consumos de secretaria» com 4 %, cujas despesas ascendem a, respectivamente, a 323 600 contos e 232 400 contos.

2.1.2 — As despesas de capital

O quadro seguinte permite observar a desagregação das «Despesas de capital», constantes da Conta da Região, indicando para as respectivas dotações orçamentais as despesas pagas, os pesos em relação à despesa total, e a taxa de execução correspondente a cada agrupamento:

(Em contos)

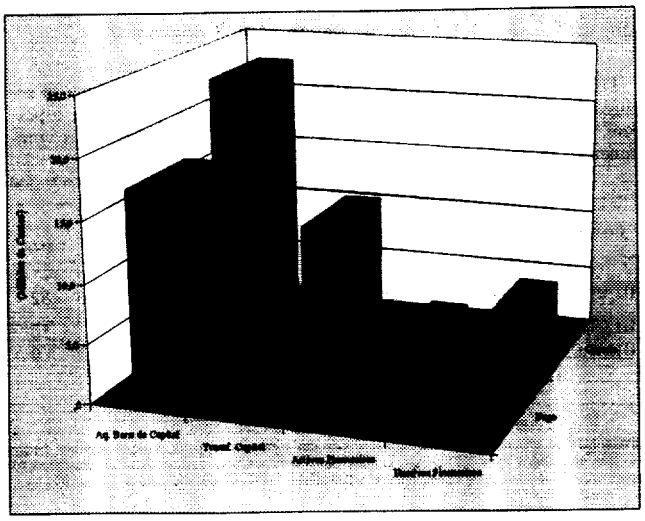
Códigos	Descrição	Orçamentados		Pagamentos		Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Percentagem total	Valor	Percentagem total	
07	Aquisição de bens de capital	22 805 787,0	15	17 006 230,92	15	75
08	Transferências de capital	10 380 859,0	7	7 035 538,53	6	68
09	Activos financeiros	1 228 653,0	1	138 955,76	0	11
10	Passivos financeiros	4 145 000,0	3	142 317,30	0	3
11	Outras despesas de capital	0,0	0	0,0	0	–
	Total da despesa de capital	38 560 299,0	26	24 323 042,51	22	63
	Total da despesa	147 973 561,0	100	112 516 586,94	100	76

Conforme se pode verificar, a taxa média de execução das diversas componentes das «Despesas de capital» (63 %, correspondente a pagamentos que ascenderam a 24,3 milhões de contos) foi mais baixa do que a taxa média de execução das «Despesas correntes» (85 %) e, por conseguinte, também inferior à taxa de execução global da despesa (76 %), o que induziu à diminuição da importância estrutural deste agregado na despesa total (cujo peso no orçamento se cifrava em 26 %, enquanto não foi além dos 22 % na Conta).

Apesar de, na generalidade, as taxas de execução não serem elevadas (75 % nas despesas com a «Aquisição de bens de capital» e 68 % nas «Transferências de capital»), destaca-se, pela diminuta taxa de execução, 3 %, a rubrica «Passivos financeiros» (que, em termos absolutos, se traduziu numa previsão de 4,145 milhões de contos, contra uma execução de 142 000 contos — sendo 124 300 contos respeitantes à amortização de empréstimos externos e 18 000 contos referentes à amortização de empréstimos contraídos na ordem interna).

Assinale-se que a fraca execução de despesa na rubrica «Passivos financeiros» se ficou a dever ao facto de o Governo Regional não ter, a nível da receita, concretizado a contracção de um empréstimo, destinado a saldar a dívida emergente da utilização, pela Região, da Conta Gratuita junto do Banco de Portugal, consoante, aliás já vem acontecendo há alguns anos, pelo que se aponta novamente a existência, no Orçamento Regional, de uma sobreavalização da receita e da despesa.

Apresenta-se a visualização gráfica das «Despesas de capital» a nível do Orçamento e da Conta:



De acordo com os elementos constantes do mapa anexo XVIII à Conta da Região para 1993, as despesas com a «Aquisição de bens de capital» (aproximadamente 17 milhões de contos), que representam 15 % da despesa prevista; desagregam-se do seguinte modo:

(Em contos)

Códigos	Descrição	Pagamentos	Percentagem
07	Aquisição de bens de capital:		
07.01	Investimentos:		
07.01.01	Terrenos	864 792	5
07.01.02	Habitações	62 321	0
07.01.03	Edifícios	3 083 965	18
07.01.04	Construções diversas	11 937 554	70
07.01.05	Melhoramentos fundiários	6 170	0
07.01.06	Material de transporte	77 720	0
07.01.07	Material de informática	234 026	1
07.01.08	Maquinaria e equipamento	694 940	4
07.01.09	Outros investimentos	44 742	0
	Total	17 006 231	100

Este agrupamento económico, com apenas um subagrupamento, «Investimentos», contempla as despesas que contribuem para a formação de capital fixo numa óptica de natureza estritamente corpórea, isto é, as despesas com os bens duradouros utilizados, pelo menos, durante um ano, na produção de bens ou serviços, sem que dessa utilização resultem alterações da sua estrutura técnica.

Assim, das despesas deste agrupamento, 70 % (11,9 milhões de contos) foram empregues em construções diversas, 18 % (cerca de 3 milhões de contos) na construção de edifícios, 5 % na aquisição de terrenos e 4 % na aquisição da maquinaria e equipamento.

Relativamente às «Transferências de capital» (montantes transferidos pelo Governo Regional destinados a financiar despesas de capital das entidades recebedoras), que ascendem a 7 milhões de contos, há apenas a registar, de acordo com os valores constantes do mapa constante do anexo XVIII à Conta da Região, que cerca de 5 milhões de contos se destinaram aos fundos e serviços autónomos e aproximadamente 2 milhões de contos foram transferidos para as autarquias locais da Região Autónoma da Madeira.

Embora o peso da rubrica «Activos financeiros» seja diminuto, na estrutura das despesas de capital, importa referir que, dos 138 956 contos aí incluídos, 50 000 contos dizem respeito ao aumento de capital da ANAM, enquanto 88 300 contos dizem respeito a apoios financeiros reembolsáveis — 38 300 contos atribuídos ao abrigo do FAFIM (Fundo de Apoio à Frota de Pesca da Região) e 50 655 contos ao abrigo de acções para o desenvolvimento do emprego (iniciativas locais e emprego).

Saliente-se, finalmente, que o total das «Despesa de capital» (24,323 milhões de contos) inclui 23,028 milhões de contos relativos a despesas do PIDDAR (correspondendo: 16,164 milhões de contos a «Aquisição de bens de capital», 6,813 milhões de contos a «Transferências de capital» e 50 700 contos a «Activos financeiros»), donde se conclui que as despesas de capital foram canalizadas, essencialmente, para a execução deste Plano de Investimentos (94,67 %).

2.2 — Classificação orgânica

O quadro seguinte evidencia as despesas previstas e pagas, por departamento da Administração Regional (Assembleia Legislativa Regional e cada Secretaria Regional) indicando a respectiva importância no total das despesas, bem como a correspondente taxa de execução:

(Em contos)

Códigos	Departamentos	Orçamento final		Pagamentos efectuados		Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	
01	Assembleia Legislativa Regional	1 269 000	1	1 269 000	1	100
02	Presidência do Governo Regional	445 886	0	385 051	0	86
03	Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação	1 036 275	1	934 845	1	90
04	Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas	12 035 213	8	6 888 496	6	57
05	Secretaria Regional da Educação	28 151 941	19	25 676 010	23	91
06	Secretaria Regional do Turismo e Cultura	2 995 420	2	2 006 404	2	67
07	Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente	26 653 443	18	21 360 272	19	80
08	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	22 972 142	16	18 342 470	16	80
09	Secretaria Regional da Economia e Cooperação Externa	11 387 136	8	7 453 407	7	65
10	Secretaria Regional das Finanças	41 027 105	28	28 200 632	25	69
	Total	147 973 561	100	112 516 587	100	76

Nota. — Inclui contas de ordem e recursos próprios de terceiros.

No ano de 1993, em termos da afectação da despesa por departamento orgânico, a estrutura dos pagamentos efectuados pouco diverge da do orçamento final, registando-se uma manutenção, na generalidade, das posições relativas (em termos da despesa prevista e da despesa paga) de cada departamento do Governo Regional (8). Salienta-se, todavia, o crescimento de peso das despesas da Secretaria Regional da Educação (de 19 % no orçamento final para 23 % a nível da despesa paga) e a diminuição de importância das despesas da Secretaria Regional das Finanças (de 28 % no orçamento final para 25 % a nível da Conta). É ainda, relevante, o comportamento das despesas da Secretaria Regional de Agricultura, Florestas e Pescas, que teve uma redução de 2 % na despesa, da Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente, com um aumento de 1 % da despesa e da Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa, onde houve uma redução de 1 % do orçamento para a Conta.

Em termos de taxa de execução orçamental das despesas, verifica-se que esta ascendeu globalmente a 76 %, assinalando-se, contudo, a grande variância deste indicador, já que, a par dos 100 % na Assembleia Legislativa Regional, a taxa de execução das despesas da Secretaria Regional de Agricultura, Florestas e Pescas é de apenas 57 %.

A taxa de execução mais alta, atingida pela Assembleia Legislativa Regional, com 100 %, corresponde à execução de 1,2 milhões de contos (1 % da despesa total). Em seguida vem a Secretaria Regional da Educação, com 91 % de execução (25,6 milhões de contos, correspondentes a 23 % da despesa total) e a Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação (1,03 milhões de contos correspondentes a 1 % da despesa total). No outro extremo, identifica-se a Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas, que apresenta o nível de execução mais baixo, 57 % (correspondente, em termos absolutos, a menos 5,1 milhões de contos do que o orçado). Embora com níveis baixos, mas ligeiramente superiores, estão as Secretarias Regionais da Economia e Cooperação Externa (65 %), do Turismo, Cultura e Emigração (67 %) e das Finanças (69 %).

Em termos absolutos, é significativa a diferença entre os valores orçados e pagos na Secretaria Regional das Finanças, que ascende a 12,8 milhões de contos.

Ainda na perspectiva orgânica, desagregaram-se os pagamentos efectuados por grandes agregados da despesa («Despesas correntes», «Despesas de capital», «Despesas do Plano», «Contas de ordem» e «Recursos próprios de terceiros»), obtendo-se o quadro que segue.

(8) As Secretarias Regionais das Finanças, da Educação, do Equipamento Social e dos Assuntos Sociais mantêm no Orçamento e na Conta as respectivas posições relativas, em termos de afectação de despesa pública.

(Em contos)

Códigos	Departamentos	Despesas de funcionamento				Despesas de Plano		Contas de ordem		Total	
		Correntes	Percentagem	Capital	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
01	Assembleia Legislativa Regional	1 269 000	2	0	0	0	0	0	0	1 269 000	1
02	Presidência do Governo Regional	385 021	1	30	0	0	0	0	0	385 051	0
03	Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação	907 201	1	18 522	1	9 122	0	0	0	934 845	1
04	Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas	4 385 072	7	110 935	9	1 582 161	6	810 328	4	6 888 496	6
05	Secretaria Regional da Educação	24 021 712	37	183 004	14	1 291 665	5	179 629	1	25 676 010	23
06	Secretaria Regional do Turismo e Cultura	757 768	1	3 277	0	1 186 051	4	59 308	0	2 006 404	2
07	Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente	3 012 488	5	407 878	32	17 150 061	63	789 844	4	21 360 272	19
08	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	17 815 431	28	8 384	1	393 005	1	125 650	1	18 342 470	16
09	Secretaria Regional da Economia e Cooperação Externa	1 415 084	2	177 647	14	3 307 440	12	2 553 236	13	7 453 407	7
10	Secretaria Regional das Finanças	10 164 721	16	385 019	30	2 150 515	8	15 500 377	77	28 200 632	25
	Total	64 133 499	100	1 294 695	100	27 070 020	100	20 018 374	100	112 516 587	100

Verifica-se, assim que:

a) As despesas correntes de funcionamento, que ascendem globalmente a 64 milhões de contos (57 % da despesa total), foram realizadas, sobretudo: pela Secretaria Regional da Educação (24 milhões de contos), por razões ligadas ao facto de a Educação ser um sector de trabalho intensivo, havendo, por isso, um grande peso das despesas com o pessoal; pela Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (17,8 milhões de contos), por razões que se prendem com o peso do financiamento do sistema regional de saúde, nomeadamente com as despesas com o pessoal e com a aquisição de bens e serviços deste sector e pela Secretaria Regional das Finanças (10,1 milhões de contos), devido ao pagamento dos juros da dívida regional e às transferências correntes;

b) As despesas de capital, pagas pelo orçamento de funcionamento, não atingem valores elevados em qualquer dos departamentos do Governo Regional, detendo a Secretaria Regional do Equipamento Social 32 % do total destas despesas (relacionadas, sobretudo, com o tipo de serviço público prestado por este departamento do Governo);

c) As despesas do Plano estão concentradas na Secretaria Regional do Equipamento Social (63 % das despesas de investimento), o que, em termos absolutos, se traduziu em despesas no montante aproximado de 17,15 milhões de contos. Com algum significado, os montantes dispendidos pela Secretaria Regional da Economia e Cooperação Externa, que ascendem a 3,3 milhões de contos (12 % do total deste tipo de despesa), seguindo-se as Secretarias Regionais das Finanças (2,1 milhões de contos), da Agricultura, Florestas e Pescas (1,6 milhões de contos), da Educação (1,3 milhões de contos) e do Turismo e Cultura (1,2 milhões de contos);

d) Os montantes entregues aos fundos e serviços autónomos em contas de ordem são significativos nas Secretarias Regionais da Economia e Cooperação Externa (2,5 milhões de contos), da Agricultura Florestas e Pescas (810 300 contos) e do Equipamento Social e Ambiente (789 800 contos), advindo o grande peso destas despesas do elevado montante de receitas cobradas pelas tesourarias privativas dos fundos e institutos públicos tutelados pelos departamentos anteriormente referidos. A Secretaria Regional das Finanças apresenta um peso elevado neste agrupamento, por terem sido incluídas na coluna «Contas de ordem» as despesas relativas a «Recursos próprios de terceiros», que ascenderam a 15,4 milhões de contos.

2.2.1 — Despesas correntes por departamento

Apresenta-se seguidamente a afectação das «Despesas correntes» do Orçamento de funcionamento (com exclusão das do PIDDAR) realizadas pelos departamentos do Governo Regional, nas diferentes rubricas de classificação económica.

(Em contos)

Códigos	Departamentos	Pessoal	Percentagem	Aquisição de bens e serviços	Percentagem	Transferências correntes	Percentagem	Subsídios	Percentagem	Outras	Percentagem	Total (percentagem)
01	Assembleia Legislativa Regional	0	0	0	0	1 269 000	0	0	0	0	0	2
02	Presidência do Governo Regional	248 120	1	136 801	3	100	0	0	0	0	0	1
03	Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação	403 384	2	76 165	2	45 153	0	382 500	36	0	0	1
04	Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas	3 349 813	13	572 382	14	283 416	1	177 234	17	2 227	0	7
05	Secretaria Regional da Educação	18 654 214	70	2 098 995	50	3 262 699	13	5 613	1	191	0	37
06	Secretaria Regional do Turismo e Cultura	526 094	2	89 660	2	140 712	1	740	0	561	0	1
07	Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente	2 189 183	8	660 709	16	162 596	1	0	0	0	0	5
08	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	141 835	1	58 239	1	17 615 357	70	0	0	0	0	28
09	Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa	575 134	2	109 465	3	709 500	3	19 233	2	1 752	0	2
10	Secretaria Regional das Finanças	621 986	2	364 196	9	1 653 578	7	476 724	45	7 048 236	100	16
	Total	26 709 763	100	4 166 613	100	25 142 112	100	1 062 044	100	7 052 968	100	100

Nota. — A rubrica «Outras» na linha correspondente à Secretaria Regional das Finanças inclui a importância de 6,9 milhões de contos relativa a encargos correntes da dívida.

Da sua análise verifica-se que:

a) São as despesas com o pessoal (26,7 milhões de contos) as que maior peso têm no conjunto das despesas de funcionamento (41,6 %). Realce-se ainda que, nas transferências correntes das secretarias regionais que tutelam serviços e fundos autónomos, incluem-se montantes para despesas com o pessoal, destacando-se, pelo seu elevado montante, as transferências da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais para o Centro Regional de Saúde e para o Centro Hospitalar do Funchal, e da Secretaria Regional da Educação para a Universidade da Madeira;

b) Os subsídios atingiram valores relativamente baixos, no conjunto das despesas de funcionamento, e foram predominantemente atribuídos através dos orçamentos das Secretarias Regionais das Finanças (45 %, correspondente a 476 700 contos) dos Assuntos Parlamentares e Comunicação (36 %, correspondente a 382 500 contos) e da Agricultura, Florestas e Pescas (17 %, correspondente a 177 200 contos). Estas despesas, assim como as transferências correntes para particulares e empresas, que assumam a forma de apoios financeiros, são analisadas com mais pormenor no ponto 4 deste capítulo.

2.2.2 — Despesas de capital por departamento

O quadro seguinte evidencia a afectação das «Despesas de capital» do orçamento de funcionamento (com exclusão das incluídas no PIDDAR), realizada pelos diferentes departamentos do Governo Regional, por agrupamentos de classificação económica da despesa:

(Em contos)

Códigos	Departamentos	Aquisição de bens de capital	Percentagem	Transferências de capital	Percentagem	Activo e passivo financeiros	Percentagem	Total	Percentagem
01	Assembleia Legislativa Regional	0	0	0	0	0	0	0	0
02	Presidência do Governo Regional	30	0	0	0	0	0	30	0
03	Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação	18 522	2	0	0	0	0	18 522	1
04	Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas	67 535	8	5 100	2	38 300	43	110 935	9
05	Secretaria Regional da Educação	100 342	12	82 662	37	0	0	183 004	14
06	Secretaria Regional do Turismo e Cultura	2 387	0	890	0	0	0	3 277	0
07	Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente	393 776	47	14 102	6	0	0	407 878	32
08	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	2 150	0	6 233	3	0	0	8 384	1
09	Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa	14 314	2	113 333	51	50 000	57	177 647	14
10	Secretaria Regional das Finanças	242 702	29	0	0	142 317	0	385 019	30
	Total	841 757	100	222 320	100	230 617	100	1 294 695	100

Nota. — A coluna activos e passivos financeiros, a linha respeitante à Secretaria Regional das Finanças refere-se à amortização de dívida (rubrica «Passivos financeiros»).

Da sua análise, ressalta que:

As despesas de capital, destinadas à «Aquisição de bens de capital», atingiram, aproximadamente, 841 700 contos, 65 % do total das despesas de capital, sendo a Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente a responsável pela maior parte das aquisições de bens de capital, com 393 700 contos (47 % do total das despesas deste agrupamento), originadas, sobretudo, nas Direcções Regionais de Obras Públicas e de Estradas, com, respectivamente, 176 700 contos e 208 500 contos;

O peso das «Transferências de capital», no total das despesas de capital, foi de 9 %, sendo de destacar as transferências efectuadas pela Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa, no valor de 113 300 contos), para as Direcções Regionais de Portos (53 300 contos) e de Aeroportos (60 000 contos), e pela Secretaria Regional da Educação, no valor de 82 600 contos (sendo 74 600 contos para a Universidade da Madeira).

2.3 — Classificação funcional

O quadro seguinte expõe a despesa paga no ano de 1993 (despesas de funcionamento e despesas do plano) na óptica da classificação funcional, o que permite analisar as áreas privilegiadas de aplicação dos recursos financeiros da Região, evidenciando nessa medida as linhas de força da intervenção da administração pública regional nos sectores social, económico, etc.:

(Em contos)

Códigos	Descrição	Orçamento final — Valor	Percentagem	Pagamentos — Valor	Percentagem	Taxa de execução (percentagem)	Desvio absoluto
1	Serviços gerais de Administração Pública	*18 391 761*	*12*	*12 138 710*	*11*	*66*	*6 253 051*
1.01	Administração-geral	18 234 831	12	12 049 984	11	66	6 184 847
1.02	Negócios estrangeiros	139 180	0	87 323	0	63	51 857
1.05	Investigação de carácter geral	17 750	0	1 403	0	8	16 347
3	Educação	*30 137 926*	*20*	*27 033 460*	*24*	*90*	*3 104 466*
4	Saúde	*23 084 378*	*16*	*18 498 400*	*16*	*80*	*4 585 978*
5	Segurança e assistência sociais	*1 996 795*	*1*	*1 727 428*	*2*	*87*	*269 367*
6	Habitação e equipamentos urbanos	*7 882 830*	*5*	*6 664 389*	*6*	*85*	*1 218 441*
6.01	Habitação	4 785 000	3	4 244 002	4	89	540 998
6.02	Equipamentos urbanos	306 690	0	238 744	0	78	67 946
6.03	Higiene e saneamento básico	2 791 140	2	2 181 644	2	78	609 496
7	Outros serviços colectivos e sociais	*3 557 967*	*2*	*3 104 722*	*3*	*87*	*453 245*
8	Serviços económicos	*51 231 904*	*35*	*36 217 549*	*32*	*71*	*15 014 355*
8.01	Administração-geral, regulamentação e investigação	6 853 715	5	4 846 837	4	71	2 006 878
8.02	Agricultura, silvicultura, pecuária, caça e pesca	10 061 362	7	5 700 640	5	57	4 360 722
8.03	Indústrias extractivas, transformadoras e construção civil	6 382 220	4	4 994 461	4	78	1 387 759

(Em contos)

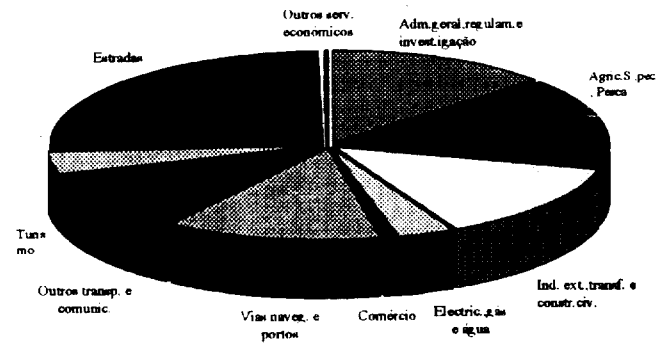
Códigos	Descrição	Orçamento final — Valor	Percentagem	Pagamentos — Valor	Percentagem	Taxa de execução (percentagem)	Desvio absoluto
8.04	Electricidade, gás e água	1 648 230	1	1 154 005	1	70	494 225
8.05	Estradas	12 272 050	8	9 307 772	8	76	2 964 278
8.06	Vias navegáveis e portos	6 664 200	5	4 661 290	4	70	2 002 910
8.07	Ourtros transportes e comunicações	4 541 247	3	3 855 394	3	85	685 853
8.08	Turismo	2 138 147	1	1 327 998	1	62	810 149
8.09	Comércio	575 733	0	284 151	0	49	291 582
8.10	Outros serviços económicos	95 000	0	85 000	0	89	10 000
9	Outras funções	*11 690 000*	*8*	*7 131 929*	*6*	*61*	*4 558 071*
9.01	Operações da dívida pública	11 190 000	8	7 103 524	6	63	4 086 476
9.02	Despesas com desastres e calamidades	500 000	0	28 405	0	6	471 595
	Total	**147 973 561**	**100**	**112 516 587**	**100**	**76**	**35 456 974**

Assim, quer a nível da intenção da despesa, evidenciada no orçamento final, quer a nível da execução orçamental, não existiu qualquer alteração relativa nas prioridades (em termos de funções) definidas pelo Governo Regional, verificando-se que a acção do executivo privilegiou, de acordo com o montante da despesa afecta a cada função, os «Serviços económicos» (32 % da despesa paga), a «Educação» (24 % da despesa paga) e a «Saúde» (16 % da despesa paga). Com pesos pouco significativos no total da despesa, e como últimas prioridades, incluem-se a «Segurança e assistência sociais» (2 %), os «Outros serviços colectivos e sociais» (3 %) e a «Habitação e equipamentos urbanos» (6 %).

Em termos de taxa de execução das despesas, salientam-se, pela positiva, as taxas referentes às funções de «Educação» (90 %), «Outros serviços colectivos e sociais» (87 %) e «Habitação e equipamentos urbanos» (85 %).

E, em termos de desvio absoluto relativamente ao orçamento final, são mais significativos os registados nos «Serviços económicos» (— 15 milhões de contos), nos «Serviços gerais da Administração Pública» (— 6,2 milhões de contos), na «Saúde» (— 4,5 milhões de contos) e nas «Outras funções» (— 4,5 milhões de contos).

Devido à importância estrutural e à diversidade de subfunções económicas, apresenta-se, no gráfico seguinte, a sua desagregação por subfunções, salientando-se, de entre elas as despesas relacionadas com as vias de comunicação («Estradas», com 9,3 milhões de contos, «Vias navegáveis» e «Portos», com 4,6 milhões de contos, e «Outros transportes e comunicações», com 3,8 milhões de contos, representando 43,7 % do conjunto da despesa com «Serviços económicos»), com «Agricultura, silvicultura, pecuária e pescas» (5,7 milhões de contos) e com «Administração-geral, regulamentação e investigação» (4,8 milhões de contos).



A finalizar esta análise, cumpre abordar, ainda que sinteticamente, os elementos constantes dos mapas anexos ao relatório sobre a Conta da Região, anexo XXII — «Despesas da Região, cruzados segundo as classificações económica/funcional», e anexo XXIII — «Despesas da Região, segundo as classificações funcional e orgânica», donde resulta que:

a) Na função «Educação», são as «Despesas com o pessoal» (18,5 milhões de contos) e as «Transferências correntes» (3,2 milhões de contos) as responsáveis pela maior fatia dos gastos públicos. As despesas com a Educação foram efectuadas, sobretudo, pelos orçamentos da Secretaria Regional da Educação (24,5 milhões de contos) e da Secretaria Regional do Equipamento Social (2 milhões de contos para «Aquisição de bens de capital», relativos a construções escolares);

b) Na função «Saúde» (cuja despesa ascende globalmente a 18,5 milhões de contos), são as «Transferências correntes» para os institutos de saúde pública regionais que absorvem a quase totalidade das despesas da Região nesta área (17,3 milhões de contos). Verifica-se, igualmente, que 18,1 milhões de contos foram orçados e gastos pela Secretaria Regional dos Assuntos Sociais com a «Saúde», enquanto os restantes o foram pelo orçamento da Secretaria Regional do Equipamento Social (395 000 contos, relativos a «Aquisição de bens de capital» relacionados com a beneficiação e o apetrechamentos de infra-estruturas hospitalares);

c) Na função «Habitação e equipamentos urbanos», são significativas as «Transferências de capital» realizadas pela Secretaria Regional do Equipamento Social (para o Instituto de Habitação da Madeira), no valor de 3,5 milhões de contos, e a «Aquisição de bens de capital» (1,7 milhões de contos relacionados com infra-estruturas de saneamento básico e outras). Verifica-se que a Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente efectuou a totalidade dos gastos com a «Habitação e equipamentos urbanos» (6,7 milhões de contos);

d) Nos «Serviços económicos», é muito significativo o peso da «Aquisição de bens de capital» (11,4 milhões de contos), efectuados, em grande parte, pela Secretaria Regional do Equipamento Social (11,1 milhões de contos), em «Recursos próprios de terceiros» (9) (7,6 milhões de contos), e, em menor grau, o das despesas com o pessoal (5,9 milhões de contos) e o das «Contas de ordem» (10) (3,5 milhões de contos);

e) Nos «Outros serviços», salienta-se a importância de 6,9 milhões de contos, relacionada com o pagamento dos juros da dívida pública. De acordo com a dotação inscrita na Secretaria Regional das Finanças, nas «Operações da dívida pública» (7,1 milhões de contos), verifica-se que os juros representam a quase totalidade do valor pago nesta subfunção (97 %).

3 — Evolução das despesas

Apresentam-se, seguidamente, os resultados da execução das despesas nos anos de 1991, 1992 e 1993, na óptica económica e funcional. Relativamente à evolução das despesas em termos orgânicos, não se efectua qualquer análise, já que as Contas de 1992 e de 1993 não são compatíveis, devido à alteração da estrutura orgânica do Governo Regional, determinada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 26/92, de 13 de Novembro.

3.1 — A perspectiva económica

O quadro que segue dá conta da variação da despesa, em termos de classificação económica, nos anos de 1991, 1992 e 1993.

(9) Incluem-se nesta rubrica as entregas a terceiras entidades (públicas e particulares) relativas aos sistemas de incentivos ao investimento relacionados com a aplicação dos fundos comunitários da Região, bem como os fundos transferidos para as autarquias e empresas.

(10) Incluem-se nesta rubrica as receitas cobradas pelas tesourarias privativas dos fundos e serviços autónomos e entregues nos Cofres do Governo Regional.

(Em contos)

Códigos	Designação das despesas	Dotação orçamental			Variação orçamental (percentagem)		Conta da Região			Variação da conta (percentagem)	
		1991	1992	1993	1991-1992	1992-1993	1991	1992	1993	1991-1992	1992-1993
	Despesas correntes	*56 683 200*	*71 565 467*	*80 214 279*	*26*	*12*	*47 473 335*	*61 363 265*	*68 175 171*	*29*	*11*
01	Despesas com o pessoal	20 534 428	26 379 300	28 861 822	28	9	19 151 214	23 728 944	26 851 004	24	13
02	Aquisição de bens e serviços correntes	6 495 394	8 642 950	9 606 070	33	11	4 043 054	5 540 526	6 248 874	37	13
03	Encargos correntes da dívida	7 663 000	7 925 000	7 045 000	3	— 11	5 628 052	7 814 7213	6 961 207	39	— 11
04	Transferências correntes	19 919 749	25 148 975	30 977 029	26	23	17 112 434	22 039 730	26 225 936	29	19
05	Subsídios	1 641 427	3 179 165	2 595 190	94	— 18	1 161 406	2 005 850	1 720 906	73	— 14
06	Outras despesas correntes	429 202	290 077	1 129 168	— 32	289	377 176	233 502	167 243	— 38	— 28
	Despesas de capital	*26 657 060*	*36 174 559*	*38 560 299*	*36*	*7*	*15 445 943*	*18 261 408*	*24 323 043*	*18*	*33*
07	Aquisição de bens de capital	15 971 013	22 918 206	22 805 787	43	0	11 376 301	13 457 791	17 006 231	18	26
08	Transferência de capital	6 477 011	8 436 903	10 380 859	30	23	3 855 671	4 588 122	7 035 539	19	53
09	Activos financeiros	209 036	649 450	1 228 653	211	89	114 040	67 514	138 956	— 41	106
10	Passivos financeiros	4 000 000	4 170 000	4 145 000	4	— 1	99 931	147 981	142 317	48	— 4
11	Outras despesas de capital	0	0	0			0	0			
75	Receitas próprias de terceiros	*15 063 499*	*15 065 039*	*19 990 278*	*0*	*33*	*12 407 081*	*13 111 461*	*15 496 649*	*6*	*18*
80	Contas de ordem	*3 668 122*	*6 495 606*	*9 208 705*	*77*	*42*	*3 266 279*	*3 689 536*	*4 521 724*	*13*	*23*
	Total	**102 071 881**	**129 300 671**	**147 973 561**	**27**	**14**	**78 592 638**	**96 425 671**	**112 516 587**	**23**	**17**

Fazendo a análise da evolução em termos de orçamento, verifica-se que o ritmo de crescimento da despesa prevista sofreu, a nível total, um abrandamento de 13 % (de 1991 para 1992 a despesa cresceu 27 %, enquanto de 1992 para 1993 cresceu 14 %). Este abrandamento é resultado dos efeitos conjugados da diminuição em 14 % das despesas correntes, em 29 % das despesas de capital e em 35 % das contas de ordem, apesar do crescimento de 33 % nos «Recursos próprios de terceiros».

É, assim, patente um esforço de contenção no crescimento das despesas, relativamente aos orçamentos anteriores, embora essa contenção tenha sido efectuada, sobretudo, à custa de despesas de capital (11).

A nível do crescimento do orçamento corrente, e em termos absolutos (8,6 milhões de contos de 1992 para 1993), a dotação com crescimento mais significativo foi a da rubrica «Transferências correntes» (mais 5,8 milhões de contos), logo seguida das «Despesas com o pessoal» (mais 2,48 milhões de contos). Relativamente às dotações que sofreram reduções, salientam-se os «Encargos correntes da dívida» (— 880 000 contos) e os «Subsídios» (— 583 900 contos) correspondendo, relativamente ao ano anterior, a uma redução de, respectivamente, 11 % e 18 %.

A nível do orçamento das despesas de capital, e confrontando-o com o crescimento orçamental verificado de 1991 para 1992, assistiu-se a uma concentração do volume da despesas com a «Aquisição de bens de capital» (— 112 000 contos), a par de crescimentos nas «Transferências de capital» (+ 1,9 milhões de contos) e nas dotações destinadas à concessão de empréstimos, com mais 89 % que o orçado em 1992 (+ 579 000 contos).

A nível da despesa paga mantêm-se, na generalidade, os sinais das variações evidenciadas na dotação orçamental. Nota-se, todavia, que as intenções de contenção da despesa, evidenciadas pela taxa de crescimento da despesa orçada (14 %), não foram totalmente bem sucedidas, já que a despesa paga cresceu 17 %.

O crescimento mais acentuado, a nível da execução relativamente ao orçamentado, ficou a dever-se sobretudo, ao aumento da taxa de crescimento de «Despesas de capital» (de 18 % para 33 %), pese embora o abrandamento da taxa de crescimentos das «Despesas correntes» (de 29 % para 11 %).

Os ritmos de crescimento de «Recursos próprios de terceiros» e de «Contas de ordem» também aumentaram, embora com taxas de crescimento inferiores às relativas à variação dos valores orçamentados.

Conclui-se também que, a execução, foi possível (e até baixar ligeiramente) a taxa de crescimento das «Despesas correntes», relativamente à evolução prevista (de 12 % para 11 %), enquanto, a nível de «Despesas de capital», tal não aconteceu, pois, em lugar de desaceleração prevista (de 36 % para 7 %), houve aceleração do ritmo de crescimento destas despesas (de 18 % para 33 %).

3.1.1 — Evolução da despesa corrente

Embora a meta orçamental definida no ponto 1.1 do Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira se refira à previsão do orçamento consolidado do Governo Regional e de todos os serviços autónomos, importa analisar, a nível de execução (pagamento), qual o crescimento da despesa corrente, sem juros, do Governo Regional, havido de 1992 para 1993 (12).

Nesse sentido, foi elaborado o quadro seguinte, onde se expressa a evolução da despesa corrente, sem juros, paga pelo Governo Regional em 1992 e em 1993, e excluídas as transferências para os fundos e serviços autónomos:

Descrição	1992	1993	Variação (percentagem)
Despesas com o pessoal	23 729	26 851	13
Aquisição de bens e serviços correntes	5 541	6 249	13
Transferências correntes (*a*)	2 681	3 899	45
Subsídios	2 006	1 721	— 14
Outras despesas correntes	234	167	— 28
Total das despesas correntes	34 189	38 887	14

(*a*) Não inclui o valor das transferências correntes do Governo Regional para os fundos e serviços autónomos da Região Autónoma da Madeira, no valor de 19 359 000 contos em 1992 e no valor de 22 327 000 contos em 1993.

(11) Note-se que a despesa corrente regista uma quebra de ritmo de crescimento de 14 % enquanto a nível da despesa de capital atingiu os 29 %.

(12) De acordo com a análise efectuada no capítulo I — «O processo orçamental», verificou-se que «o orçamento consolidado» cresceu, de 1992 para 1993, em termos reais, cerca de 6,72 % (ou seja, cerca de 9,7 milhões de contos, a preços correntes), pontenciando assim o necessário cabimento para que a despesa paga ultrapassasse os limites impostos no Programa de Recuperação Financeira e acolhidos, com força jurídica vinculativa para a Região, no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro.

Temos, assim, que:

A despesa corrente, sem juros, da dívida do Governo Regional, e expurgada das transferências para os fundos e serviços autónomos, cresceu 14 %;
Considerando a taxa de inflação verificada em 1993 (7 %), a taxa de crescimento real da despesa paga pelo Governo Regional foi de, aproximadamente, 7 %, longe, portanto, do limite de 1 % fixado pelo Programa de Recuperação Financeira.

No sentido de tentar explicar o crescimento da despesa corrente, no que se refere às despesas com o pessoal, a Secretaria Regional das Finanças forneceu os seguintes elementos descritivos do movimento dos efectivos de pessoal (admissões e cessações), no ano de 1993, e a nível tanto do Governo Regional como dos fundos e serviços autónomos ([13]):

Situação	Governo Regional		Fundos e serviços autónomos		Total		
	Admissões	Cessações	Admissões	Cessações	Admissões	Cessações	Líquido
1 — Nomação em lugares de ingresso	**400**	**209**	**103**	**80**	**503**	**289**	**+ 214**
Dirigente	4	–	–	1	4	1	
Técnico superior	5	8	3	5	8	13	
Técnico	3	1	20	35	23	36	
Técnico-profissional	11	5	3	1	14	6	
Administrativo	21	7	12	10	33	17	
Operário e auxiliar	54	65	33	16	87	81	
Docente	297	121	–	–	297	121	
Informático	1	–	1	–	2	–	
Outro	4	2	31	12	35	14	
2 — Pessoal contratado	**1 520**	**905**	**283**	**145**	**1 803**	**1 050**	**+ 753**
2.1 — Administrativo de provimento	*163*	*105*	*81*	*19*	*268*	*124*	*+ 120*
Dirigente	–	–	4	–	4	–	
Técnico superior	15	3	19	–	34	3	
Técnico	1	–	37	–	38	–	
Técnico-profissional	57	9	1	–	58	9	
Administrativo	–	–	–	–	–	–	
Operário e auxiliar	1	5	–	–	1	5	
Docente	86	87	20	19	106	106	
Informático	2	1	–	–	2	1	
Outro	1	–	–	–	1	–	
2.2 — Termo certo	*448*	*120*	*193*	*117*	*641*	*237*	*+ 404*
2.3 — Tarefa	*5*	*1*	*3*	*2*	*8*	*3*	*+ 5*
2.4 — Avença	*904*	*678*	*6*	*7*	*910*	*686*	*+ 224*
Total	**1 920**	**1 114**	**386**	**225**	**2 306**	**1 339**	**967**

Conforme se pode observar pela análise do quadro apresentado, a Administração Pública Regional utilizou preferencialmente o regime de admissão de pessoal contratado a termo certo como forma de suprir as suas carências de pessoal, motivando que figurem nesta rubrica os maiores movimentos de pessoal, quer em termos de admissão, quer em termos de cessação de funções.

Há a registar que, em termos líquidos, os efectivos da Administração Regional Autónoma aumentaram, relativamente ao início de 1993 (mais de 806 trabalhadores), destacando-se pelo volume de admissões, o acréscimo de 328 contratados a termo certo, 225 contratados em regime de avença e 191 nomeados em lugares de ingresso.

Ainda de acordo com os elementos fornecidos pela Secretaria Regional das Finanças, apurou-se que o acréscimo de despesa pública resultante das admissões de pessoal ascendeu a 1,165 milhões de contos, no que se refere ao Governo Regional, e 325 900 contos, quanto aos fundos e serviços autónomos, o que representa, respectivamente, cerca de 5,18 % e de 2,97 % das correlativas despesas com o pessoal do ano de 1993. No concernente aos efeitos financeiros das cessações, a redução de despesa, no Governo Regional, ascendeu a 646 450 contos, enquanto, a nível dos fundos e serviços autónomos, houve uma diminuição de 146 200 contos, correspondendo, respectivamente, a cerca de 2,87 % e a 1,33 % das despesas com o pessoal do ano de 1993.

Conclui-se, assim, que, em termos líquidos, se registou, no ano de 1993, um acréscimo de despesa, relacionado com os movimentos de efectivos de pessoal, que ascendeu a 699 284 400$, correspondentes a 2,37 % das despesas de pessoal da Administração Regional Autónoma no ano de 1993, sendo de 519 546 756$ o acréscimo a nível do Governo Regional (excluídos os fundos e serviços autónomos).

Considerando também os fundos e serviços autónomos, estes valores mantém a mesma ordem, embora registando os seguintes aumentos: 404 contratados a termo certo, 224 contratados em regime de avença e 214 nomeados em lugares de ingresso.

3.2 — A perspectiva funcional

O quadro seguinte ilustra a evolução da despesa a nível do orçamento da despesa paga, por funções:

Códigos	Descrição	Dotação orçamental		Variação (percentagem)		Pagamentos efectuados		Variação (percentagem)	
		1992	1993	1991-1992	1992-1993	1992	1993	1991-1992	1992-1993
1	Serviços gerais e Adminitração Pública	*14 125 340*	*18 391 761*	*— 4*	*30*	*11 162 849*	*12 138 710*	*9*	*9*
1.01	Administração-geral	13 863 900	18 234 831	— 5	32	11 048 353	12 049 984	— 10	9
1.02	Negócios estrangeiros	171 440	139 180	57	— 19	105 842	87 323	51	— 17
1.03	Segurança da ordem pública	0	0	— 100	–	0	0	— 100	–
1.05	Investigação de carácter geral	90 000	17 750	0	— 80	8 653	1 653	–	— 84

([13]) Cf. o ofício n.º 337, de 23 de Fevereiro de 1995, da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade.

Códigos	Descrição	Dotação orçamental		Variação (percentagem)		Pagamentos efectuados		Variação (percentagem)	
		1992	1993	1991-1992	1992-1993	1992	1993	1991-1992	1992-1993
3	Educação	*26 866 971*	*30 137 926*	*32*	*12*	*22 800 238*	*27 033 460*	*28*	*19*
4	Saúde	*19 384 133*	*23 084 378*	*24*	*19*	*16 374 126*	*18 498 400*	*26*	*13*
5	Segurança e assistência social	*1 335 642*	*1 996 795*	*25*	*50*	*963 801*	*1 727 428*	*120*	*79*
6	Habitação e equipamentos urbanos	*7 185 265*	*7 882 830*	*65*	*10*	*4 649 184*	*6 664 389*	*151*	*43*
6.01	Habitação	4 067 000	4 785 000	— 85	18	2 268 618	4 244 002	140	87
6.02	Equipamento urbano	238 965	306 690	13	28	170 448	238 744	113	40
6.03	Higiene e saneamento básico	2 879 300	2 791 140	92	— 3	2 210 118	2 181 644	168	— 1
7	Outros serviços colectivos sociais	*3 045 412*	*3 557 967*	*51*	*17*	*2 358 633*	*3 104 722*	*47*	*32*
8	Serviços económicos	*45 262 908*	*51 231 904*	*40*	*13*	*30 154 145*	*36 217 549*	*16*	*20*
8.01	Administração-geral, regulamentação e investigação	4 808 263	6 853 715	48	43	3 378 279	4 846 837	61	43
8.02	Agricultura, silvicultura, pecuária, caça e pesca	8 754 837	10 061 362	52	15	4 850 857	5 700 640	29	18
8.03	Indústria externa, transformadora e construção civil	5 681 214	6 382 220	6	12	4 318 058	4 994 461	— 10	16
8.04	Electricidade, gás e água	1 211 711	1 648 230	70	36	678 726	1 154 005	29	70
8.05	Estradas	12 222 465	12 272 050	92	0	7 495 716	9 307 772	32	24
8.06	Vias navegáveis e portos	5 755 270	6 664 200	46	16	4 332 339	4 661 290	27	8
8.07	Outros transportes e comunicações	4 541 247	4 541 247	1	0	3 720 062	3 855 394	— 12	4
8.08	Turismo	2 138 147	2 138 147	10	0	1 188 158	1 327 989	— 9	12
8.09	Comércio	552 242	575 733	31	4	191 950	284 151	28	48
8.10	Outros serviços económicos	0	95 000	0	-	0	0		
9	Outras funções	*12 095 000*	*11 690 000*	*4*	*— 3*	*7 962 695*	*7 131 929*	*39*	*— 10*
9.01	Operações da dívida pública	12 095 000	11 190 000	4	— 7	7 962 695	7 103 524	0	11
9.02	Despesas com desastres e calamidades	0	500 000	0	-	0	28 405	-	-
	Total	**129 300 671**	**147 973 561**	**27**	**14**	**96 425 671**	**112 516 587**	**23**	**17**

Nota. — Por falta de espaço e por ser dispensável não são apresentados os valores respeitantes a ano de 1991.

Os elementos acima descritos evidenciam que, a nível do Orçamento, houve uma preocupação do Governo Regional em conter a taxa de crescimento da despesa pública, dado que, com excepção dos «Serviços gerais da Administração Pública», da «Segurança e assistência social» e das «Outras funções», as dotações orçamentais afectas às demais funções registaram, de 1992 para 1993, taxas de crescimento inferiores às do período homólogo anterior.

No concernente aos pagamentos efectuados por função e subfunção, verifica-se que:

As maiores taxas de crescimento de despesa registaram-se na «Segurança e assistência social» (763 627 contos, correspondente a um crescimento de 79 %), na «Habitação e equipamentos urbanos» (2,015 milhões de contos, correspondente a 43 %), em «Outros serviços, colectivos e sociais» (746 089 contos, correspondente a 32 %), nos «Serviços económicos» (mais 6,063 milhões de contos, correspondente a 20 %) e na «Educação» (mais 4,233 milhões de contos, correspondente a 19 %). Quanto às restantes funções, registaram crescimentos de despesa inferiores à média;

Ao nível dos «Serviços económicos», o aumento mais acentuado foi o registado no subsector «Electricidade, gás e água» (mais 475 000 contos, correspondente a uma taxa de crescimento de 70 %), seguindo-se, por ordem decrescente, o «Comércio» (48 %, com mais 90,2 milhares de contos), a «Administração-geral, regulamentação e investigação» (43 %, correspondente a mais 1,468 milhões de contos) e as «Estradas» (24 %, correspondente a mais 1,812 milhões de contos);

Na área funcional da «Habitação e equipamentos urbanos» o crescimento registou-se sobretudo, a nível da «Habitação» (mais 87 %, correspondente a mais 1,975 milhões de contos), e dos «Equipamentos urbanos» (mais 40 % que no ano anterior, correspondente a mais de 68 296 contos).

4 — Subsídios, créditos e outros apoios financeiros

4.1 — Generalidades

O relatório anexo à Conta da Região para 1993 contém, pela primeira vez, elementos que permitem evidenciar, de forma discriminada por beneficiário, bem como por classificação económica e orgânica (departamental), os apoios e subsídios concedidos pelo Governo Regional, ainda que se mostre omisso no tocante aos elementos relativos à sua atribuição e publicação no *Jornal Oficial* (caso este tenha acontecido).

Apesar desta significativa melhoria no que se refere à publicitação e transparência dos montantes e dos benefícios concedidos pelo Governo Regional, continua a recomendar-se, na senda dos pareceres anteriores, a necessidade de criar legislação específica de suporte, que subordine a concessão dos subsídios aos princípios constitucionais «da igualdade, da justiça, da proporcionalidade e da imparcialidade, como forma de assegurar a transparência e objectividade na sua atribuição», evitando tratamentos discriminatórios.

E há que referir, antes de prosseguir esta análise, que a grande maioria dos apoios financeiros concedidos pelo Governo Regional a empresas e particulares, não foram atribuídos com base no artigo 20.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril [14], mas sim ao abrigo de outras disposições legais ou sem qualquer base legal específica.

Salienta-se, assim, o elevado grau de poder discriminatório de que a Administração dispõe para atribuir apoios financeiros, nomeadamente porque o supracitado não concretiza quaisquer critérios que devam ser observados em ordem a garantir a igualdade de acesso aos subsídios do Governo Regional.

Ao pôr em execução o Orçamento, o Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de 3 de Setembro, estabeleceu no artigo 14.º que: «A concessão de subsídios deverá ser objecto de resolução do Conselho do Governo Regional, sob proposta fundamentada do titular do sector.»

Consagra-se, deste modo (necessidade de resolução do Conselho de Governo para autorizar a atribuição do subsídio), um instrumento de publicitação, que concorre para a transparência do processo de concessão dos subsídios, mas subsiste ainda, como se deduz da análise das resoluções que aprovam a sua atribuição, a ausência de referência a a normas específicas ao abrigo das quais aqueles são atribuídos.

O que, tal como aconteceu nos pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas da Região Autónoma da Madeira relativas aos anos de 1989, 1990, 1991 e 1992, não permite concluir que a concessão do subsídio tenha sito «antecipada de proposta fundamentada do titular do sector».

---

[14] O artigo 20.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, dispõe que: «Fica o Governo Regional autorizado a conceder apoios financeiros a entidades públicas e privadas no âmbito das acções de desenvolvimento sócio-económico, cultural e desportivo.»

Torna-se, por isso, indispensável proceder à aprovação da legislação geral que fixe os critérios de atribuição destes subsídios, já que essa legislação é exigida por imperativo nacional ou comunitário.

Refira-se ainda que alguns dos subsídios foram contabilizados em rubricas de «Transferências correntes» e de «Transferências de capital».

Assim, em anexo ao relatório sobre a Conta da Região de 1993, constam, da listagem discriminada por departamento do Governo Regional, os beneficiários e montantes de todos os apoios financeiros pagos nas rubricas de classificação económica 04, 05 e 08.

Apesar dessa incorrecção contabilística, a publicitação da «Relação dos subsídios e transferências efectuadas no ano de 1993» não pode deixar de merecer o parecer favorável do Tribunal de Contas.

4.2 — Subsídios atribuídos pelos departamentos do Governo Regional

A análise que agora se inicia visa dotar as entidades e órgãos competentes, dos elementos necessários para analisar o mérito da gestão do executivo, no que diz respeito à atribuição de subsídios e outros apoios financeiros, em conformidade com o disposto no artigo 10.º, alínea *g*), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, aplicável à Conta da Região *ex vi* o artigo 11.º da mesma lei.

Os elementos que a seguir se apresentam, nomeadamente no que se refere aos beneficiários dos apoios e aos montantes envolvidos, baseiam-se, essencialmente, em duas fontes:

A relação enviada trimestralmente pela Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade, em conformidade com o Acórdão n.º 5/90 da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas ([15]), nos termos do qual o organismo mencionado deverá prestar, trimestralmente, informação «[...] sobre todos os subsídios ou auxílios financeiros concedidos pela Região (Governo e seus serviços autónomos ou institutos) discriminados por beneficiários (autarquias locais, entidades públicas ou privadas) montante, fim e condições em que foram concedidos»;

A Conta da Região, nomeadamente no que diz respeito aos registos contabilísticos nas rubricas de classificação económica «04 — Transferências correntes» —, «05 — Subsídios» e «08 — Transferências de capital».

Importa, desde já, salientar que:

Os montantes efectivamente pagos, constantes da Conta da Região para 1993 e do mapa anexo ao relatório sobre a mesma Conta, não coincidem necessariamente com os atribuídos pelo Conselho de Governo Regional em 1993, constantes das relações de subsídios enviados pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade (pode haver pagamentos em 1993 relativos a atribuições de anos anteriores, ou atribuições em 1993 que não tenham sido pagas no decurso desse ano económico);

As relações enviadas pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade não distinguem, de entre os diversos apoios financeiros concedidos, os que são subsídios, transferências correntes ou transferências de capital tornado-se difícil de fazer a comparação dos apoios financeiros atribuídos com os efectivamente pagos;

Seria também aconselhável que, nas relações dos subsídios concedidos pelo Governo Regional (tanto na que é enviada pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, como na que consta da Conta da Região), fossem, de futuro, indicados os números e datas das resoluções pelas quais foram atribuídos, e as datas em que foram pagos, de modo a possibilitar uma análise mais eficaz.

Assim, foram elaborados dois quadros por cada departamento do Governo Regional, indicando, respectivamente, os valores dos subsídios autorizados e os montantes efectivamente pagos, o que permitirá, para além de relacionar os beneficiários e as áreas de intervenção do executivo, comparar os montantes autorizados (apoios concedidos) e os realmente pagos.

Convém ainda referir que a alteração da orgânica do Governo Regional, operada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 26/92/M, de 13 de Novembro, provocou alterações significativas ao nível da constituição dos respectivos departamentos, dando origem a que alguns apoios financeiros tenham sido processados por intermédio de orçamentos de direcções regionais que, durante o ano de 1993, foram integradas noutras secretarias regionais.

4.2.1 — Presidência do Governo Regional

De acordo com as listagens remetidas pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, não foi atribuído qualquer apoio financeiro através do Orçamento deste departamento do Governo Regional. Todavia, analisado o mapa anexo ao relatório sobre a Conta da Região, dele consta a atribuição de um apoio, no montante de 100 000$, à Casa de Pessoal da Radiodifusão Portuguesa, pela rubrica 04.03.01 — «Transferências correntes — Particulares.»

4.2.2 — Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação

Embora as listagens remetidas pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas não refiram a concessão de qualquer subsídio ou apoio financeiro através do orçamento desta Secretaria Regional, os elementos constantes da Conta da Região permitem apurar que o Governo Regional efectuou, em 1993, os seguintes pagamentos:

(Em escudos)

Entidade	Código	Descrição	Valor
Gabinete	04.02.01	Transferências correntes — Instituições particulares (INATEL)	3 200 000
	05.01.01-A	Subsídios — Empresas públicas — Imprensa Regional da Madeira	51 500 000
	05.01.02-A	Subsídios — Empresas privadas — Jornal da Madeira	278 000 000
	05.01.02-H	Subsídios — Empresas privadas — Outros	53 000 000
Direcção Regional da Juventude	04.02.01	Transferências correntes — Instituições particulares	17 600 800
	04.03.01	Transferências correntes — Famílias	24 351 886
		Total	427 652 686

Donde se pode verificar que o total dos pagamentos efectuados por esta Secretaria, no que respeita a transferências para empresas públicas e entidades privadas, ascendeu a 427 600 contos, pagos por intermédio dos orçamentos do Gabinete do Secretário Regional e da Direcção Regional de Juventude, 77 % dos quais assumindo a forma de subsídios e os restantes a forma de transferências correntes.

Quanto aos montantes dos pagamentos efectuados, destacam-se, por ordem decrescente de importância, os subsídios atribuídos à Empresa Jornal da Madeira (278 000 contos, sendo 72 040 contos pagos à Caixa Geral de Depósitos e os restantes directamente à empresa Jornal da Madeira), seguidos pelos atribuídos a outras empresas privadas (53 000 contos, sendo 49 000 para o jornal *Notícias da Madeira*, e 3000 contos para a SIM — Sociedade de Imprensa da Madeira e 1000 contos para a sociedade que publica o jornal *Emigrante*), e à Imprensa da Madeira, E. P. (51 500 contos). São igualmente significativas as transferências efectuadas pela Direcção Regional de Juventude (41 900 contos), para apoiar acções em prol da juventude (associações de estudantes, escuteiros, etc.).

4.2.3 — Secretarias Regionais da Agricultura, Florestas e Pescas e da Economia e Cooperação Externa.

No tocante aos apoios financeiros atribuídos, pelas Secretarias Regionais da Agricultura, Florestas e Pescas e da Economia e Cooperação Externa, a empresas e a particulares será feita uma análise conjunta,

([15]) Cf. o n.º 17.º, parte II, n.º 2, alínea *b*), do Acórdão n.º 5/90, de 31 de Dezembro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 58, de 11 de Março de 1991.

derivada do facto de as listagens remetidas pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade fazerem referência a apoios que, no início do ano, foram processados pela Secretaria Regional da Economia e que, devido às alterações da estrutura orgânica do Governo Regional, passaram a ser processados pela Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas.

Assim, efectuar-se-á, inicialmente, a análise dos elementos remetidos pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, relativos a cada uma destas Secretarias Regionais e, posteriormente, de forma mais independente, com base nos mapas da Conta da Região, analisar-se-á a execução orçamental dos departamentos orgânicos em causa.

No ano de 1993, de acordo com as listagens trimestrais dos apoios financeiros atribuídos pela Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas, foram atribuídos cerca de 329 000 contos, sendo 256 600 contos para apoiar o desenvolvimento da estrutura produtiva e os restantes 73 100 contos destinados às Casas do Povo, para efeitos de promoção social.

O quadro seguinte permite identificar os beneficiários dos apoios destinados a diversos agentes económicos e Casas do Povo:

(Em escudos)

Descrição	Total
UCALPLIM (diferença de preço do custo do leite)	95 100 000,0
Bonificação de juros das pescas	94 188 541,0
Subsídio para alunos pescadores	4 855 028,0
Aparelhagem de ordenha mecânica	83 933,0
Surto de doença aviária (Newcastle)	8 750 000,0
Construções do Centro Hípico do PST	10 012 983,0
Apoio financeiro à pecuária — Santagro	19 485 532,0
Diversos	–
Participação na feira de Porto Moniz	870 000,0
Suimade (sobrebonificação do plano de desenvolvimento da fruticultura	156 881,0
Estragos do mau tempo (particulares)	4 626 800,0
Seguro de reses	4 130 450,0
Fornecimento de calcário moído	1 003 137,0
Reestruturação da vinha	123 747,0
Sustentação da vinha	454 685,0
Campanha calagens	2 699 212,0
Indemnização aos herdeiros de várias levadas	428 915,0
Apoio financeiro Bananicultura — Banana Sol	7 113 572,0
Confraria do Vinho da Madeira (IVM)	=2 500 000,0
Casas do povo (promoção social de casas do povo)	–
Acaporama	7 700 000,0
Boaventura	1 300 000,0
Calheta	5 200 000,0
Camacha	2 000 000,0
Câmara de Lobos	2 100 000,0
Campanário	1 100 000,0
Caniçal	3 200 000,0
Curral das Freiras	4 200 000,0
Estreito de Câmara de Lobos	2 300 000,0
Gaula	1 250 000,0
Ilha	1 100 000,0
Machico	2 850 000,0
Nossa Senhora da Piedade	2 700 000,0
Ponta Delgada	1 100 000,0
Ponta do Sol	3 900 000,0
Porto da Cruz	1 900 000,0
Porto Moniz	3 600 000,0
Porto Santo	1 300 000,0
Ribeira Brava	1 900 000,0
Santa Cruz	1 500 000,0
Santana	10 300 000,0
Santo António	1 800 000,0
São Martinho	3 000 000,0
São Jorge	1 000 000,0
São Roque do Faial	3 000 000,0
São Vicente	1 800 000,0
Total	329 683 417,0

Conforme se pode verificar, foram atribuídos apoios a uma grande diversidade de beneficiários, nas áreas da pecuária, da agricultura e da pesca, destacando-se, devido ao seu elevado montante, os destinados à UCALPLIM (95 100 contos para cobrir o diferencial entre o preço de custo do leite e o respectivo preço de venda) e às bonificações de juros aos armadores (94 100 contos).

E, embora com valores significativamente mais baixos, evidenciam-se os apoios financeiros concedidos à empresa Santagro (19 500 contos), ao Centro Hípico do Porto Santo (10 000 contos) e à Cooperativa Banana Sol (7100 contos).

Dos apoios destinados às Casas do Povo, previstos no capítulo 50 do orçamento desta Secretaria, e ascendendo a 73 100 contos, destacam-se os concedidos à Casa do Povo de Santana, no valor de 10 300 contos (14 % dos apoios atribuídos às Casas do Povo), e à ACAPORAMA (Associações de Casas do Povo da Região Autónoma da Madeira), no valor de 7700 contos (11 % dos apoios atribuídos às Casas do Povo).

Ainda segundo as referidas listagens, apurou-se que o Fundo Regional de Intervenção e Garantia Agrícola (FRIGA) atribuiu um apoio financeiro à Cooperativa Agrícola — Adega de São Vicente, para efeitos de se proceder ao pagamento do pessoal indispensável à campanha vinícola de 1993, no valor de 16 425 000$.

No que respeita aos apoios financeiros concedidos pela Secretaria Regional da Economia e Cooperação Externa, que ascendem a 238 329 679$, apresentam-se seguidamente os seus beneficiários, destacando-se de entre eles os apoios concedidos à empresa Horários do Funchal, para subsidiar o preços dos transportes urbanos de passageiros (84 400 contos), à Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, para comparticipar despesas de promoção do Centro de Negócios da Madeira (74 000 contos), e à UCALPLIM, para cobrir o diferencial entre o preço de custo e o preço de venda do leite (48 900 contos):

(Em escudos)

Descrição	Valor
SDM (comp. despesas de promoção)	74 054 211
Horários do Funchal (cobrir custos operacionais)	84 436 362
Autotransportadora do Porto Santo	4 686 000
Aquisição de equipamento para aproveitamento de energia solar (João Pestana & Filhos, L.da)	1 056 525
Associação de Jovens Empresários (Comp. Exp. Jovem)	12 000 000
Direcção Regional de Pescas	–
Subsídio aos alunos pescadores	3 508 976
Apoio da frota pesqueira	322 038
UCALPLIM (diferencial entre o preço de custo e o preço de venda do leite)	48 900 000
Plano de Desenvolvimento da Viticultura	285 160
Reestruturação da vinha	1 055 925
Subsídio à ACIF	3 780 000
Financiamento e estudo a empresa exportadoras de banana (ACIF)	1 176 000
Associação de Agricultores da Madeira (acções de desenvolvimento no âmbito da APEB)	3 000 000
Indemnização compensatória da CEE	68 482
Total	238 329 679

Através da comparação entre os dois quadros anteriores, designadamente no que se refere à UCALPLIM e aos apoios às pescas, verifica-se que a DROC, aquando da elaboração da relação dos subsídios atribuídos, alterou, na sequência da modificação da orgânica do Governo Regional, a afectação departamental de alguns apoios atribuídos em 1993.

4.2.3.1 — Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas

De acordo com os mapas constantes da Conta da Região, apuraram-se, nas rubricas de classificação económica em análise, pertencentes aos agrupamentos 04, 05 e 08, pagamentos que ascendem, globalmente, a 334 510 457$40, tendo sido pagos, no âmbito das despesas de funcionamento, 146 500 contos pela dotação orçamental afecta ao Gabinete do Secretário Regional, 10 552 contos pelos serviços da área agro-alimentar e pescas e 20 181 contos pela Direcção Regional de Pecuária. O montante restante (157 277 contos) foi pago por intermédio das dotações

orçamentais de alguns projectos constantes do PIDDAR deste departamento do Governo Regional, sendo 18 851 contos pela Direcção Regional da Pecuária, 35 551 contos pela Direcção Regional da Agricultura e 102 875 contos pela Direcção Regional das Pescas.

(Em escudos)

Entidade	Código	Descrição	Valor
Gabinete	05.01.02-A	Subsídios — Empresas privadas — UCALPLIM	144 000 000,0
	05.01.01-B	Subsídios — Empresas privadas — Outros	2 500 000,0
Serviços na área agro-alimentar e pescas	05.04.01-A	Subsídios — Empresas individuais — Seguro de reses	10 552 811,0
Direcção Regional da Pecuária	05.04.01-B	Subsídios — Empresas individuais — Indemnizações por morte	9 203 810,0
	05.04.01-E	Subsídios — Empresas individuais — Feira de Porto Moniz	10 977 234,0
	50.05.04.01	Subsídios — Empresas individuais — Plano de Desenvolvimento Pecuário	18 850 916,0
Direcção Regional da Agricultura	50.05.01.02	Subsídios — Empresas privadas — Plano de Desenvolvimento Agrícola	141 429,0
	50.05.04.01	Subsídios — Empresas individuais — Plano de Desenvolvimento Agrícola	4 504 622,0
	50.05.04.01	Subsídios — Empresas individuais — Plano de Reestruturação e Reconversão da Vinha	816 338,0
	50.04.02.01	Transferências correntes — Instituições particulares — Acções de apoio à agricultura na Madeira	3 000 000,0
	50.05.01.02	Subsídios — Empresas privadas — Acções de apoio à agricultura na Madeira	3 780 000,0
	50.05.04.01	Subsídios — Empresas individuais — Acções apoio à agricultura na Madeira	68 482,0
	50.05.01.02	Subsídios — Empresas privadas — Comparticipação pública de investimentos privados	21 018 432,0
	50.05.01.02	Subsídios — Empresas privadas — Campanha calagem	9 568,0
	50.05.04.01	Subsídios — Empresas individuais — Campanha calagem	2 213 232,0
Direcção Regional das Pescas	50.05.04.01	Subsídios — Empresas individuais — Apoio à frota pesqueira	94 510 579,4
	50.05.04.01	Subsídios — Empresas individuais — Formação profissional no sector das pescas	8 364 004,0
		Total	334 510 457,4

Dos subsídios atribuídos por esta Secretaria Regional, destacam-se, pelo seu elevado montante, os apoios financeiros concedidos à UCALPLIM, que ascenderam a 144 000 contos (correspondente a 43 % do total dos apoios concedidos e pagos), em ordem a cobrir o diferencial entre o preço de custo e o preço de venda do leite.

No que se refere aos fundos e serviços autónomos dependentes da mesma Secretaria Regional, conclui-se que:

a) A Direcção Regional de Agricultura, no âmbito das despesas do PEDAP, realizou transferências de capital no montante de 359 089 173$, destinando-se 45 % à administração local regional autónoma e os restantes 55 % a instituições particulares;

b) O Instituto do Vinho da Madeira realizou transferências correntes destinadas a acções de divulgação, no montante de 12 500 000$;

c) O Fundo Regional de Intervenção e Garantia Agrícola atribuiu subsídios no montante de 25 419 370$, dos quais 80 % tiveram como destino empresas privadas.

4.2.3.2 — Secretaria Regional da Economia e Cooperação Externa

Segundo os valores constantes da Conta da Região relativa ao ano económico de 1993, foram pagos subsídios no montante de 172 102 992$50, sendo 89 % relativos a investimentos do plano e os restantes atribuídos pelo orçamento de funcionamento de diversas direcções regionais.

(Em escudos)

Entidade	Código	Descrição	Valor
Direcção Regional do Comércio e Indústria.	05.01.02-A	Subsídios — Empresas privadas — Subsídios ao abastecimento regional	2 120 944,5
Direcção Regional dos Transportes Terrestres.	05.01.01-A	Subsídios — Empresas públicas — Horários do Funchal	12 000 000,0
	05.04.01-B	Subsídios — Empresas públicas — Transportes terrestres do Porto Santo	5 112 000,0
Gabinete da Zona Franca	05.04.01.1-A	Subsídios — Empresas participadas — Promoção exterior da zona franca	64 317 846,0
Direcção Regional do Comércio e Indústria.	50.05.01.02	Subsídios — Empresas privadas — SIAPPI	77 495 677,0
	50.05.01.02	Subsídios — Empresas privadas — Agência de energia	1 056 525,0
	50.05.01.02	Subsídios — Empresas privadas — Apoio estrutural à Associação de Grossistas e Retalho	10 000 000,0
		Total	172 102 992,5

E, de acordo com a listagem da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, pela Secretaria Regional de Administração Pública, embora extinta em 1992, foram no 1.º trimestre de 1993, processados subsídios, destinados a cobrir o diferencial entre os custos de exploração e o preço de venda do serviço prestado, às seguintes entidades:

Empresa Horários do Funchal (no valor de 12 000 contos), e Auto Transportadora do Porto Santo (no valor de 426 contos).

Estes montantes foram posteriormente incluídos no orçamento da Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa, já que a Direcção Regional dos Transportes (antes da Secretaria Regional de Administração Pública) se integrou na Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa.

No que se refere aos fundos e serviços autónomos dependentes desta Secretaria Regional, conclui-se que:

a) O Instituto do Bordado, Tapeçarias e Artesanato da Madeira realizou transferências correntes para o Instituto do Comércio

Externo Português, no montante de 21 500 000$, e atribuiu subsídios a empresas individuais, no montante de 1 381 930$;

b) A Direcção Regional das Pescas realizou transferências correntes, no montante de 9 020 049$, sendo 88 % destinado a serviços autónomos.

4.2.4 — Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego

Conforme a relação de apoios financeiros remetida à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, a Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego, durante o ano económico de 1993, atribuiu cerca de 2,4 milhões de contos, relativos aos apoios financeiros que se discriminam no quadro seguinte:

Descrição	Valor	Percentagem
Apoio ao pagamento de pessoal de estabelecimentos de ensino privado	257 351 096	11
Acção social escolar	252 293 959	10
Subsídios de invalidez, pensões e reformas a professores primários	8 338 173	0
Bolsas de estudo	156 909 140	6
Subsídios a escolas particulares	706 920 281	29
Participação nos campeonatos nacionais (1.ª divisão e divisão de honra)	310 529 610	13
Apoio a actividades desportivas	684 835 835	28
Subsídios a estudantes	3 058 226	0
Diversos	47 394 750	2
Total	2 427 631 070	100

De onde se pode observar que cerca de 29 % do total dos subsídios atribuídos (706 900 contos) destinaram-se a subsidiar o funcionamento de escolas particulares, acrescendo a esses apoios os consignados ao pagamento de pessoal (257 300 contos), enquanto, para o apoio dos estudantes mais carenciados, através da Acção Social Escolar e de bolsas de estudo, foram dados subsídios nos valores, respectivamente, de 252 200 contos e 156 900 contos (10 % e 6 % do total).

Dos restantes apoios concedidos, destacam-se, pelo seu montante, os atribuídos pela Direcção Regional dos Desportos, quer ao desporto amador, com 684 800 contos (22 %), quer os destinados a assegurar a participação de equipas regionais nos campeonatos nacionais de futebol da 1.ª divisão e da divisão de honra (310 000 contos).

Face à grande diversidade das entidades apoiadas por este departamento, bem como aos elevados montantes a que tais apoios ascendem, considerou-se necessária a desagregação pelos respectivos beneficiários, tendo-se para o efeito elaborado os quadros que seguem.

a) Relativamente aos apoios destinados ao pagamento de pessoal dos estabelecimentos de ensino privado da Região, obteve-se a seguinte desagregação:

Descrição	Valor	Peso (percentagem)
Semi-Internato de Santa Clara	53 790 411$00	21
Jardim-de-Infância Canto do Muro	13 545 000$00	5
Instituto São Vicente de Paulo	19 879 992$00	8
Aux. Maternal do Funchal	84 322 440$00	33
Sagrada Família	5 680 835$00	2
Patronato de São Pedro	6 817 002$00	3
Abrigo Infantil de Nossa Senhora da Conceição	9 440 920$00	4
Jardim-de-Infância Apres. Maria — Calheta	12 714 996$00	5
Centro Infantil D. Maria Eugénia Canavial	43 971 000$00	17
Externato da Conceição	1 958 150$00	1
Externato Santa Filomena	1 958 150$00	1
Externato Júlio Dinis	3 272 200$00	1
Total	257 351 096$00	100

b) Quanto às despesas relacionadas com a Acção Social Escolar, que incluem as despesas com suplemento alimentar para os estudantes, os auxílios económicos directos, as despesas com alimentação e alojamento e as despesas com apetrechamento e seguro escolar, foram os seguintes os montantes por beneficiário:

Descrição	Valor	Peso (percentagem)
Delegação Escolar do Funchal	16 122 890$00	6
Delegação Escolar de Câmara de Lobos	10 238 040$00	4
Delegação Escolar de Ribeira Brava	3 592 328$50	1
Delegação Escolar de Ponta do Sol	2 017 300$00	1
Delegação Escolar de Calheta	2 757 224$00	1
Delegação Escolar de Porto Moniz	1 263 597$00	1
Delegação Escolar de Santana	1 948 655$00	1
Delegação Escolar de São Vicente	2 103 503$00	1
Delegação Escolar de Machico	5 066 620$00	2
Delegação Escolar de Santa Cruz	4 862 699$00	2
Delegação Escolar do Porto Santo	1 113 482$00	0
Director da Escola Salesiana	556 887$00	0
Lar de Nossa Senhora do Bom Conselho	373 500$00	0
Lar de Santa Clara	107 400$00	0
Escola Preparatória de Achada	2 004 760$00	1
Escola Preparatória Hor. Bento Gouveia	17 196 663$00	7
Escola Preparatória de Ponta do Sol	7 662 842$00	3
Escola Preparatória da Calheta	4 399 949$00	2
Escola Preparatória de B. Man. Fer. Cabral	3 906 847$00	2
Escola Preparatória de Machico	14 458 785$00	6
Escola Preparatória de Santa Cruz	12 340 349$00	5
Escola Secundária e Preparatória de Câmara de Lobos	105 288$00	0
Escola Preparatória Est. Câmara de Lobos	19 000 116$00	8
Escola Básica e Secundária Est. Câmara de Lobos	11 129 673$50	4
Escola Básica dos Louros	13 385 603$00	5
Escola Básica e Secundária do Galeão	7 983 689$00	3
Escola Básica e Secundária de Gonçalves Zarco	15 416 481$00	6
Escola Básica e Secundária de Bartol. Perestrelo	3 668 282$00	1
Escola Básica e Secundária do Padre Manuel Álvares	9 743 053$00	4
Escola Básica de D. Lucinda de Andrade	1 160 260$00	0
Escola Secundária do Funchal	1 287 701$00	1
Escola Secundária de Francisco Franco	14 469 219$00	6
Escola Secundária de Jaime Moniz	13 664 941$00	5
Escola Secundária de Ângelo Augusto da Silva	10 293 554$00	4
Escola Secundária de Machico	3 079 436$00	1
Escola Preparatória do Porto Santo	2 886 595$00	1
Escola Básica do Porto Moniz	1 579 116$00	1
Escola Básica e Secundária da Camacha	9 176 020$00	4
Comissão Instaladora U. Madeira	150 611$00	0
Total	252 293 959$00	100

Ainda no que se refere a este tipo de apoios, intimamente ligados à função redistributiva do Estado, os montantes atribuídos a estudantes, a título de subsídio de viagem, ascenderam a 2 923 526$, os subsídios a trabalhadores estudantes a 134 700$ e as bolsas de estudo a 156 909 140$. Foram ainda atribuídos, a título de subsídio de invalidez, 6 132 158$, a título de reforma a professores primários, 1 857 975$, e a título de pensões de sobrevivência e vitalícias, 348 040$.

c) Os subsídios destinados a apoiar o financiamento das escolas particulares tiveram os seguintes beneficiários:

Subsídios a escolas particulares	Valor	Peso (percentagem)
Colégio Infante D. Henrique	84 087 543$00	12
Externato Apresentação de Maria	79 507 179$00	11
Colégio de Santa Teresinha	78 757 200$00	11
Escola Salesiana de Artes e Ofícios	116 519 922$00	16
Escola Complementar do Til	121 333 338$00	17
Externato Lisbonense	24 827 061$00	4
Externato Nun'Alvares	6 947 468$00	1
Externato de São João	15 536 271$00	2
Externato D. Maria Eugénia Canavial	22 490 934$00	3
Externato Princesa D. Amélia	35 992 593$00	5
Externato Sagrada Família	11 853 501$00	2
Externato Arendrup	5 125 266$00	1

Subsídios a escolas particulares	Valor	Peso (percentagem)
Externato Espírito Santo	8 759 868$00	1
Externato Condestável	14 235 396$00	2
Externato Santa Maria Madalena	12 081 045$00	2
Externato Nossa Senhora da Conceição	10 593 000$00	1
Externato Santa Ana	11 522 862$00	2
Externato São Francisco de Sales (P)	10 655 694$00	2
Externato São Francisco de Sales (G)	18 152 142$00	3
Cruz Vermelha Portuguesa	4 962 003$00	1
Centro Paroquial e Social Graça	7 980 000$00	1
Fundação D. Jacinta	4 999 995$00	1
Total	706 920 281$00	100

Da relação fornecida pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, constam ainda o subsídio atribuído à Câmara Eclesiástica do Funchal, no valor de 37 300 contos, e para cofinanciar o curso de Humanidades e de Gestão de Empresas, bem como o apoio à Cruz Vermelha do Funchal no valor de 10 000 contos, destinado a comparticipar as obras de construção de um infantário.

d) No que respeita aos subsídios atribuídos por intermédio do orçamento da Direcção Regional dos Desportos, apuraram-se os seguintes beneficiários:

Descrição	Valor
Participação nos campeonatos nacionais (1.ª divisão e divisão de honra):	
C. D. Nacional	52 929 870$00
C. F. União	117 549 870$00
C. S. Marítimo	140 049 870$00
Apoio às actividades — contratos-programa	10 412 300$00
Participação nos campeonatos das 3.ª divisão e 2.ª divisão B	175 268 000$00
Despesas de transportes do desporto amador (PST)	3 000 000$00
Apoio às equipas na alta competição	68 800 000$00
Estatuto Regional de Apoio à Alta Competição	27 100 000$00
Deslocações de árbitros e atletas ao campeonato nacional	148 221 665$00
Apoio às actividades nacional e regional (associações regionais de cada modalidade)	116 254 000$00
Apoio ao clubes na competição regional	60 423 870$00
Suporte das actividades na competição nacional (clubes)	13 450 000$00
Subsídio de insularidade	2 336 000$00
Apoio a atletas a nível individual	570 000$00
Apoio à equipa de voleibol de Machico	1 500 000$00
Apoio à realização de eventos de qualidade:	
Desp. org. final four masc. (Associação de Basquetebol)	4 000 000$00
Associação de Desportos da Madeira	4 500 000$00
Associação de Andebol da Madeira	4 000 000$00
Associação de Voleibol da Madeira	3 000 000$00
Associação Reg. Remo, Vela e Canoagem	1 500 000$00
Clube Naval do Funchal	4 000 000$00
Associação de Futebol do Funchal — organização do torneio autonomia	10 000 000$00
Diversos:	
Projecto de ocupação de tempos livres	1 000 000$00
Protocolo para utilização do pavilhão da Escola Salesiana	9 000 000$00
Participação em competições europeias de clubes	16 500 000$00
Total	995 365 445$00

Na análise do quadro anterior, destacam-se os subsídios atribuídos às equipas que participam nos campeonatos nacionais de futebol da 1.ª divisão, divisão de honra, 2.ª divisão B e 3.ª divisão [485 700 contos ([16])], seguindo-se as despesas com as deslocações de árbitros e atletas às competições nacionais (148 200 contos), o apoio às actividades na competição desportiva nacional e regional, repartido pelas associações regionais de cada modalidade (116 200 contos) e, com importâncias semelhantes, os apoios às equipas na alta competição e competição regional, com, respectivamente, 68 800 e 60 400 contos.

De acordo com os registos constantes da Conta da Região, foi possível elaborar o quadro seguinte, onde se verifica que foram efectuados pagamentos com a atribuição de apoios financeiros a diversas entidades, no valor de 2 961 550 766$, dos quais 237 772 010$ assumiram a forma de subsídios e os restantes a forma de transferências:

Entidade	Cód.	Descrição	Valor
Direcção Regional de Inovação e Gestão Educativa	04.02.01-A	Transferências correntes — Instituições particulares — Universidade Católica	29 915 800$00
	04.02.01-B	Transferências correntes — Instituições particulares — Outros	987 183 331$00
	04.03.01	Transferências correntes — Particulares	161 568 541$00
	08.03.01	Transferências de capital — Instituições particulares	7 995 900$00
Direcção Regional de Administração de Pessoal	04.03.01	Transferências correntes — Particulares	10 020 205$00
Direcção dos Serviços de Acção Social	04.02.01-B	Transferências correntes — Instituições particulares — Outros	5 937 607$00
Direcção Regional de Inovação Educativa	04.03.01	Transferências correntes — Particulares	347 203 120$00
Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional	04.03.01	Transferências correntes — Particulares	2 692 800$00
	05.01.02	Subsídios — Empresas privadas	5 612 750$00
Direcção Regional de Educação Especial	04.03.01	Transferências correntes — Particulares	5 592 500$00
Direcção Regional dos Desportos	04.02.01	Transferências correntes — Instituições particulares	723 015 254$00
	04.03.01	Transferências correntes — Particulares	570 000$00
Direcção Regional de Inovação Educativa	50.04.02.01	Transferências correntes — Instituições particulares — Equipamento e construção de estabelecimentos de ensino particular.	12 000 000$00
Direcção Regional de Educação Especial	50.04.01.03	Transferências correntes — Instituições particulares — Programa Operacional para Jovens Deficientes	34 000 000$00
	50.04.03.01	Transferência correntes — Particulares — Programa Operacional para Adultos Deficientes	13 680 000$00
Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional	50.04.03.01	Transferências correntes — Particulares — Implementação e avaliação de acções de formação profissional	90 000 000$00
	50.05.01.02	Subsídios — Empresas privadas — Implementação e avaliação de acções de formação profissional	49 349 600$00
	50.05.01.02	Subsídios — Empresas privadas — Formação e inserção de professores de jovens	50 333 300$00

([16]) Não se incluem aqui os montantes atribuídos por intermédio do FIFPROF, contabilizados na Secretaria Regional das Finanças.

Entidade	Cód	Descrição	Valor
Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional	50.05.01.02	Subsídios — Empresas privadas formação e inserção de professores de adultos	18 000 000$00
	50.05.01.02	Subsídios — Empresas privadas — Ap. contratação e criação de actividades independentes	62 676 668$00
	50.04.03.01	Transferências correntes — Particulares — Ap. contratação e criação de actividades independentes	2 904 000$00
	50.04.03.01	Transferências correntes — Particulares — Acção para desenvolvimento do emprego	16 200 000$00
	50.05.01.02	Subsídios — Empresas privadas — Acções para desenvolvimento do emprego	51 799 700$00
Direcção Regional dos Desportos	50.04.02.01	Transferências correntes — Institutos particulares — Acções de fomento desportivo	273 299 690$00
		Total	2 961 550 766$00

Assim, cerca de 22,7 % do total destes apoios financeiros (674 200 contos) relacionam-se com a execução de programas constantes do Plano de Investimentos da Região Autónoma da Madeira, destacando-se, de entre eles, as transferências para instituições ligadas a acções de fomento desportivo (273 200 contos) e as transferências correntes para particulares, conexas com a implementação, avaliação e controlo de acções de formação profissional desenvolvidas pela Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional (90 000 contos).

Dos subsídios atribuídos pelo orçamento de funcionamento da Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego, referidos como transferências correntes, salientam-se os apoios concedidos a instituições particulares pela Direcção Regional de Inovação Educativa, no valor de 987 100 contos, e pela Direcção Regional dos Desportos, no montante de 723 000 contos.

Considerando os elementos enviados pela Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional, e a importância dos apoios por ela atribuídos, foi elaborado o quadro seguinte, em que se indicam os montantes dos apoios financeiros reembolsáveis concedidos por aquela Direcção Regional, discriminados por beneficiários:

(Em escudos)

Empresas	Valor
Anabela Carvalho Cabral	2 179 200
César Augusto Cavalcante	968 000
Correia & Berenguer, L.da	1 742 400
Dalila Maria Abreu Santos	908 000
Daniel Paulo Andrade Santos	968 000
Emanuel Reis V. Aguiar	1 548 800
Gabriela de Nóbrega Franco	1 452 000
Geovani Fernandes Pereira	1 089 600
Ginásio de Ouro, L.da	1 161 600
Glória Maria Pestana Horta	1 089 600
Guida Maria M. F. Silveira	499 400
João de Leça Freitas	338 400
Luazul — Companhia Ret. Art. Vestuário e Confecções, L.da	1 634 400
Lúcia de Abreu Campanário Correia	242 000
Margarida Jardim Serrão Sardinha	2 904 000
Maria João Faria Figueira	580 800
Maria Clementina Gonçalves Faria	774 400
Maria da Graça Costa Perrigil	580 800
Maria Inês Freitas Basílio Félix	1 936 000
Maria Inês Silva Barreto	1 089 600
Maria Inocência Correia	2 178 000
Maria Pena Freitas	726 000
Natércia Filipa Silva Jardim	1 355 200
Publicruz	1 548 800
Sandra Júlia N. Franco	3 087 200
Sandra Maria Rodrigues Delgado	580 800
Serralharia Madeira Ferro	5 448 000
Sílvio Spranger Silva	1 362 000
Socrimadeira	2 179 200
Spidel	4 086 000
Susana Maria Costa Lopes Nunes	1 742 400
Vicente Góis Faria	2 043 000
Total	50 023 600

4.2.5 — Secretaria Regional do Turismo e Cultura

De acordo com os valores apurados pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, e sintetizados no quadro seguinte, os subsídios atribuídos pela Secretaria Regional do Turismo, Cultura e Emigração atingiram a importância de 184 000 contos.

(Em contos)

Descrição	Valor	Percentagem
Cobrança de prejuízos causados pelo temporal	740 000	0
Comissão da Organização das Festas de São João da Ribeira	1 500 000	1
Participação no cortejo alegórico do Carnaval	32 000 000	17
Subsídios para participação na Festa do Vinho da Madeira 93	18 000 000	10
Associação Sócio-Cultural Aliança	350 000	0
Encontro Reg. de Tunas (Casa do Povo de Gaula)	600 000	0
Intercâmbio cultural (Banda de Câmara de Lobos)	500 000	0
Aquisição de instrumentos (Banda «Os Infantes»)	300 000	0
Exposição de rochas ornamentais (Associação dos Estudantes da Universidade de Aveiro	250 000	0
Associação de Recreio Musical União da Mocidade (despesas de deslocação ao continente)	500 000	0
Festival da Canção do Faial (Associação Desportiva e Cultural do Faial)	1 000 000	1
Apoio para a realização da Festa da Uva (Centro de Animação Cultural e Desporto do Porto da Cruz)	3 600 000	2
Apoio aos proprietários de casas com cobertura de colmo (Santana)	5 280 000	3
Confraria de Nossa Senhora da Graça (Arraial PST)	100 000	0
Santa Casa da Misericórdia (arranjo da Capela das Almas)	500 000	0
Assegurar despesas de manutenção:		
Orquestra de Câmara da Madeira	35 000	19
Teatro Experimental do Funchal (TEF)	18 000 000	10
Associação Quebras-Costas	6 000 000	3
Orfeão Madeirense	4 000 000	2
Associação Musical Cultural Xarabanda	2 000 000	1
Coro de Câmara da Madeira	18 000 000	10
Associação de Animação Geringonça	2 000 000	1
Manutenção do Museu de Arte Sacra	11 101 136	6
Imprensa Regional da Madeira	22 800 000	12
Total geral	184 121 136	100

De entre os subsídios concedidos por esta Secretaria, destacam-se os atribuídos à Orquestra de Câmara da Madeira (35 000 contos, correspondentes a 17% do total), aos grupos participantes no cortejo alegórico do Carnaval (32 000 contos), correspondente a 17% do total), o destinado a viabilizar o funcionamento da Imprensa Regional da Madeira (no valor de 22 800 contos), e os apoios dados ao Teatro Experimental do Funchal e aos participantes na Festa do Vinho da Madeira (ambos de 18 000 contos).

Tendo em atenção os valores constantes da Conta da Região, evidenciados no quadro seguinte, foram pagos apoios financeiros pela Secretaria Regional do Turismo e Cultura, durante o ano económico de 1993, no valor de 336 505 106$, destacando-se o facto de a grande maioria dos apoios estar enquadrada em programas e projectos incluídos no PIDDAR, relacionados com a promoção e animação de acontecimentos especiais (Festa de Carnaval, Festa da Flor, Festa do Vinho da Madeira, Festa do Fim de Ano, etc.).

Entidade	Código	Descrição	Valor	Percentagem
Direcção Regional do Turismo	05.01.02	Subsídios — Empresas privadas	740 000$00	0
Direcção Regional dos Assuntos Culturais	04.02.01	Transferências correntes — Instituições particulares	10 087 600$00	3
	04.03.01	Transferências correntes — Particulares	750 000$00	0
	04.04.02	Transferências correntes — Outras para o exterior	4 800 138$00	1
Direcção Regional do Turismo	50.04.04.02	Transferências correntes — Outras para o exterior — Promoção do golfe	502 747$00	0
	50.04.04.02	Transferências correntes — Outras para o exterior — Acção de promoção em Espanha	10 735 849$00	3
	50.04.04.02	Transferências correntes — Outras para o exterior — Acção de promoção na Alemanha	13 606 993$00	4
	50.04.04.02	Transferências correntes — Outras para o exterior — Acção de promoção na Bélgica	287 400$00	0
	50.04.04.02	Transferências correntes — Outras para o exterior — Acção de promoção na Holanda	635 384$00	0
	50.04.04.02	Transferências correntes — Outras para o exterior — Acção de promoção no Reino Unido e Irlanda	5 108 168$00	2
	50.04.04.02	Transferências correntes — Outras para o exterior — Acção de promoção na Áustria e Hungria	1 421 244$00	0
	50.04.04.02	Transferências correntes — Outras para o exterior — Acção de promoção nos EUA	3 269 946$00	1
	50.04.04.02	Transferências correntes — Outras para o exterior — Acção de promoção na Finlândia, Noruega e Suécia	16 384 292$00	5
	50.04.04.02	Transferências correntes — Outras para o exterior — Acção de promoção na Suíça	1 030 117$00	0
	50.05.01.02	Subsídios — Empresas privadas — Promoção do golfe	75 000 000$00	22
	50.04.04.02	Transferências correntes — Outras para o exterior — Congressos e incentivos	123 277$00	0
	50.05.02.03	Subsídios — Outras instituições de crédito	41 651 951$30	12
	50.04.03.01	Transferências correntes — Particulares — Festa do Carnaval	32 000 000$00	10
	50.04.03.01	Transferências correntes — Particulares — Festa da Flor	24 500 000$00	7
	50.04.03.01	Transferências correntes — Particulares — Festa do Vinho da Madeira	18 000 000$00	5
	50.04.03.01	Transferências correntes — Particulares — Festa do Fim do Ano	10 150 000$00	3
	50.04.03.01	Transferências correntes — Particulares — Iniciativas diversas	2 000 000$00	1
Direcção Regional dos Assuntos Culturais	50.04.02.01	Transferências correntes — Instituições particulares — Museu de Arte Sacra	9 000 000$00	3
	50.04.03.01	Transferências correntes — Casas de Santana e Moinhos PST	4 920 000$00	1
	50.04.03.01	Transferências correntes — Particulares — Festival de Música	2 000 000$00	1
	50.04.03.01	Transferências correntes — Particulares — Outros festivais	2 800 000$00	1
	50.04.03.01	Transferências correntes — Particulares — Apoios a iniciativas culturais	45 000 000$00	13
		Total	336 505 106$00	100

A Direcção Regional do Turismo foi, pois, responsável pela atribuição de 76% do total dos subsídios concedidos por esta Secretaria Regional, sendo que mais de 99% desse montante constam do capítulo 50. No que diz respeito à Direcção Regional dos Assuntos Culturais, foram concedidos subsídios no montante de 79 357 738$, sendo 80% deste valor suportados por dotações do plano.

Dos apoios pagos pelo capítulo 50, são referenciáveis as transferências para o exterior, realizadas com o intuito de financiar as acções promocionais em vários países (transferências para o ICEP e para os centros de turismo de Portugal no estrangeiro), bem como o montante de 75 000 contos, atribuído à empresa Top Golf, L.da, para promoção do golfe (não incluído na listagem da DROC).

4.2.6 — Secretaria Regional do Equipamento Social

Na relação dos subsídios concedidos pelo Governo Regional durante o ano de 1993, remetida pela Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade, não surge qualquer referência a subsídios atribuídos pela Secretaria Regional do Equipamento Social. No entanto, de acordo com os valores apresentados na Conta da Região, foi possível elaborar o quadro seguinte:

Entidade	Código	Descrição	Valor
Direcção Regional de Estradas	04.03.01	Transferências correntes — Particulares	64 425$00
Direcção Regional de Obras Públicas	50.04.03.01	Transferências correntes — Acções de formação profissional	483 090$00
		Total	547 515$00

A nível de apoios financeiros pagos pela Secretaria Regional do Equipamento Social, verifica-se que a grande parte (88% do montante total), foi atribuída pela Direcção Regional de Obras Públicas a particulares, destinando-se a acções de formação profissional, integradas nos projectos do Plano de Investimento, enquanto os restantes foram atribuídos pela Direcção Regional de Estradas.

No que se refere aos fundos e serviços autónomos dependentes desta Secretaria Regional, o Instituto de Habitação da Madeira atribuiu subsídios no montante de 137 036 954$60, dos quais 88% destinaram-se ao apoio a cooperativas de habitação económica.

4.2.7 — Secretaria Regional dos Assuntos Sociais

Nas relações dos subsídios atribuídos, durante o ano económico de 1993, enviadas pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, não constavam quaisquer apoios concedidos por este departamento do Governo Regional.

Contudo, após a análise dos registos da Conta da Região, bem como da relação dos subsídios e transferências efectuadas no ano económico de 1993, anexa à Conta da Região, apurou-se a existência de transferências para particulares e instituições particulares que atingiram a importância de 59 777 979$, sendo de salientar os montantes destinados a financiar despesas da Casa de Saúde Câmara Pestana (25 600 contos, correspondente a 43% do total dos apoios atribuídos) e à formação permanente de pessoal (22 200 contos, correspondente a 37% do total de apoios concedidos).

Entidade	Código	Descrição	Valor
Gabinete	04.03.01-A	Transferências correntes — Escola de Enfermagem São José de Cluny	9 396 000$00
	04.02.01-B	Transferências correntes — Instituições particulares — Casa de Saúde Câmara Pestana	25 641 292$00
	04.03.01-A	Transferências correntes — Particulares — Formação permanente de pessoal	22 170 427$00
	04.03.01-B	Transferências correntes — Particulares	766 260$00
Escola Superior de Enfermagem	04.03.01-B	Transferências correntes — Particulares — Bolsas de estudo	1 804 000$00
		Total	59 777 979$00

No que concerne aos fundos e serviços autónomos dependentes desta Secretaria Regional, o Serviço Regional de Protecção Civil realizou transferências correntes no montante de 34 173 353$, dos quais 82% destinaram-se a apoiar os bombeiros municipais.

4.2.8 — Secretaria Regional das Finanças

Os apoios financeiros concedidos por esta Secretaria Regional, durante o ano de 1993, de acordo com a listagem da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, ascenderam a 1 498 821 628$70 (excluídos os concedidos aos municípios, que serão tratados em ponto autónomo), assim distribuídos:

Descrição	Valor
Apoios ao desporto:	
FIFROP (apoio futebol profissional)	861 256 000$00
Clube Naval do Funchal (comparticipação para melhoria de instalações)	60 830 000$00
Clube Sports da Madeira [Rally Vinho da Madeira e 3000 contos de apoio (cf. a Resolução n.º 1052/93)]	105 300 000$00
PLANAL, S. A. (II Open Ilha da Madeira)	15 000 000$00
Clube Desportivo Portosantense	3 000 000$00
Clube Desportivo e Recreativo dos Prazeres	15 000 000$00
Diário de Notícias (apoiar VI Raid DN)	5 000 000$00
João L. C. Q. M. (aquisição de material para participação em regata)	2 000 000$00
Comparticipações aos clubes organizadores de provas oficiais:	
Sporting Clube Santacruzense	1 900 000$00
Clube 100 à Hora	3 300 000$00
Clube Sports Marítimo	1 100 000$00
Apoios financeiros:	
Orfeão Madeirense	416 666$00
Associação Quebra-Costas	416 666$00
Coro de Câmara da Madeira	1 250 000$00
Coro de Câmara de Câmara de Lobos	333 000$00
Teatro Experimental do Funchal	1 250 000$00
Orquestra de Câmara do Funchal	2 500 000$00
Associação de Animação Geringonça	416 666$00
Associação Cultural e Musical Xarabanda	333 333$00
Grupo Coral Arco da Calheta (encontros de coros)	1 500 000$00
Banda da Ponta do Sol (deslocação à América Latina)	1 800 000$00
Paróquia São Jorge (reparação eléctrica da igreja)	5 163 256$00
Diocese do Funchal (reparação de igrejas)	20 000 000$00
Paróquia da Camacha (custear obras de conclusão)	12 500 000$00
Subsídio mensal para custear despesas (Irmãs Clarisses)	830 000$00
Igreja do Colégio (custear obras de restauração)	7 500 000$00
Casa da Madeira no Norte	1 560 000$00
Casa da Madeira nos Açores	960 000$00
Casa da Madeira em Lisboa	1 800 000$00
Casa da Madeira em Coimbra	2 160 000$00
Associação de Bombeiros Voluntários	30 000 000$00
Compensação a cônsules na aquisição de viatura	9 582 077$00
Apoios a empresas:	
Empresa Jornal da Madeira	15 000 000$00
Imprensa Regional da Madeira, E. P.	3 500 000$00
Sociedade Turística Palheiro Golfe (apoio à promoção)	40 000 000$00
Compensação para diferenças de preços referentes à distribuição de combustíveis	243 663 964$70
Apoios a rádios locais:	
Posto Emissor do Funchal	900 000$00
Posto Emissor do Funchal (aquisição de equipamento	1 800 000$00
Ramos Marques & Vasconcelos (aquisição de equipamento)	14 400 000$00
Estação Rádio da Madeira (aquisição de equipamento	1 800 000$00
Rádio Girão (aquisição de equipamento)	1 800 000$00
Total	1 498 821 628$70

Para além da grande diversidade de beneficiários dos apoios financeiros, destacam-se, pelo seu elevado montante, os apoios destinados ao Fundo de Investimento para o Futebol Profissional (861 256 contos, correspondentes a 57,5% do total de apoios financeiros concedidos) e às empresas responsáveis pela distribuição e transporte de combustíveis (243 664 contos, correspondentes a 16% do total dos apoios).

Foram ainda atribuídos 105 300 contos (7 %) ao Clube Sports da Madeira, para financiar a realização do Rally Vinho da Madeira, e cerca de 61 000 contos ao Clube Naval do Funchal, para comparticipar os custos com a melhoria das instalações.

O quadro seguinte permite, com base nos pagamentos constantes da Conta da Região, identificar os montantes que foram efectivamente pagos por conta do orçamento da Secretaria Regional das Finanças, durante o ano de 1993:

Entidade	Código	Descrição	Valor
Gabinete	04.03.01-A	Transferências correntes — Administrações públicas — FIFPROF	918 894 000$00
	04.02.01-B	Transferências correntes — Instituições particulares — Clube Naval do Funchal	48 000 000$00
	05.01.02-B	Subsídios — Empresas privadas — Subsídios aos combustíveis	243 663 964$70
	05.01.02-E	Subsídios — Empresas privadas — Subsídios diversos	79 200 000$00
		Total	1 289 757 964$70

Conforme se pode verificar pela análise comparativa dos dois últimos quadros, a Secretaria Regional das Finanças pagou, efectivamente, 1 289 757 964$70 de subsídios (excluídos os relativos aos municípios), tendo sido o FIFPROF a receber a maior fatia dos mesmos (71%, correspondente a 918 894 000$99).

Refira-se ainda que, através deste fundo, foi transferida para os clubes profissionais de futebol a quantia de 947 701 795$.

4.2.8.1 — Apoios financeiros aos municípios

Inicia-se a análise dos apoios financeiros [17] concedidos pelo Governo Regional aos municípios da Região, através do orçamento da Secretaria Regional das Finanças, discriminando-se no quadro que se segue, por município, os valores das bonificações de juros (de acordo com as resoluções do Conselho de Governo Regional), cujo pagamento foi autorizado pelo Governo Regional durante o ano económico de 1993 [18].

(Em contos)

Municípios	Direcção-Geral do Tesouro	Caixa Geral de Depósitos	BANIF	Total
Câmara Municipal da Calheta	–	7 380,6	2 158,3	9 538,9
Câmara Municipal de Câmara de Lobos	–	6 017,7	–	6 017,7
Câmara Municipal do Funchal	13 749,9	16 847,4	5 145,9	35 743,2
Câmara Municipal de Machico	4 910,5	7 840,1	13 477,0	26 227,6
Câmara Municipal de Porto Moniz	–	3 435,8	1 017,3	4 453,4
Câmara Municipal da Ponta do Sol	–	–	–	–
Câmara Municipal do Porto Santo	–	–	–	–
Câmara Municipal da Ribeira Brava	–	5 524,6	8 107,2	13 631,8
Câmara Municipal de Santa Cruz	3 142,5	3 674,7	6 082,7	12 899,9
Câmara Municipal de Santana	–	5 442,3	3 209,8	8 652,1
Câmara Municipal de São Vicente	4 910,5	5 447,0	10 516,9	20 874,4
Total	26 713,4	61 610,2	49 715,1	138 038,7

As bonificações a que se faz referência nas duas primeiras colunas do mapa supra, foram concedidas nos termos dos Decretos-Leis n.ºs 75/87, de 13 de Fevereiro, e 359/89, de 18 de Outubro, no âmbito dos Contratos de Reequilíbrio Financeiro, celebrados entre diversos municípios da Região, a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) e a Caixa Geral de Depósitos (CGD), e atingiram, aproximadamente, 88 000 contos.

As restantes bonificações foram atribuídas, nos termos do mesmo Decreto-Lei n.º 75/87, e no âmbito do Adicional ao Contrato de Reequilíbrio Financeiro, celebrado entre alguns municípios da Região e a Caixa Económica do Funchal/Banco Internacional do Funchal, S. A. (BANIF), tendo sido pagos cerca de 50 000 contos.

De acordo com as listagens trimestrais dos subsídios e apoios financeiros, remetidas pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, foi possível apurar os montantes atribuídos aos municípios da Região, incluídos no PIDDAR/93, e, nos termos do ofício n.º 543, de 30 de Dezembro de 1994, também os montantes atribuídos aos municípios, decorrentes de isenção e redução de impostos:

Municípios	Plano de Investimento	Isenção ou redução de impostos	Total
Câmara Municipal da Calheta	155 735 171$50	3 555 000$00	159 290 171$50
Câmara Municipal de Câmara de Lobos	457 429$00	7 695 000$00	8 152 429$00
Câmara Municipal do Funchal	904 367 806$50	178 590 000$00	1 082 957 806$50
Câmara Municipal de Machico	38 215 176$00	5 620 000$00	43 835 176$00
Câmara Municipal de Porto Moniz	45 321 779$00	1 710 000$00	47 031 779$00
Câmara Municipal da Ponta do Sol	52 071 932$00	10 755 000$00	62 826 932$50
Câmara Municipal do Porto Santo	82 806 713$00	2 925 000$00	85 731 713$00
Câmara Municipal da Ribeira Brava	91 968 552$00	8 235 000$00	100 203 552$50
Câmara Municipal de Santa Cruz	260 024 363$00	24 650 000$00	284 674 363$00
Câmara Municipal de Santana	118 132 376$00	7 110 000$00	125 242 376$00
Câmara Municipal de São Vicente	94 920 181$50	(*a*) 1 327 500$00	96 247 681$50
Total	1 844 021 480$50	252 172 500$00	2 096 193 980$50

(*a*) Nos termos da Resolução n.º 170/93, de 19 de Fevereiro, a verba atribuída em 1993 (1 327 500$) ficou cativa, por ser inferior ao montante que já havia sido adiantado em 1992 àquele município (4000 contos).

---

[17] Cf., sobre o enquadramento jurídico destes apoios, ver o parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região relativa ao ano económico de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 94, suplemento, de 22 de Abril de 1992, o parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região relativa ao ano económico de 1990, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 36, suplemento, de 12 de Fevereiro de 1993, o Acórdão da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, proferido no processo n.º 10/87, de 31 de Julho, que julgou a conta de gerência do Município de São Vicente de 1987 e a Decisão n.º 361/91, da mesma Secção Regional, proferida no processo de fiscalização prévia n.º 2646/91.

[18] Nos termos da listagem remetida pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, as bonificações pagas à Direcção-Geral do Tesouro ascendem a 35 855 049$, à Caixa Geral de Depósitos a 82 664 171$ e ao BANIF a 66 688 701$70.

Foram, pois, concedidos, com base nas dotações específicas para cada município e para os projectos de investimento constantes do capítulo 50 da Secretaria Regional das Finanças, apoios financeiros no valor de 1 844 000 contos, destacando-se os subsídios atribuídos a projectos da responsabilidade da Câmara Municipal do Funchal, que atingiram, em termos absolutos, aproximadamente, 904 000 contos (montante correspondente a 49 % do valor total concedido). Seguem-se, por ordem decrescente de importância, os apoios atribuídos à Câmara Municipal de Santa Cruz, no montante de 260 000 contos (14 %) à Câmara Municipal da Calheta (155 700 contos, correspondentes a 8 % do total), e à Câmara Municipal de Santana (118 000 contos, correspondentes a 6 % do total).

Regista-se, com agrado, que a especificação orçamental, constante do Orçamento da Região, permite uma efectiva transparência das verbas atribuídas a cada município e a cada projecto de investimento.

No tocante às comparticipações conferidas aos municípios pela isenção ou redução de impostos municipais (previstas no n.º 7 da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro) há a registar que o artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, que se transcreve seguidamente, apresenta uma redacção mais elaborada que a da norma constante do Orçamento de 1992 ([19]):

> [...]
> 2 — Enquanto não forem fornecidos pelas competentes repartições de finanças os montantes das reduções ou isenções dos impostos referidos na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, fica o Governo Regional autorizado a compensar os municípios da Região, mediante portaria do Secretário Regional das Finanças, de acordo com a seguinte fórmula:

$$Yi = \frac{Xi}{\sum_{i=1}^{11} Xi} \times 225\,000$$

sendo:

> *Yi* — adiantamento a atribuir ao município *i*, em 1993, em contos;
> *Xi* — cobrança das receitas fiscais verificada no município *i* durante o ano de 1992, em contos;
> *Xi* — somatório das receitas fiscais arrecadadas pelas repartições de finanças da Região Autónoma da Madeira durante o ano de 1992, em contos;
> *i* — 1, ..., 11.

Assim, nos termos da referida norma constante do Orçamento Regional, foi estabelecido um limite máximo para as compensações a atribuir aos municípios e, na ausência do apuramento das reduções de receitas municipais, a fazer pelas repartições de finanças da Direcção-Geral de Contribuições e Impostos, foi o Governo Regional autorizado a atribuir apoios de acordo com a fórmula definida no n.º 2 do artigo 6.º do decreto legislativo regional que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para o ano económico de 1993.

Este expediente legal, criado para reduzir a discricionaridade na atribuição das referidas compensações, baseia-se na distribuição de 225 000 contos, de acordo com as participações de cada autarquia no total das receitas municipais cobradas no ano anterior, já que os serviços competentes da Direcção-Geral de Contribuições e Impostos recusaram o fornecimento de informações estatísticas a entidades a ela estranhas, designadamente as relacionadas com liquidações, cobranças, anulações e isenções fiscais (cf. o ofício n.º 102, de 13 de Janeiro de 1995, da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, enviado em resposta àquele em que a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas havia solicitado a estimativa das isenções e reduções de impostos municipais, por município).

Assim, quer o montante global autorizado pela Assembleia Legislativa Regional (225 000 contos), quer a sua distribuição para compensar os municípios, não passam de estimativas do montante de isenções e reduções de receitas municipais.

Esta é, aliás, a posição do Governo Regional, quando, através do ofício n.º 543, de 30 de Dezembro de 1994, da Direcção Regional de Finanças, refere: «[...] A fim de procedermos a eventuais correcções aguardamos a entrega dos documentos comprovativos das isenções e reduções de impostos realizados pelos restantes municípios da Região.» ([20])

Relativamente aos montantes atribuídos pelas Resoluções n.ºs 170/93, 596/93 e 1226/93 (252 172 500$), a Câmara Municipal do Funchal foi aquela que teve uma maior compensação em matéria de redução ou isenção de impostos, atingindo o montante de 178 500 contos (cerca de 71 % em relação ao total), seguindo-se a Câmara Municipal de Santa Cruz, com cerca de 24 600 contos (10 %) e a Câmara Municipal da Ponta de Sol, com 10 700 contos (4 %).

Cumpre ainda esclarecer que a divergência (27 172 500$) entre o montante atribuído pelo Governo Regional aos municípios da Região Autónoma da Madeira, durante o ano de 1993 (252 172 500$), e o limite para os apoios a conceder, estabelecido no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril (225 000 000$), corresponde a acertos do ano de 1992 ([21]), já que os valores autorizados e pagos em 1992 ficaram aquém do valor em que foram, efectivamente, reduzidos e isentos os impostos municipais.

De acordo com os montantes constantes do capítulo 50 da Conta da Região, na rubrica 08.02.05 — «Transferências de capital — Administrações públicas — Administração local — Regiões Autónomas», do orçamento da Secretaria Regional das Finanças, foi elaborado o seguinte quadro, que apresenta divergências relativamente aos montantes referidos nas listagens trimestrais enviadas pela DROC:

(Em contos)

Municípios	Orçado	Pago	Taxa de execução (percentagem)
Câmara Municipal da Calheta	216 067	155 816,50	72
Câmara Municipal de Câmara dos Lobos	109 387	15 386,27	14
Câmara Municipal do Funchal	1 639 193	1 143 552,88	70
Câmara Municipal de Machico	206 250	26 431,79	13
Câmara Municipal de Porto Moniz	57 000	56 831,34	100
Câmara Municipal da Ponta do Sol	100 800	56 077,99	56
Câmara Municipal do Porto Santo	119 500	82 806,71	69
Câmara Municipal da Ribeira Brava	159 595	83 601,39	52
Câmara Municipal de Santa Cruz	514 272	239 549,20	47
Câmara Municipal de Santana	252 010	122 235,59	49
Câmara Municipal de São Vicente	151 716	75 843,77	50
Total	3 525 790	2 058 133,43	58

Conforme se pode verificar, dos 3,525 milhões de contos constantes do orçamento final, foram pagos aos municípios, aproximadamente, 2,058 milhões de contos, o que correspondeu a uma taxa de execução orçamental de cerca de 58 %, sendo a Câmara Municipal do Funchal a principal destinatária dos apoios concedidos (56 % do total), logo seguida das Câmaras Municipais de Santa Cruz e da Calheta, respectivamente com apoios da ordem dos 239,5 milhares de contos (12 %) e dos 155 800 contos (8 %).

Refira-se, neste âmbito, que os montantes pagos pelo Governo Regional às câmaras municipais foram devidamente confirmados pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, já que, nos termos do despacho do respectivo juiz-conselheiro, datado de 9 de Abril de 1992, os municípios regionais têm enviado, mensalmente, certidões relativas a todos os apoios recebidos do Governo Regional.

5 — Empréstimos e outras operações activas

O Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993, fixou, no seu artigo 10.º, que o Governo Regional poderia realizar operações activas, até ao montante de 3 milhões de contos. Saliente-se que concorre para este limite o valor dos empréstimos amortizáveis concedidos às autarquias locais, derivados dos contratos de reequilíbrio financeiro celebrados entre aquelas e o Governo Regional ([22]).

([19]) O n.º 8 do Decreto Legislativo Regional n.º 1/92/M, de 16 de Janeiro, limitava-se a referir que: «Fica o Governo Regional autorizado a compensar os municípios da Região, nos termos do n.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, pela redução ou isenção de impostos referidos no artigo 4.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 1/87.»

([20]) De acordo com o referido ofício, apenas a Câmara Municipal de Santana forneceu à Secretaria Regional das Finanças o montante de isenções e reduções de imposto que sofreu de 1 de Janeiro de 1990 a 31 de Outubro de 1992, no montante de 23 070 436$ (conforme certidão do chefe da Repartição das Finanças do Concelho de Santana).

([21]) Os referidos acertos encontram-se discriminados no mapa anexo à Resolução n.º 170/93, de 16 de Janeiro, publicada no *Jornal Oficial da RAM*, 1.ª série, de 24 de Fevereiro de 1993, que se refere ao facto de o Governo Regional ter decidido atribuir, como compensação pela redução de impostos, 225 000 contos, de acordo com a percentagem no total da cobrança das receitas fiscais concedidas por cada concelho. Aos municípios, a que em 1992 já havia sido atribuído parte da compensação, foi-lhes deduzido esse montante.

([22]) Cf., neste sentido, o teor do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril.

De acordo com o quadro seguinte, elaborado com base nos valores constantes da Conta da Região, os departamentos do Governo Regional concederam, durante o ano económico de 1993, empréstimos no valor de 88 955 764$, tendo, igualmente, participado no aumento de capital da ANAM, S. A., no montante de 50 000 contos:

(Em contos)

Classificação económica	Descrição	Orçado	Pago	Taxa de execução (percentagem)
	Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas:			
09.05.03	Empréstimos a curto prazo — Outros sectores:			
09.05.03-A	Fundo de Apoio à Frota de Pesca	50 000 000	38 300 000	77
	Secretaria Regional da Educação:			
09.06.03	Acções para desenvolvimento de emprego:			
	Empréstimos a médio e a longo prazos — Outros sectores	87 153 000	50 655 764	58
	Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa:			
09.05.03	Empréstimos a curto prazo — Outros sectores:			
09.05.03-A	ANAM, S. A.	50 000 000	50 000 000	100
09.01	Aumentos de capital	1 500 000	0	0
	Secretaria Regional das Finanças:			
09.01	Aumentos de capital:			
09.01-A	ACITMA	17 000 000	0	0
09.03-B	Outros	23 000 000	0	0
09.06.01	Empréstimo a médio e a longo prazos — Administrações públicas	1 000 000 000	0	0
	Total	1 228 653 000	138 955 764	11

Conforme se pode verificar, pela comparação entre a despesa prevista e a despesa paga, a taxa de execução desta rubrica atingiu apenas 11 %, correspondente à não efectivação de despesas públicas, no montante de 1,089 milhões de contos.

Esta elevada diferença entre a previsão e a execução orçamental foi motivada, essencialmente pela não execução de empréstimos às autarquias, no montante previsto de 1 milhão de contos. Isto porque, durante o ano de 1993, foram enviados à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, os respectivos contratos de empréstimo que, em virtude de não se encontrarem instruídos com os elementos necessários, foram devolvidos, impedindo, assim, a concessão dos referidos empréstimos.

Discriminam-se em seguida os empréstimos atribuídos pela Secretaria Regional da Educação, através da Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional, durante o ano económico de 1993, na importância de, aproximadamente, 50 000 contos, e com o intuito de apoiar iniciativas locais de criação de emprego (23):

(Em contos)

Beneficiário	Valor
Anabela Carvalho Cabral	2 179 200
José Augusto Cavalcante	968 000
Correia & Berenguer, L.da	1 742 400
Dalila Maria Abreu Santos	908 000
Daniel Paulo Andrade Santos	968 000
Emanuel Reis V. Aguiar	1 548 800
Gabriela de Nóbrega Franco	1 452 000
Geovani Fernandes Pereira	1 089 600
Ginásio de Ouro, L.da	1 161 600
Glória Maria Pestana Horta	1 089 600
Guida Maria M. F. Silveira	499 400
João de Leça Freitas	338 400
Luazul — Companhia Ret. Art. Vestuário e Confecções, L.da	1 634 400
Lúcia de Abreu Campanário Correia	242 000
Margarida Jardim Serrão Sardinha	2 904 000
Maria João Faria Figueira	580 800
Maria Inês Freitas Basílio Félix	1 936 000
Maria Inês Silva Barreto	1 089 600
Maria Inocência Correia	2 178 000
Maria Pena Freitas	726 000
Natércia Filipa Silva Jardim	1 355 200
Publicruz	1 548 800
Sandra Júlia N. Franco	3 087 200
Sandra Maria Rodrigues Delgado	580 800
Serralharia Madeira Ferro	5 448 000
Sílvio Spranger Silva	1 362 000
Socrimadeira	2 179 200
Spidel	4 086 000
Susana Maria Costa Lopes Nunes	1 742 400
Vicente Góis Faria	2 043 000
Maria Clementina Gonçalves Faria	774 400
Maria da Graça Costa Perrigil	580 800
Total	50 023 600

Este montante de 50 023 600$ diverge do inscrito na Conta da Região de 1993 (50 655 764$), em 632 164$. Segundo a Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade (cf. o ofício n.º 939, de 4 de Maio de 1995), «[...] resulta da diferença entre os valores recebidos na gerência de 1993 e pagos no mesmo ano pela Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional nos montantes de 50 655 764$ e 50 023 600$, respectivamente.

O montante de 632 164$ foi entregue na tesouraria do Governo Regional em Fevereiro de 1994, como saldo de gerência do ano de 1993».

(23) No ano de 1993 foi cobrada receita, pelo Governo Regional, no montante de cerca de 12 558 contos, relacionada com a amortização, por parte dos beneficiários, de empréstimos concedidos em anos anteriores para a promoção de iniciativas de criação de empregos.

Por sua vez, foram atribuídos pela Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas, ao abrigo do Fundo de Apoio à Frota e Intervenção no Mercado (FAFIM), os apoios financeiros reembolsáveis constantes do quadro seguinte, que totalizaram 38 300 contos, indicando-se igualmente os juros liquidados, os reembolsos efectuados e a situação da dívida, por beneficiário, no fim de 1992 e de 1993:

Embarcação	Valor em dívida em 31 de Dezembro de 1992	Valor do empréstimo	Juros	Reembolsos em 1993	Valor da dívida em 31 de Dezembro de 1993
São Sérvulo	150 057$00	600 000$00	30 000$00	150 057$00	630 000$00
Aciolinda	-$-	750 000$00	37 500$00	507 537$00	279 963$00
Leça de Ornelas	-$-	300 000$00	15 000$00	-$-	315 000$00
Feijão da Lagoa	491 508$00	750 000$00	37 500$00	491 508$00	787 500$00
Aurélio	-$-	900 000$00	45 000$00	115 773$00	829 227$00
Gavina	-$-	2 250 000$00	112 500$00	-$-	2 362 500$00
Tarefa	-$-	600 000$00	30 000$00	-$-	630 000$00
Ferdinando	-$-	600 000$00	30 000$00	-$-	630 000$00
Arca	-$-	7 500 000$00	375 000$00	59 123$00	7 815 877$00
Baía de Câmara de Lobos	-$-	2 250 000$00	112 500$00	-$-	2 362 500$00
Eira	-$-	7 500 000$00	375 000$00	374 866$00	7 500 134$00
Baía de Juncos	-$-	2 300 000$00	115 000$00	123 878$00	5 441 122$00
Porto d'Abra	-$-	3 000 000$00	150 000$00	9 988$00	3 140 012$00
Capitão Maluco	-$-	3 000 000$00	150 000$00	1 178 037$00	6 338 974$00
Autonomia	-$-	3 000 000$00	150 000$00	14 112$00	3 135 888$00
Ponta da Cancela	-$-	3 000 000$00	150 000$00	-$-	3 150 000$00
Total	641 565$00	38 300 000$00	1 915 000$00	3 024 879$00	45 348 697$00

Refira-se a terminar, que, pela análise das contas de gerência dos fundos e serviços autónomos, se evidencia a realização de operações activas pelo Instituto de Habitação da Madeira, no montante de 47 556 contos (ao abrigo do Programa de Recuperação de Imóveis Degradados).

6 — Benefícios fiscais

O Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, procurava, nos termos do respectivo preâmbulo, abolir a multiplicidade e a dispersão dos benefícios fiscais então existentes, introduzindo maior coerência e equidade no sistema fiscal nacional.

A concessão de benefícios fiscais, aos contribuintes que se encontrem em condições de elegibilidade, prossegue objectivos de natureza social e de incentivo ao investimento produtivo, tendo, porém, um custo que se reflecte na redução das receitas públicas. E a redução da receita fiscal, determinada pela abstenção, por parte do Estado, da cobrança de uma receita, pressupõe que se quantifiquem essas importâncias, no âmbito da execução e controlo das políticas orçamentais expressas em cada ano na Lei Orçamental.

O que, para além de ser um imperativo orçamental, no sentido em que é necessário adequar as receitas às despesas orçamentadas, decorre directamente do artigo 109.º, n.º 3, alínea *g*), da Constituição da República Portuguesa, resultante da Revisão Constitucional de 1989. Com efeito, a norma constitucional agora referida impõe que a proposta de orçamento seja acompanhada de um relatório sobre os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.

Em cumprimento desse imperativo constitucional, a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro) e a Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro) prevêem que os executivos apresentem às respectivas Assembleias um relatório justificativo dos benefícios fiscais e de estimativa de receita cessante.

Todavia, sendo os benefícios fiscais matéria de reserva de competência legislativa da Assembleia da República [artigo 168.º, n.º 1, alínea *i*), da Constituição da República Portuguesa], colocam-se alguns problemas quanto à previsão dos seus efeitos, em termos de receita cessante, nos orçamentos regionais, o que poderá ser eventualmente atenuado com a aprovação, pela Assembleia da República, da Lei Quadro que permita às Regiões Autónomas exercer plenamente o seu poder tributário próprio e adaptar o sistema fiscal, designadamente em matéria de benefícios fiscais, às especificidades regionais [cf. o artigo 229.º, n.º 1, alínea *i*), da Constituição da República Portuguesa], ou então com a previsão de compensações da receita cessante, mediante transferências do Orçamento do Estado.

Abordado que está o enquadramento jurídico desta questão, verifica-se que, na prática, os Orçamentos das Regiões Autónomas estão dependentes, em termos de receita fiscal, das disposições aprovadas pela Assembleia da República, na parte que diz respeito aos benefícios fiscais, o que representa um obstáculo à autonomia orçamental, consagrada não só nos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas Portuguesas, como também na própria lei fundamental [artigo 229.º, n.º 1, alíneas *i*) e *o*), da Constituição da República Portuguesa].

Postas estas considerações prévias, verifica-se que, tal como aconteceu em anos anteriores, nem a proposta do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993, nem o relatório que acompanha a Conta de 1993, contêm qualquer referência à receita cessante do ano a que respeitam. Daí que, pelos imperativos acima enunciados, se recomende que, na elaboração da proposta do Orçamento e no relatório anexo á Conta da Região, passem a ser consideradas aquelas despesas fiscais.

Assim, mantêm a actualidade as observações feitas nos pareceres anteriores, embora, face ao exposto, e à semelhança do constante, a este propósito, do parecer sobre a Conta da Região relativa ao ano económico de 1992, se atenue a sua formulação.

E, devido à ausência de informação relativa às estimativas e às previsões da receita cessante na Região, podemos apenas fazer referência às que constam do relatório anexo à proposta do Orçamento do Estado para 1993, que apontam para 53,3 milhões de contos (sendo 12 milhões de contos em IRS, 31,3 milhões de contos em IRC e 10 milhões de contos em imposto automóvel).

Com efeito, relativamente ao IRC, previa-se ali um decréscimo das despesas fiscais, na ordem de 10 milhões de contos, pelo que a receita cessante relativa a este imposto deveria atingir o montante de 31,3 milhões de contos (41,3 milhões em 1992 e 57,4 milhões em 1991), em resultado do esgotamento dos efeitos das isenções anteriores à reforma fiscal. Quanto ao IRS, e devido à maior procura de produtos financeiros (nomeadamente PPR, contas «Poupança habitação» e «Aquisições de acções»), previa-se que a receita cessante obtivesse um crescimento de 2,2 milhões de contos [de 9,8 milhões de contos em 1992 para 12 milhões de contos em 1993 (24)]. E, no que respeita ao imposto automóvel, as despesas fiscais cresceram ligeiramente, devendo atingir cerca de 10 milhões de contos (9 milhões de contos em 1992), e resultam da redução ou eliminação da fiscalidade incidente sobre os automóveis destinados ao serviços de táxi ou aluguer com condutor, automóveis de pessoal diplomático e automóveis para deficientes.

7 — As despesas de investimento do PIDDAR

7.1 — Generalidades

O Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da Região Autónoma da Madeira, para 1993, integra os programas e projectos plurianuais, constantes do mapa IX anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, que aprovou o Orçamento Regional para aquele ano.

---

(24) A despesa fiscal com os benefícios em IRS ascendia a 12 milhões de contos, sendo 2,4 milhões de contos originários nos planos de poupança reforma, 5,6 milhões de contos nas contas poupança habitação, 1 milhão de contos nos incentivos para aquisição de acções de empresas em processo de privatização e 3 milhões de contos provenientes de 60 % dos dividendos distribuídos por empresas cotadas em bolsa.

Com vista a uma análise mais detalhada da execução e das alterações orçamentais sofridas pelos projectos e programas constantes do capítulo 50 do Orçamento Regional (PIDDAR), foi necessário efectuar uma selecção criteriosa dos projectos, para que não se perdesse de vista o essencial da análise.

7.2 — As alterações orçamentais do PIDDAR

O quadro seguinte permite-nos identificar as alterações orçamentais efectuadas durante o ano de 1993, nos projectos de investimento constantes do Plano de Investimentos, por departamento do Governo Regional:

(Em escudos)

Códigos	Departamentos	Orçamento inicial	Orçamento final	Valor absoluto	Variação (percentagem)
03	Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação	27 850 000	15 950 000	— 11 900 000	— 42
04	Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas	3 828 542 000	3 438 624 000	— 389 918 000	— 10
05	Secretaria Regional da Educação	1 936 427 000	2 006 627 000	70 200 000	4
06	Secretaria Regional do Turismo e Cultura	2 005 072 000	1 993 332 000	— 11 740 000	— 1
07	Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente	19 261 550 000	20 753 050 000	1 491 500 000	8
08	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	954 064 000	954 064 000	0	0
09	Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa	5 270 525 000	5 006 910 000	— 263 615 000	— 5
10	Secretaria Regional das Finanças	4 003 710 000	3 962 210 000	— 41 500 000	— 1
	Total	37 287 740 000	38 130 767 000	843 027 000	2

A nível global, verifica-se que, à semelhança do ano anterior, em que ocorreu um reforço das dotações orçamentais do capítulo 50 (2 %, correspondente a um acréscimo, em termos absolutos, de 787 494 contos), efectuaram-se em 1993 alterações orçamentais, traduzidas num aumento da dotação dos investimentos previstos, que atingiu 843 027 contos (isto é, também 2 %) ([25]).

Este acréscimo global de dotação orçamental de 2 % resulta do efeito conjugado dos acréscimos significativos (em termos absolutos) nas Secretarias Regionais do Equipamento Social e Ambiente e da Educação, da manutenção do volume de investimentos previstos no orçamento inicial pela Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, apesar das reduções de dotação orçamental nos restantes departamentos do Governo Regional.

Relativamente à magnitude absoluta das alterações, há a registar o reforço verificado na Secretaria Regional do Equipamento Social (+ 1 491 500 contos) e as reduções orçamentais havidas nas Secretarias Regionais da Agricultura, Florestas e Pescas (— 389 900 contos) e da Economia e Cooperação Externa (— 263 600 contos), enquanto, em termos relativos, é bastante significativa a alteração verificada na Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação (— 42 %).

À semelhança do ano anterior, foi elaborado o seguinte quadro, que permite evidenciar, por departamento e por projecto de investimento (com orçamento inicial ou final igual ou superior a 50 000 contos), quais os projectos que sofreram maiores alterações orçamentais (acréscimos ou reduções superiores a 50 %).

De acordo com este critério, verificou-se que os projectos seleccionados totalizam os montantes de 6 792 239 contos, 8 228 052 contos e 6 143 025 contos, para, respectivamente os orçamentos inicial, final e de execução, correspondendo esta amostra a, respectivamente 19,7 %, 21,6 % e 22,7 % dos totais globais relativos aos orçamentos inicial (34 435 825 contos), final (38 130 767 contos) e de execução (27 070 020 contos).

(Em escudos)

Sector	Nome	Orçamental inicial	Orçamental final	Execução	Taxas de alterações orçamentadas (percentagem)	Taxas de execução (percentagem)	Variação orçamental
4	Acções e projectos no âmbito do IVM	320 000 000	24 300 000	16 275 960,0	— 92,4	67,0	— 295 700 000
4	Programa de Desenvolvimento Agrícola do Porto Santo	58 000 000	9 150 000	8 778 429,0	— 84,2	95,9	— 48 850 000
4	Comparticipação pública para investimentos privados	75 000 000	21 420 000	21 018 432,0	— 71,4	98,1	— 53 580 000
4	Investigação aplicada às pescas	117 800 000	39 300 000	19 285 519,5	— 66,6	49,1	— 78 500 000
4	Promoção social de meios rurais	65 748 000	98 661 000	82 322 455,0	50,1	83,4	32 913 000
4	Apetrechamento especial de serviços agrícolas	112 920 000	177 537 000	115 615 441,0	57,2	65,1	64 617 000
4	Planos de Desenvolvimento Agrícola (vitic., flori. e hortic.)	114 721 000	235 740 000	100 205 679,5	105,5	42,5	121 019 000
4	Apoio à frota pesqueira	45 000 000	99 882 000	94 510 579,4	122,0	94,6	54 882 000
5	Rede Escolar Integ. de Telecomunicações	63 000 000	4 692 000	4 691 570,0	— 92,6	100,0	— 58 308 000
5	Construção de edifício para armazém e dois salões para formação de cabeleireiros	15 000 000	73 110 000	17 526 500,0	387,4	24,0	58 110 000
6	Acções promocionais no mercado interno	49 300 000	80 435 000	46 7342 574,0	63,2	58,1	31 135 000
7	Centro de feiras e congressos	750 000 000	169 200 000	143 739 650,0	— 77,4	85,0	— 580 800 000
7	Sistema adutor das rabaças	100 000 000	27 271 000	6 280 742,0	— 72,7	23,0	— 72 729 000
7	Adução, distribuição e tratamento de água	60 000 000	21 750 000	6 345 494,0	— 63,8	29,2	— 38 250 000
7	Galeria de captação de água em Lombo Galego, Faial	125 000 000	46 943 000	46 942 700,0	— 62,4	100,0	— 78 057 000
7	Grande beneficiação e ampliação de vários edifícios do Governo Regional	122 000 000	53 500 000	26 980 195,0	— 56,1	50,4	— 68 500 000
7	Outras estradas regionais	90 000 000	40 000 000	28 956 065,0	— 55,6	72,4	— 50 000 000
7	Projectos a cargo do Instituto de Gestão de Água	800 000 000	357 000 000	289 893 194,0	— 55,4	81,2	— 443 000 000
7	Sistema integrado para tratamento e destruição final de resíduos sólidos	245 000 000	373 205 000	236 170 829,0	52,3	63,3	128 205 000

([25]) Verificou-se em 1993 a introdução de novos projectos de investimento, a saber «Escola Secundária da Ribeira Brava», «Novas instalações da Direcção Regional dos Desportos», «Construção de travessão na Ribeira de Santa Luzia a jusante da Ponte Nova», beneficiação de diversos edifícios públicos — «Escuteiro», «A Revolução de 1931» e «Construção, fundição e montagem», todos da Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente; «Projecto Eurides» — criação de banco de dados e «Realização de Estudos e Acções», da Secretaria Regional das Finanças. Ainda nesta Secretaria, e relativamente aos investimentos municipais, foram entregues os seguintes projectos: «Recuperação e pavimentação do caminho municipal do Lombo do Doutor» (Câmara Municipal de Calheta), «Arranjo urbanístico do Largo do Conselheiro» (Câmara Municipal de Santa Cruz), «Ligação Poiso-Fajã do Amo», «Estrada Regional n.º 101 e Serrão Crist.» (Câmara Municipal de São Vicente).

(Em escudos)

Sector	Nome	Orçamental inicial	Orçamental final	Execução	Taxas de alterações orçamentadas (percentagem)	Taxas de execução (percentagem)	Variação orçamental
7	Pavilhão de hóquei — Escola Secundária dos Barreiros	125 000 000	204 600 000	136 689 959,0	63,7	66,8	79 600 000
7	Aquisição de terras para construção de estradas	500 000 000	820 000 000	536 844 667,0	64,0	65,5	320 000 000
7	Tratamento e destruição final de águas residuais de zonas rurais	215 000 000	358 265 000	338 572 449,0	66,6	94,5	143 265 000
7	Escola Secundária de Câmara de Lobos	440 000 000	741 400 000	549 927 382,0	68,5	74,2	301 400 000
7	Interceptor ETAR e Emissário Final de Esgotos	693 000 000	1 228 763 000	976 037 245,0	77,3	79,4	535 763 000
7	Reconstrução de pavimentos EERR que incluem drenagem	200 000 000	359 000 000	308 704 924,0	79,5	86,0	159 000 000
7	Saída Oeste do Funchal (2.ª fase)	574 000 000	1 401 859 000	1 063 239 612,0	144,2	75,8	827 859 000
7	Instalações do Governo Regional	172 000 000	515 600 000	349 994 140,0	199,8	67,9	343 600 000
7	Remodelação da rede água potável do Porto Santo	25 000 000	93 200 000	76 316 189,0	272,8	81,9	68 200 000
7	Variante à ER n.º 102 (Camacha)	18 000 000	157 703 000	157 702 525,0	776,1	100,0	139 703 000
7	Viaduto Ribeira Boaventura	6 000 000	59 054 000	59 053 706,5	884,2	100,0	53 054 000
7	ER n.º 213 entre Ponta do Sol e Madalena do Mar	6 000 000	78 940 000	78 938 677,0	1215,7	100,0	72 940 000
9	Adaptação do Porto do Funchal ao sistema terminais *roll*	65 000 000	0	0,0	— 100,0	0,0	— 65 000 000
9	Aquisição de uma lancha de combate à poluição	50 000 000	0	0,0	— 100,0	0,0	— 50 000 000
9	Reestruturação do artesanato regional	140 000 000	18 000 000	8 769 6000,0	— 87,1	48,7	— 122 000 000
9	Promoção exterior da zona franca	50 000 000	90 000 000	64 317 846,0	80,0	71,5	40 000 000
10	Outras acções de formação	55 000 000	27 500 000	9 869 011,0	— 50,0	35,9	— 27 500 000
(*a*)	Clu. Via cota 40 — troço entre L. Sev. Ferraz e Ponte de São João	74 750 000	5 297 000	0,0	— 92,9	0,0	— 69 453 000
(*a*)	Cota 40 — troço entre Túnel C. Barca e L. Sev. Ferraz	55 000 000	115 775 000	115 774 883,0	110,5	100,0	60 775 000
	Total	6 792 239 000	8 228 052 000	6 143 024 823,9	–	–	1 435 813 000

(*a*) Câmara Municipal do Funchal.

Existiu, assim, um número significativo de projectos que sofreram avultadas reduções de dotação orçamental, destacando-se, pelos seus elevados montantes, o Projecto do «Centro de Feiras e Congressos, da responsabilidade da SRES (— 580 800 contos, associado uma diminuição relativa, também bastante acentuada, de 77 % quanto ao orçamento inicial), os projectos a cargo do Instituto de Gestão da Água (— 443 000 contos, correspondente a uma diminuição de 55 % relativamente ao orçamento inicial), as acções e projectos no âmbito do Instituto do Vinho da Madeira (— 295 700 contos, correspondente a uma diminuição de 92 % relativamente ao orçamento inicial) e o projecto de reestruturação do artesanato regional (— 122 000 contos), correspondente a uma diminuição de 87 % relativamente ao orçamento inicial).

Os projectos e programas de investimentos que obtiveram maiores reforços, a nível absoluto, pertencem ao orçamento da Secretaria Regional do Equipamento Social, destacando-se os seguintes:

Saída Oeste do Funchal — 2.ª fase (+ 827 000 contos, correspondente a um aumento de 144 % em relação ao orçamento inicial);

Interceptor ETAR e emissário final de esgotos (+ 535 700 contos, correspondente a um aumento de 77 %);

Instalações do Governo Regional Esgotos (+ 343 600 contos, correspondente a um aumento de 199 %);

Aquisição de terras para construção de estradas e esgotos (+ 320 000 contos, correspondente a um aumento de 64 %);

Projecto de construção da Escola Secundária de Câmara de Lobos e esgotos (+ 301 400 contos, correspondente a um aumento de 68,5 %).

No que respeita aos maiores reforços, em termos relativos, são de destacar os projectos de construção da estrada regional n.º 213, entre a Ponta do Sol e a Madalena do Mar (cujo reforço ascendeu a mais 1215 % que o orçamento inicial), do viaduto da Ribeira da Boaventura (+ 884 %), da construção da variante à estrada regional n.º 102 (Camacha) (+ 776 %) — relativamente aos quais deve notar-se que a taxa de execução foi de cerca de 100 %, o que, aliado ao elevado peso dos reforços orçamentais, indicia um grande erro de previsão dos custos das obras ou graves dificuldades técnicas na realização dos trabalhos. E também se registaram reforços relativamente elevados no tocante aos projectos da construção de edifício para armazém, dormitório, dois salões para formação de cabeleireiros (+ 387 %) e da remodelação da rede água potável do Porto Santo (+ 272,8 %).

Antes de finalizar este ponto, salienta-se que a presente análise visa apenas evidenciar quais os projectos de investimento que tiveram um comportamento financeiro mais «atípico», oferecendo aos destinatários do parecer alguns elementos necessários para o debate. Alerta-se também o facto de o relatório anexo à Conta da Região não fornecer qualquer explicação ou indicação acerca do andamento dos projectos de investimentos que o Governo se propôs executar.

Mas, há também que referir que, dos anexos à Conta da Região, consta, pela primeira vez, um mapa, discriminado por projecto relativo à execução dos projectos incluídos nos investimentos do Plano (mapa anexo XXIV), situação que, apesar das observações críticas e das limitações atrás evidenciadas, não pode deixar de obter o parecer favorável do Tribunal de Contas.

7.3 — A execução do PIDDAR

Inicia-se agora a análise da execução do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Região para 1993, em que se aborda o grau de execução por departamento do Governo Regional e por projecto de investimento, apresentando-se, igualmente, a desagregação das despesas na óptica da classificação económica e funcional.

No quadro seguinte, apresenta-se, por departamento do Governo Regional, o orçamento final do capítulo 50 e a respectiva execução, destacando-se que, dos 38,1 milhões de contos de despesa prevista, foram gastos, aproximadamente, 27 milhões de contos, o que, correspon-

dendo a uma taxa de execução de 71 %, representa nítida melhoria relativamente aos anos anteriores, pois, em 1991 e 1992 as taxas de execução dos investimentos do Plano não foram além de, respectivamente, 65 % e 56 %.

(Em escudos)

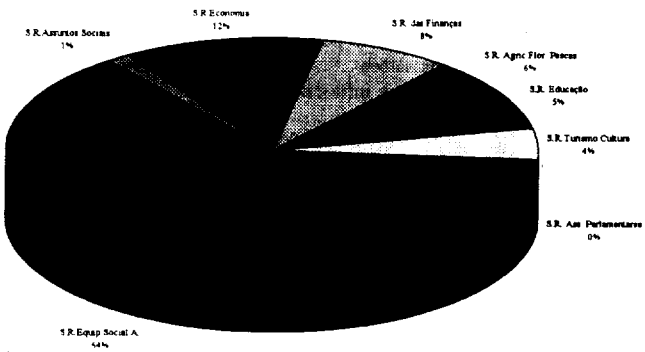
Códigos	Departamentos	Orçamento final	Execução	Peso (percentagem)	Desvio	Taxa de execução (percentagem)
03	Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e e Comunicação	15 950 000	9 122 282	0,0	6 827 718	57,2
04	Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas	3 438 624 000	1 582 161 104	5,8	1 856 462 896	46,0
05	Secretaria Regional da Educação	2 006 627 000	1 291 665 142	4,8	714 961 859	64,4
06	Secretaria Regional do Turismo e Cultura	1 993 332 000	1 186 050 546	4,4	807 281 454	59,5
07	Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente	20 753 050 000	17 150 060 911	63,4	3 602 989 089	82,6
08	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	954 064 000	393 004 701	1,5	561 059 299	41,2
09	Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa	5 006 910 000	3 307 440 378	12,2	1 699 469 622	66,1
10	Secretaria Regional das Finanças	3 962 210 000	2 150 515 143	7,9	1 811 694 857	54,3
	Total	38 130 767 000	27 070 020 207	100,0	11 060 746 793	71,0

As taxas de execução orçamental dos departamentos orgânicos do Governo Regional são, na sua generalidade, inferiores à taxa de execução média do PIDDAR, com excepção da Secretaria Regional do Equipamento Social, cuja taxa de execução, a mais elevada, ascendeu a 82,6 %. Seguem-se as Secretarias Regionais da Economia e Cooperação Externa (66,1 %) e da Educação (64,4 %). A taxa de execução mais baixa verificou-se na Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (41,2 %).

No que se refere à evolução global da despesa do PIDDAR, verifica-se que os pagamentos efectuados em 1993 cresceram, relativamente aos do ano de 1992, cerca de 34 % (em termos nominais) ([26]), o que corresponde a um acréscimo absoluto de despesa paga de cerca de 6,889 milhões de contos, superior ao crescimento registado no período anterior.

De acordo com os elementos constantes do relatório anexo à Conta da Região para 1993, em termos constantes e a preços de 1989, as despesas com os investimentos do plano vêm registando um sustentado crescimento desde 1989, que ascendeu a 15,5 % (1989-1990), a 8,1 % (1990-1991), a 15,6 % (1991-1992) e a 26 % (1992-1993).

Salienta-se a nível estrutural, e conforme se pode verificar no gráfico seguinte, a importância dos investimentos da Secretaria Regional do Equipamento Social, que é responsável por 64 % dos pagamentos do capítulo 50. Na segunda e terceira posições, embora com muito menor peso, estão as Secretarias Regionais da Economia e Cooperação Externa (12 %) e das Finanças (7,9 %):



O próximo quadro proporciona uma visão departamental das despesas, segundo o critério da classificação económica, permitindo, desse modo, uma análise do tipo de despesas integradas no capítulo 50:

(Em escudos)

Departamentos	Agrupamento da classificação económica das despesas								Total
	01	02	04	05	06	07	08	09	
Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentar e Comunicação	–	2 522 321	–	–	–	6 599 961	–	–	9 122 282
Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas	66 166 272	372 797 743	21 006 244	154 276 602	75 482 345	663 655 939	228 775 960	–	1 582 161 104
Secretaria Regional da Educação	41 448 807	335 218 130	453 337 690	235 063 268	–	175 941 483	–	50 655 764	1 291 665 142
Secretaria Regional do Turismo e Cultura	7 360 955	450 486 123	306 382 917	116 651 951	–	304 528 601	640 000	–	1 186 050 546
Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente	93 247	799 744 441	40 183 090	–	–	12 476 346 939	3 833 693 194	–	17 150 060 911
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	17 268 339	7 171 626	–	–	–	2 164 736	366 400 000	–	393 004 701
Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa	5 939 009	41 356 859	254 333 000	152 870 048	–	2 527 365 885	325 575 577	–	3 307 440 378
Secretaria Regional das Finanças	2 965 178	72 964 262	8 581 788	–	–	7 870 487	2 058 133 428	–	2 150 515 143
Total	141 241 807	2 082 261 504	1 083 824 729	658 861 870	75 482 345	16 164 474 031	6 813 218 159	50 655 764	27 070 020 207

Ressalta, assim, que os diversos departamentos do Governo Regional, com excepção das Secretarias Regionais da Educação e do Turismo e Cultura ([27]), efectuaram a maioria dos pagamentos (85 % das despesas e investimento) por agrupamentos de classificação económica pertencentes ao agregado «Despesas de capital» (isto é, gastos orientados para a formação bruta de capital fixo).

No que respeita à Secretaria Regional do Equipamento Social, salienta-se o elevado montante de despesa paga nos agrupamentos «07 — Aquisição de bens de capital», que ascende a 12,4 milhões de contos, e «08 — Transferências de capital», no valor de 2,5 milhões de contos (relacionada com as transferências para os fundos e serviços autónomos, de entre os quais se salienta o Instituto de Habitação da Madeira). São igualmente e significativas as despesas com a aquisição de bens de capital da Secretaria Regional da Economia e Cooperação Externa (2,5 milhões

([26]) No período homólogo anterior, a taxa de crescimento da despesa do PIDDAR ascendeu a 23,7 % (20,180 milhões de contos em 1992 e 27,070 milhões de contos em 1993).

([27]) A situação de excepção dos departamentos em causa resulta, acima de tudo, da natureza das necessidades públicas que satisfazem, cujas despesas não se consubstanciam em aumentos tangíveis do património físico (material) da Região. No caso da Secretaria Regional da Educação, o montante de despesa corrente está relacionado, em grande parte, com gastos na formação profissional e apoios financeiros para a promoção do ensino e do desporto. No da Secretaria Regional do Turismo e Cultura, essas despesas estão relacionadas com a promoção interna e externa (aquisição de material promocional diverso, etc.).

de contos, associados, na sua quase totalidade, ao projecto do Porto e Estaleiro da Zona Franca do Caniçal), e as transferências de capital efectuadas pela Secretaria Regional das Finanças (para apoio de obras a efectuar pelos municípios).

Para efeitos de apreciação da execução desagregada (ao nível do projecto) do PIDDAR, foi efectuada uma selecção dos projectos incluídos no capítulo 50 — «Investimentos do Plano», com orçamento inicial ou final superior a 50 000 contos e taxas de execução inferiores a 50 %.

De acordo com este critério, verificou-se que os projectos seleccionados totalizam os montantes de 6 508 144 contos, 5 864 028 contos e 1 684 566 contos, respectivamente 18,1 %, 15,4 % e 6,3 % dos totais globais relativos aos orçamentos inicial (34 435 825 contos), final (38 130 767 contos) e execução (27 070 020 contos).

(Em escudos)

Sector	Nome	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução	Taxa de alteração orçamental (percentagem)	Taxa de execução (percentagem)	Desvio de execução
4	Planos de Desenvolvimento Agrícola (viticultor, floricultura e horticultura)	114 721 000	235 740 000	100 205 680	105,5	42,5	135 534 321
4	POSEIMA — Medidas agrícolas	300 934 000	448 634 000	51 588	48,1	0,0	448 582 412
4	Tansferência para o PEDAP (serviços autónomos)	961 759 000	647 930 000	230 506 244	— 32,6	35,6	417 423 756
4	Matadouro do Funchal	95 000 000	108 727 000	46 665 768	14,4	42,9	62 061 233
4	Ampliação da maquinaria e equipamento para o Cais Porto Novo	62 500 000	75 000 000	–	20,0	0,0	75 000 000
4	Investigação aplicada a pescas	117 800 000	39 300 000	19 285 520	— 66,6	49,1	20 014 481
5	Ensino técnico-profissional	66 000 000	66 000 000	25 891 496	0,0	39,2	40 108 504
5	Apoios a contratação e criação de actividades independentes	137 500 000	135 350 000	65 929 650	— 1,6	48,7	69 420 350
5	Outros projectos a cargo da Universidade da Madeira	100 000 000	100 000 000	–	0,0	0,0	100 000 000
5	Construção de edifício para armazém, dormitório e dois salões	15 000 000	73 110 000	17 526 500	387,4	24,0	55 583 500
6	Apoio financeiro a infra-estruturas	120 000 000	94 850 000		— 21,0	0,0	94 850 000
6	Festa de Fim de Ano	350 000 000	360 170 000	122 780 330	2,9	34,1	237 389 670
7	Circular ao Funchal a cota 200	80 000 000	63 611 000	–	— 20,5	0,0	63 611 000
7	Correcção traçado EERR (inclui recursos a muros de suporte)	150 000 000	121 000 000	53 687 427	— 19,3	44,4	67 312 573
7	Salas da Faculdade de Ciências (Rua de Bela Santiago)	185 000 000	100 000 000	35 035 587	— 45,9	35,0	64 964 413
7	Centro de Ciências e Tecnologia da Madeira	230 000 000	216 000 000		— 6,1	0,0	216 000 000
7	Investigações a cargo do Laboratório Regional de Engenharia Civil	110 000 000	84 000 000	13 500 000	— 23,6	16,1	70 500 000
7	Adução, distribuição e tratamento de água	60 000 000	21 750 000	6 345 494	— 63,8	29,2	15 404 506
7	Sistema adutor das rabaças	100 000	27 271 000	6 280 742	— 72,7	23,0	20 990 258
8	Infra-estruturas hospitalares	670 000 000	670 000 000	216 400 000	0,0	32,3	453 600 000
9	Fomento da produção industrial	204 950 000	206 950 000	80 123 656	1,0	38,7	126 826 344
9	Sistema de incentivos a projectos de investigação industrial	300 000 000	272 000 000	77 495 677	— 9,3	28,5	194 504 323
9	Sistema de incentivos a utilização racional de energia	90 000 000	60 000 000	–	— 33,3	0,0	60 000 000
9	Outras infra-estruturas portuárias	175 000 000	175 000 000	52 112 500	0,0	29,8	122 887 500
9	Reestruturação do artesanato regional	140 000 000	180 000 000	8 769 600	— 87,1	48,7	9 230 400
9	Adaptação do Porto do Funchal ao sistema terminais *roll*	65 000 000	–	–	— 100,0	0,0	–
9	Aquisição de uma lancha de combate à poluição	50 000 000	–	–	— 100,0	0,0	–
10	Estrategia, *marketing* e finanças	80 000 000	60 000 000	16 657 074	— 25,0	27,8	43 324 926
10	Actualização tecnológica da Direcção Regional de Informação	60 000 000	60 000 00	–	0,0	0,0	60 000 000
10	Câmara Municipal de Câmara de Lobos	107 750 000	109 387 000	15 386 269	1,5	14,1	94 000 731
10	Câmara Municipal de Machico	206 250 000	206 250 000	26 431 788	0,0	12,8	179 818 213
10	Câmara Municipal de Santana	252 010 000	252 010 000	122 235 592	0,0	48,5	129 774 408
10	Câmara Municipal de Santa Cruz	482 970 000	514 272 000	239 549 200	6,5	46,6	274 722 800
10	Câmara Municipal de São Vicente	150 500 000	151 716 000	75 843 768	0,8	50,0	75 872 233
10	Associação dos Municípios da Madeira	62 500 000	62 500 000	–	0,0	0,0	62 500 000
10	Outras acções de formação	55 000 000	27 500 000	9 869 011	— 50,0	35,9	17 630 989
	Total	6 508 144 000	5 864 028 000	1 684 566 161	–	–	4 179 461 844

Face aos elementos constantes do quadro anterior, salientam-se pelo elevado valor dos desvios de execução em relação ao orçamento final, os seguintes projectos:

O Projecto de «Infra-Estruturas Hospitalares», da responsabilidade da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, orçado em 670 000 contos, e cuja execução ascendeu a 216 000 contos, o que corresponde a uma taxa de execução de 32 %;

O Projecto «POSEIMA — Medidas agrícolas» e o projecto «Transferências para o PEDAP (serviço autónomo)», da responsabilidade da Secretaria da Agricultura, Florestas e Pescas, orçados respectivamente, em 448 600 e 647 900 contos, e cujas despesas efectuadas ascenderam apenas a 51 000 e 230 000 contos, o que corresponde a taxas de execução de 0 % e 35 %, respectivamente;

A comparticipação do Governo Regional nos investimentos da Câmara Municipal de Santa Cruz, constante do orçamento da Secretaria Regional das Finanças, orçado em 514 200 contos, e cujas despesas realizadas ascenderam a 239 500 contos, o que corresponde a um desvio para menos de 274 700 contos, com uma taxa de execução de 46 %;

O Projecto das «Festas de Fim de Ano», pertencente ao orçamento da Secretaria Regional do Turismo, e cuja taxa de execução foi de 34,1 %, corresponde a um desvio para menos, relativamente ao orçamento final, de 237 300 contos;

O Projecto do «Centro de Ciência e Tecnologia da Madeira, orçado em 216 000 contos e cuja execução se ficou pelos 0 %.

Devido à ausência de um relatório sobre a execução do plano, em que se explicitem o grau de execução física dos projectos e as causas dos desvios havidos, face à execução física e financeira, a análise que se efectua no presente parecer baseia-se apenas nos elementos financeiros constantes da Conta.

Relativamente aos projectos de investimento relacionados com os apoios do Governo Regional aos investimentos municipais, constantes do capitulo 50 da Secretaria Regional das Finanças (segundo os critérios definidos para os projectos constantes do quadro anterior), apresentam-se seguidamente aqueles cuja taxa de execução foi mais reduzida:

(Em escudos)

Sector	Nome	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução	Taxa de alteração orçamental (percentagem)	Taxa de execução (percentagem)	Desvio de execução
CMF	Complexo turístico Cais do Carvão	62 500 000	62 500 000	3 498 012	0,0	5,6	59 001 988
CMF	Clu. Via cota 40 — troço entre L. Sev. Ferraz e Ponte São João	74 750 000	5 297 000	-	— 92,9	0,0	5 297 000
CMF	Via distrib. Plano Madalena ligação saída Oeste cota 200	50 000 000	40 608 000	5 120 173	— 18,8	12,6	35 487 827
CMF	Recuperação da zona histórica da cidade do Funchal	55 500 000	55 500 000	17 001 789	0,0	30,6	38 498 212
CMCL	Beneficiação da pavimentação do caminho municipal entre L. Galo ao Castelejo-Estreito	50 000 000	50 000 000	-	0,0	0,0	50 000 000
CMM	Construção da ER n.º 512 entre Maiata Cima e C. Guarda-Padre Cruz	58 750 000	58 750 000	18 131 899	0,0	30,9	40 618 102
CMS	Construção da EM na ligação Sítio Lombo, Lourenço Covas Tojal	77 500 000	77 500 000	10 572 197	0,0	13,6	66 927 803
CMSC	Pavimentação da EM no Poiso, Achada, Moreno	50 000 000	50 000 000	-	0,0	0,0	50 000 000
CMSC	Beneficiação da pavimentação de diversos caminhos municipais	60 000 000	60 000 000	-	0,0	0,0	60 000 000
CMF	Arruamentos na Zona Alta de Santo António	225 000 000	225 000 000	90 006 108	0,0	40,0	134 993 892

Nota. — CMF — Câmara Municipal do Funchal; CMCL — Câmara Municipal de Câmara de Lobos; CMM — Câmara Municipal de Machico; CMS — Câmara Municipal de Santana, e CMSC — Câmara Municipal de Santa Cruz.

São igualmente referenciáveis os seguintes projectos de investimento, que, não obstante terem uma taxa de execução superior a 50 %, relevam para efeitos da presente análise pelo facto de os desvios absolutos entre o orçamento e a execução serem superiores a 220 000 contos:

(Em escudos)

Sector	Nome	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução	Taxa de alteração orçamental (percentagem)	Taxa de execução (percentagem)	Desvio de execução
7	Saída Oeste F (2.ª fase)	574 000 000	1 401 859 000	1 063 239 612	144,2	75,8	338 619 388
7	Aquisição de terras para construção de estradas	500 000 000	820 000 000	536 844 667	64,0	65,5	283 155 333
7	Interceptor ETAR e emissário final de esgotos	693 000 000	1 228 763 000	976 037 245	77,3	79,4	252 725 755
9	Parque Industrial da Zona Oeste	700 000 000	638 000 000	347 045 636	— 2,4	50,8	335 954 364
9	Apoio da Zona Franca da Madeira	2 500 000 000	2 550 000 000	2 090 169 597	2,0	82,0	459 830 403
10	Câmara Municipal do Funchal	908 600 000	883 606 000	660 274 695	— 2,8	74,7	223 331 305
10	Câmara Municipal do Funchal	779 820 000	755 587 000	483 278 189	— 3,1	64,0	272 308 811

Refira-se, a terminar, que não foi possível efectuar a análise da evolução das despesas de investimento de acordo com a classificação orgânica (departamental), uma vez que a alteração da estrutura orgânica do Governo Regional tornou incompatíveis os números de 1993 com os dos anos anteriores.

7.4 — A execução e a evolução funcional das despesas do PIDDAR

O quadro seguinte fornece uma síntese da execução dos investimentos do PIDDAR/93, por funções, com vista a proporcionar informação acerca das áreas privilegiadas de intervenção (satisfação de necessidades públicas) do executivo regional, e da sua evolução desde 1991:

Descrição	1991	Percentagem	1992	Percentagem	1993	Percentagem	1991-1992 (percentagem)	1992-1993 (percentagem)
Serviços gerais da administração	*2 234,7*	*12,0*	*466,9*	*2,2*	*639,3*	*2,4*	*— 79,1*	*36,9*
Administração-geral	2 198,2	11,8	435,8	2,0	636,2	2,4	— 80,2	46,0
Negócios estrangeiros	25,2	0,1	21,8	0,1	1,8	0,0	— 13,3	— 91,8
Segurança e ordem pública	11,4	0,1	9,3	0,0	1,4	0,0	— 18,7	— 85,0

Descrição	1991	Percentagem	1992	Percentagem	1993	Percentagem	1991-1992 (percentagem)	1992-1993 (percentagem)
Educação	*2 108,0*	*11,3*	*2 813,5*	*13,0*	*3 536,7*	*13,1*	*33,5*	*25,7*
Saúde	*691,4*	*3,7*	*716,4*	*3,3*	*761,4*	*2,8*	*3,6*	*6,3*
Segurança e assistência sociais	—	*0,0*	—	*0,0*	*16,8*	*0,1*	—	—
Habitação e equipamentos urbanos	*1 443,9*	*7,7*	*4 237,3*	*19,6*	*5 684,2*	*21,0*	*193,5*	*34,1*
Outros serviços colectivos e sociais	*407,9*	*2,2*	*494,0*	*2,3*	*650,2*	*2,4*	*21,1*	*31,6*
Serviços económicos	*11 792,0*	*63,1*	*12 865,1*	*59,6*	*15 781,4*	*58,3*	*9,1*	*22,7*
Administração-geral, regulamentação e investigação	491,7	2,6	365,0	1,7	923,9	3,4	— 25,8	153,1
Agricultura, silvicultura, pecuária, caça e pesca	1 506,1	8,1	1 400,7	6,5	1 214,3	4,5	— 7,0	— 13,3
Indústrias extractivas, transformadoras e de construção civil	690,9	3,7	304,6	1,4	628,7	2,3	— 55,9	106,4
Electricidade, gás e água	603,2	3,2	660,3	3,1	1 135,0	4,2	9,5	71,9
Estradas	5 354,6	28,7	6 609,0	30,6	8 091,3	29,9	23,4	22,4
Vias navegáveis e portos	1 942,6	10,4	2 478,0	11,5	2 424,1	9,0	27,6	— 2,2
Turismo	1 031,2	5,5	842,1	3,9	994,8	3,7	— 18,3	18,1
Comércio	171,5	0,9	205,4	1,0	284,2	1,0	19,8	38,3
Outros serviços económicos		0,0	—	0,0	85,0	0,3	—	—
Total	**18 678,0**	**100,0**	**21 593,2**	**100,0**	**27 070,0**	**100,0**	**15,6**	**25,4**

Nota. — Para efectuar os cálculos utilizou-se o índice de preços ao consumidor, com excepção da habitação, que ascendeu, em 1992, a 7 % e, em 1993, a 7 %.

Analisando a distribuição das despesas com os investimentos do Plano, durante o ano de 1993, por classificação funcional, verifica-se que o sector dos «Serviços económicos» foi responsável pela maior parte dos gastos públicos (58,3 %). Seguem-se, por ordem decrescente de importância, o sector da «Habitação e equipamentos urbanos», com 21 % e o da «Educação», com 13 %.

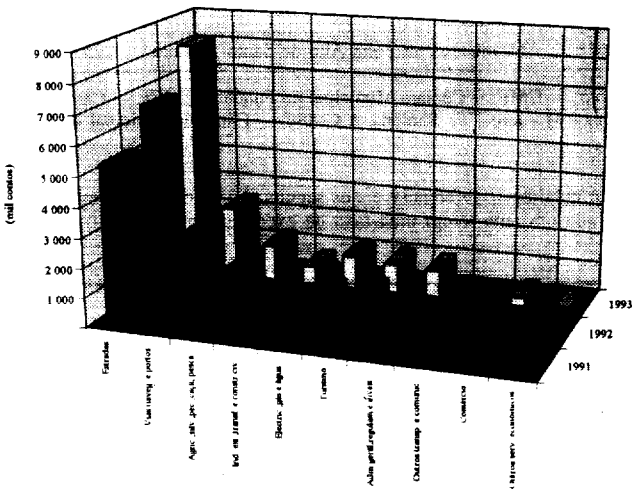
Depreende-se, assim, face à execução efectiva do Plano de Investimentos, que as prioridades estabelecidas pelo Governo Regional, neste âmbito, e para o ano de 1993, estão em primeiro lugar, relacionadas com o desenvolvimento económico, com a satisfação de necessidades relativas à habitação e equipamentos urbanos, e com o desenvolvimento educacional da Região.

E, quando ao sector em que o executivo apostou mais fortemente, realça-se que, dos 15,7 milhões de contos investidos nos «Serviços económicos», cerca de 8 milhões de contos foram utilizados na construção de «Estradas» e 2,4 milhões de contos em investimentos nas «Vias navegáveis e portos», o que demonstra a grande importância atribuída à satisfação dos problemas conexos com a acessibilidade intra-regional. Dos restantes subsectores, importa ainda fazer referência ao montante empregue n sector primário (agricultura, silvicultura, pecuária, caça e pesca) que ascendeu a 1,2 milhões de contos (4,5 % do total) e no turismo, que beneficiou de investimentos da ordem dos 994 000 contos (3,7 % do total).

No tocante à evolução das despesas de investimento, as da administração regional cresceram cerca de 25 % em termos reais, relativamente ao ano de 1992, com todos os sectores apresentando evoluções positivas, mas salientando-se os acréscimos de despesa pública verificados nos «Serviços gerais da administração» (+ 36,9 % que em 1992, correspondente a um acréscimo de despesa, em termos reais, de 172 400 contos), e no sector da habitação e equipamentos urbanos (+ 34,1 % que no ano anterior, correspondente a um acréscimo de despesa, em termos reais, de 1.446 milhões de contos).

Pelo peso que ocupa no total da despesa, salienta-se que a evolução dos «Serviços económicos», não obstante os decréscimos verificados em alguns dos subsectores, nomeadamente nos de «Agricultura, silvicultura e pesca» (— 13,3 %) e das «Vias Navegáveis e Portos» (— 2,2 %), obteve uma taxa de crescimento de 22,7 %, portanto os restantes subsectores registaram aumentos de despesa significativos. Salientam-se, de entre eles, as despesas dos subsectores «Administração-geral, regulamentação e investigação», «Indústrias extractivas, transformadora e construção civil» e «Electricidade, gás e água», que em termos reais, e relativamente ao ano anterior, experimentaram acréscimos de despesa de, respectivamente, 153 % 106 % e 71,9 %. Em termos absolutos foi também o sector dos «Serviços económicos» aquele que registou o maior acréscimo (+ 2,9 milhões de contos. Sendo de salientar o desempenho dos subsectores «Estradas», com mais 1,482 milhões de contos, «Administração-geral, regulamentação e investigação», com mais 558 900 contos, e «Electricidade, gás e água», com mais 474 700 contos.

A tendência evolutiva das despesas (a preços de 1993) dos diferentes sectores incluídos nos investimentos do Plano, está evidenciada no gráfico seguinte:



8 — Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira (POP-RAM)

O Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira — 1990-1993 (POP-RAM), é um dos programas operacionais incluído no eixo 6 — «Desenvolvimento das Potencialidades de Crescimento das Regiões e Desenvolvimento Local, do Quadro Comunitário de Apoio (QCA) às intervenções estruturais comunitárias nas regiões portuguesas».

O POP-RAM desagrega-se por subprogramas sectoriais, discriminados no quadro inserido no ponto 8.1, onde é apresentada uma síntese da respectiva execução financeira e dos desvios em relação aos projectos aprovados.

A análise da execução do POP-RAM, respeitante a 1993, foi baseada nos relatórios de execução elaborados pela Direcção Regional do Planeamento (componente FEDER) e pela Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional (componente FSE). No que respeita aos relatórios da componente FEDER do POP, cumpre referir que estes, contrariamente ao que se verificou nos anos anteriores, foram elaborados de forma muito sintética, reduzindo-se à apresentação dos mapas relativos à execução financeira das medidas e submedidas compreendidas no programa, e não incluindo os indicadores da execução física dos projectos.

8.1 — A execução do POP-RAM em 1993

De acordo com o mapa a seguir apresentado, dos 23,159 milhões de contos previstos (projectos aprovados) para a realização do POP-FEDER, durante o ano de 1993, foram pagos cerca de 10,306 milhões de contos, traduzindo-se numa taxa de execução de 44,5 %. No que se refere aos valores acumulados até 1993, verifica-se que a despesa ascendeu a 42,9 milhões de contos, quando se previa dispender 55,9 milhões de contos, correspondendo a uma taxa de execução acumulada de 77 % ([28]).

Relativamente aos projectos POP-FSE, foram aprovados, em 1993, projectos no valor global de 4,868 milhões de contos, e efectuados pagamentos no valor de 4,932 milhões de contos, o que traduz uma taxa de execução total de 101,3 %.

(Em contos)

Subprograma	1993			Acumulado — 1990-1993		
	Aprovação	Pagamentos	Execução (percentagem)	Aprovação	Pagamentos	Execução (percentagem)
1) Desenvolvimento da estrutura produtiva	9 279 768	5 707 471	61,50	16 043 204	12 980 100	81
2) Valorização e aproveitamento do potencial turístico	3 902 466	1 406 845	36,05	8 052 398	5 612 143	70
3) Estruturas físicas do sector energético	885 967	296 860	33,51	6 206 089	7 082 327	114
4) Incremento das acessibilidades	4 973 492	916 591	18,43	16 266 253	10 601 597	65
6) Equipamentos sociais estratégicos	2 290 500	1 041 300	45,46	5 261 829	3 537 953	67
7) Protecção do meio ambiente e ordenamento do território	1 776 019	931 497	52,45	3 978 775	3 051 667	77
8) Gestão e acompanhamento do POP-Madeira	50 821	6 303	12,4	113 197	56 781	50
Total (FEDER)	23 159 033	10 306 867	44,50	55 921 745	42 922 558	77

Nota. — Na ausência de dados relativos à execução e aprovação acumuladas até 1993, desagregadas por subprograma, adicionaram-se aos valores acumulados de 1992 os de 1993.

(Em milhares de contos)

Subprograma	1993			Acumulado — 1990-1993		
	Aprovação	Pagamentos	Execução (percentagem)	Aprovação	Pagamentos	Execução (percentagem)
5) Formação profissional	4 868,1	4 932,0	101,3	6 160,6	6 123,3	100

Na globalidade, e se exceptuarmos o subprograma cofinanciado pelo Fundo Social Europeu, que alcançou uma taxa de execução superior a 100 %, os restantes subprogramas operacionais constantes do POP-RAM registaram taxas de execução muito baixas durante o ano económico de 1993 (44,5 %, em média, para o POP-FEDER).

E são de destacar, pelas acentuadas divergências havidas entre os valores da aprovação e os pagamentos:

Como casos de desvios absolutos e relativos, os dos subprogramas «Incremento de Acessibilidades, com menos 4,057 milhões de contos (— 81,57 %) que o valor aprovado, e «Valorização e Aproveitamento do Potencial Turístico», com menos, 2,495 milhões de contos (— 63,95 %);

Como desvio absoluto, o do subprograma «Desenvolvimento da Estrutura Produtiva», com menos 3,572 milhões de contos (— 38,5 %);

Como desvios relativos, os dos subprogramas «Gestão e Acompanhamento do POP-Madeira» (— 87,6 %) e «Estruturas Físicas do Sector Energético» (— 66,49 %).

Considerando que 1993 foi o ano em que formalmente terminava o Quadro Comunitário de Apoio, julgou-se oportuno, mesmo que a título meramente indicativo, incluir nos quadros os dados referentes à execução acumulada do POP-FEDER até 1993, por subprograma.

Na ausência, no relatório de execução de dados discriminados por subprograma, no relatório de execução, optou-se por adicionar aos valores acumulados de 1992 os montantes constantes do relatório, relativos a 1993. E isso provocou algumas diferenças no que respeita aos valores globais das aprovações acumuladas, que, de acordo com este método de cálculo, ascenderam a 55 921 745 contos, enquanto, nos termos do relatório, se limitavam a 51 138 234 contos.

Contudo, porque os pagamentos efectuados no âmbito deste Quadro Comunitário de Apoio não terminaram no decurso do ano económico de 1993, a análise conclusiva, não poderá ser feita no presente parecer. Faz-se, apenas, pois, referência à situação em 31 de Dezembro de 1993, sem que isso represente um parecer definitivo. Assim:

Não foram utilizados 23,1 % dos recursos disponíveis (aprovados), relativamente à vertente FEDER, no período 1990-1993, no montante de 12,999 milhões de contos;

Saliente-se o desempenho bastante favorável do subprograma «Estruturas Físicas do Sector Energético», com uma taxa de execução de 114 %, que corresponde ao montante de 7,082 milhões de contos;

Com os piores resultados, destacam-se, em termos absolutos, os subprogramas «Incremento das Acessibilidades», cuja execução foi de 10,602 milhões de contos (menos 5,665 milhões de contos), «Desenvolvimento da Estrutura Produtiva» (com menos 3,063 milhões de contos) e «Valorização e Aproveitamento do Potencial Turístico» (com menos 2,440 milhões de contos);

Em termos relativos, salientam-se, como tendo as mais baixas taxas de execução, os subprogramas «Gestão e Acompanhamento do POP-RAM» (50 %), «Incremento das Acessibilidades» (65 %), «Equipamentos Sociais Estratégicos (67 %) e «Valorização e Aproveitamento Potencial Turístico» (70 %).

8.2 — As comparticipações comunitárias

O Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, no artigo 4.º, determina que «a acção comunitária será concebida como um complemento ou um contributo para as acções nacionais correspondentes. Será estabelecida através de uma concertação estreita entre a Comissão, o Estado membro em questão, as autoridades competentes por ele designados a nível nacional, regional, local ou outro, agindo todas as partes na qualidade de parceiros que prosseguem um objectivo comum», pelo que os Estado membros beneficiários das transferências, para efeitos de prossecução dos objectivos da reforma dos fundos estruturais, deverão efectuar algum esforço financeiro (princípio da adicionalidade), consubstanciado na comparticipação nacional dos projectos aprovados.

([28]) Segundo o relatório da Direcção Regional de Planeamento, a despesa realizada foi, efectivamente, de 42,9 milhões de contos, mas apenas teria previsto dispender 51,1 milhões de contos, o que conduziria a uma taxa de execução acumulada de 83,9 %.

Apresentam-se os valores aprovados e as respectivas execuções (pagamento) por subprograma, no âmbito do POP-RAM (componente FEDER), discriminando as contribuições nacional e comunitária:

(Em contos)

Subprogramas		Custo total	Apoio FEDER	Contribuição nacional	Comparticipação comunitária (percentagem)
1) Desenvolvimento da estrutura produtiva	Aprovação	9 279 768	5 990 614	3 289 153	64,6
	Pagamento	5 707 471	3 730 060	1 997 410	65,4
2) Valorização e aproveitamento do potencial turístico	Aprovação	3 902 466	2 926 849	975 616	75,0
	Pagamento	1 406 845	1 055 134	351 709	75,0
3) Estruturas físicas do sector energético	Aprovação	885 967	487 282	398 685	55,0
	Pagamento	296 860	163 273	133 587	55,0
4) Incremento das acessibilidades	Aprovação	4 973 492	3 730 119	1 243 373	75,0
	Pagamento	916 591	687 443	229 148	75,0
6) Equipamentos sociais estratégicos	Aprovação	2 290 500	1 717 875	572 625	75,0
	Pagamento	1 041 300	780 975	260 325	75,0
7) Protecção do meio ambiente e ordenamento do território	Aprovação	1 776 019	1 332 014	444 004	75,0
	Pagamento	931 497	698 622	232 874	75,0
8) Gestão e acompanhamento do POP-Madeira	Aprovação	50 821	38 116	12 705	75,0
	Pagamento	6 303	4 727	1 575	75,0

Conforme se pode verificar no mapa anterior, em termos da componente FEDER, os diversos subprogramas atingiram, a nível de apoio comunitário, os limites máximos de comparticipação, com excepção dos subprogramas 1 — «Desenvolvimento da Estrutura Produtiva» e 3 — «Estruturas Físicas do Sector Energético», cuja comparticipação comunitária foi de, respectivamente, 65,4 % e 55 %.

Relativamente à comparticipação comunitária FSE no subprograma 5 — «Formação Profissional e Valorização dos Recursos Humanos», verifica-se que esta atingiu aproximadamente, 73 %, ou seja, atingiu também o limite máximo da comparticipação prevista.

(Em contos)

Subprogramas		Custo total	Apoio FSE	Contribuição nacional	Comparticipação comunitária (percentagem)
5) Formação profissional e valorização dos recursos humanos	Aprovação	4 868	3 598	1 270	73,9
	Pagamento	4 932	3 600	1 332	73,0

Nota. — A coluna «Contribuição nacional» inclui comparticipação das entidades privadas.

8.3 — Execução financeira do POP-RAM por subprogramas

Efectua-se, seguidamente, uma análise da execução de cada uma das medidas que fazem parte dos subprogramas operacionais (29).

8.3.1 — Subprograma 1 — «Desenvolvimento da Estrutura Produtiva»

O subprograma 1 — «Desenvolvimento da Estrutura Produtiva» tem como objectivo a densificação da malha produtiva regional, através da concessão de incentivos para a criação de uma base industrial regional de exportação, e da melhoria do acesso ao mercado e das infra-estruturas e equipamentos, prevendo-se, nesse sentido, a execução das medidas descritas no quadro seguinte, que atingiram, a nível global, uma taxa de execução financeira de 61,5 %:

(Em escudos)

Descrição	Aprovações	Pagamentos			Taxa de execução (percentagem)
		Total	FEDER	Regional	
Medida 1 — Aproveitamento dos Recursos Endógenos	1 925 633	1 920 379	1 063 665	856 714	99,73
Medida 2 — Infra-Estrutura da Zona Franca do Caniçal	4 339 215	3 470 950	2 438 650	1 032 300	79,99
Medida 3 — Infra-Estrutura de Apoio Actividade Industrial	0	0	0	0	0,00
Medida 4 — Infra-Estrutura de Apoio à Actividade Piscatória	482 013	188 060	141 045	47 015	39,02
Medida 5 — Defesa, Valorização e Renovação do Artesanato	143 809	5 609	4 207	1 402	3,90
Medida 6 — Mobilidade Potencial de Iniciativa Endógena	2 389 097	122 468	82 491	39 977	5,13
Total	9 279 767	5 707 466	3 730 058	1 977 408	61,50

Nota. — A comparticipação regional inclui, na medida 1, comparticipações de empresas públicas que ascendem a 847 394 contos e nas medidas 2 e 6 comparticipações de outras entidades que ascendem respectivamente a 301 699 contos e 10 535 contos.

(29) As diferenças entre os quadros aqui apresentados e os do relatório do POP devem-se a arredondamentos efectuados pelo computador, aquando da elaboração dos quadros.

A medida 1 — «Aproveitamento de Recursos Endógenos» apresentou a taxa de execução financeira mais elevada (99,73 %), logo seguida da medida 2 — «Infra-Estrutura da Zona Franca do Caniçal», que apresentou igualmente razoáveis níveis de execução financeira (79,99 %).

As medidas 5 — «Despesa, Valorização e Renovação do Artesanato» e 6 — «Mobilização Potencial de Iniciativa Endógena» apresentaram, à semelhança do ano anterior, taxas de execução financeira bastante mais baixas (3,9 % e 5,13 %, respectivamente), enquanto a medida 3 — «Infra-Estruturas de Apoio à Actividade Industrial» não teve qualquer execução física ou financeira (devido à morosidade das expropriações de terrenos relacionados com a criação da Zona Industrial de Santo Amaro e da Zona Oeste, que estão enquadradas nesta medida).

8.3.2 — Subprograma 2 — «Valorização e Aproveitamento do Potencial Turístico»

O subprograma 2 — «Valorização e Aproveitamento do Potencial Turístico» visa consolidar a dotação de infra-estruturas turísticas que a Região oferece, tendo em vista o futuro desenvolvimento do sector, definindo claramente pólos de desenvolvimento turístico, de forma a não colidirem com o ambiente e com a população local e turística.

Descrição	Aprovações	Pagamentos			Taxa de execução (percentagem)
		Total	FEDER	Regional	
Medida 1 — Consolidação das Infra-Estruturas Turísticas	1 232 972	670 974	503 231	167 743	54,4
Medida 2 — Valorização do Património Cultural de Interesse Turístico	487 193	175 966	131 975	43 991	36,1
Medida 3 — Promoção Orientada da Procura Turística	1 427 072	288 973	216 730	72 243	20,2
Medida 4 — Ordenamento Viário da Costa do Funchal	755 228	270 930	203 197	67 732	35,9
Total	3 902 466	1 406 845	1 055 134	351 709	36,1

Nota. — A comparticipação regional inclui 16 092 000 contos na medida 1, financiados pelo orçamento das autarquias.

O subprogrma em análise registou uma taxa de execução financeira de apenas 36,1 % (100,9 % em 1992), tendo-se verificado, a nível das suas diferentes medidas, taxas de execução variando entre os 20,2 % da medida 3 — «Promoção Orientada da Procura Turística» e os 54,4 % da medida 1 — «Consolidação das Infra-Estruturas Turísticas.»

8.3.3 — Subprograma 3 — «Estruturas Físicas do Sector Energético»

Visa o aumento da capacidade de produção de energia eléctrica, por forma a garantir, com segurança e a curto prazo, o acréscimo da procura e a modernização, racionalização e ampliação das redes de transportes e distribuição de energia.

Descrição	Aprovações	Pagamentos			Taxa de execução (percentagem)
		Total	FEDER	Regional	
Medida 1 — Aumento da Capacidade de Produção	116 439	116 439	64 041	52 397	100,0
Medida 2 — Expansão e Melhoria da Rede de Transportes e distibuição	769 528	180 421	99 231	81 189	23,4
Total	885 967	296 860	163 273	133 587	33,5

Nota. — A comparticipação regional foi efectuada, exclusivamente, através de comparticipações de empresas públicas, no montante de, respectivamente, 52 397 contos e de 81 189 contos nas medidas 1 e 2.

A medida 1 — «Aumento de Capacidade de Produção» registou uma taxa de execução financeira de 100 %, enquanto a medida 2 — «Expansão e Melhoria da Rede de Transportes e Distribuição» apresentou uma taxa de apenas 23,4 %.

8.3.4 — Subprograma 4 — «Incremento das Acessibilidades»

Em média, a execução financeira do subprograma 4 — «Incremento das Acessibilidades» foi bastante reduzida (18,4 %) em resultado das baixas taxas de execução das respectivas medidas, salientando-se, pela negativa, a medida acessibilidades externas, com apenas 1,5 %.

Descrição	Aprovações	Pagamentos			Taxa de execução (percentagem)
		Total	FEDER	Regional	
Medida 1 — Acessibilidade Externa	1 382 190	21 377	16 033	5 344	1,55
Medida 2 — Acessibilidade Regional	173 644	102 656	76 992	25 664	59,12
Medida 3 — Acessibilidade Local	3 417 658	792 556	594 417	198 139	23,19
Total	4 973 492	916 591	687 443	229 147	18,43

8.3.5 — Subprograma 5 — «Incremento da Formação Profissional e Valorização dos Recursos Humanos»

Antes de iniciar a análise deste subprograma operacional, cumpre salientar que o relatório elaborado pela Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional, mostra-se realizado com clareza e profundidade, já que, para além das demonstrações financeiras, foram elaboradas fichas sintéticas sobre o grau de execução física das medidas, explicam-se os desvios face à previsão, efectuou-se a avaliação do impacto das acções implementadas, e referenciam-se os elementos relativos à evolução do subprograma, quer em termos físicos (número de formandos e de acções de formação), quer em termos financeiros.

E, conforme se pode verificar no quadro seguinte, o subprograma 5 — «Incremento da Formação Profissional e Valorização dos Recursos

Humanos», sendo o único do POP-RAM comparticipado pela componente FSE, apresentou, durante o ano de 1993, uma taxa de execução bastante satisfatória, que ascendeu a 101,3 %, tendo o grau de absorção (total inscrito no QCA/total gasto pelo FSE) atingido os 100 %, o que demonstra a exemplar captação dos recursos comunitários por parte da Administração.

Refira-se, no entanto, que a medida 3 — «Acções para o Desenvolvimento do Emprego» foi a menos privilegiada, já que teve a mais baixa taxa de execução (72,7 %).

Descrição	Aprovações	Pagamentos			Taxa de execução (percentagem)
		Total	FEDER	Regional	
Medida 1 — Formação Profissional para Activos	3 575	3 699	2 681	1 018	103,5
Medida 2 — Formação Profissional para Activos do Turismo	570	511	379	132	89,6
Medida 3 — Acções para o Desenvolvimento do Emprego	118	86	65	22	72,7
Medida 4 — Ensino Técnico-Profissional e Universitário	552	581	434	147	105,1
Medida 5 — Estudos, Acompanhamento, Avaliação e Gestão	52	56	42	14	106,3
Total	4 868	4 932	3 600	1 332	101,3

Nota. — A comparticipação regional inclui comparticipações privadas de, respectivamente, 124 100 contos e 2200 contos nas medidas 1 e 4.

8.3.6 — Subprograma 6 — «Equipamentos Sociais Estratégicos»

O subprograma 6 — «Equipamentos Sociais Estratégicos» registou, durante o ano económico de 1993, uma taxa de execução de 45,5 %, a que corresponderam taxas de execução financeira relativamente baixas para todas as medidas.

Descrição	Aprovações	Pagamentos			Taxa de execução (percentagem)
		Total	FEDER	Regional	
Medida 1 — Modernização das Infra-Estruturas Educativas de Base	1 177 931	571 307	428 480	142 826	48,5
Medida 2 — Criação das Estruturas Físicas do Ensino Superior	20 826	–	–	–	0,0
Medida 3 — Aumento e Melhoria da Oferta dos Serviços de Saúde	727 925	287 589	215 691	71 897	39,5
Medida 4 — Infra-Estruturas de Apoio à Formação Profissional	363 816	182 404	136 803	45 601	50,1
Total	2 290 498	1 041 300	780 975	260 325	45,5

Assim, as medidas 1 e 4 — «Modernização das Infra-Estruturas Educativas de Base» e «Infra-Estruturas de Apoio ao Emprego e Formação Profissional», que obtiveram as taxas de execução mais elevadas deste subprograma, não passaram de, respectivamente, 48,5 % e 50,1 %. E a medida 2 — «Criação das Estruturas Físicas do Ensino Superior» não efectuou pagamentos em 1993. Excluída esta taxa de execução nula, foi a medida 3 — «Aumento e Melhoria da Oferta dos Serviços de Saúde» a que teve a taxa de execução mais baixa (39,5 %).

8.3.7 — Subprograma 7 — «Protecção do Meio Ambiente e Ordenamento do Território»

O subprograma 7 — «Protecção do Meio Ambiente e Ordenamento do Território» visava melhorar o aproveitamento dos recursos hídricos disponíveis, a protecção da saúde pública, as condições sanitárias, a redução dos níveis de poluição, e a salvaguarda e valorização do património natural e paisagístico, bem como contribuir para o desenvolvimento harmonioso das actividades e da estrutura urbana.

Descrição	Aprovações	Pagamentos			Taxa de execução (percentagem)
		Total	FEDER	Regional	
Medida 1 — Infra-Estrutura de Abastecimento de Água	1 209 105	641 855	481 391	160 463	53,1
Medida 2 — Infra-Estrutura de Saneamento Básico	346 856	206 209	143 657	51 552	59,5
Medida 3 — Reforço da Protecção Ambiental	29 821	1 449	1 087	362	4,9
Medida 4 — Ordenamento do Território	190 235	81 982	61 486	20 495	43,1
Total	1 776 019	931 497	698 622	232 874	52,4

Nota. — A contribuição regional inclui 980 contos e 1757 contos das autarquias locais, respectivamente, nas medidas 1 e 2.

A nível global, a taxa de execução financeira apresentou um valor de 52,4 %, devido aos valores pouco elevados das taxa de execução das medidas 3 — «Reforço de Protecção Ambiental» (4,9 %) e 4 — «Ordenamento do Território» (43,1 %) que foram inferiores à média, conjugados com os melhores desempenhos da medida 2 — «Infra-Estruturas de Saneamento Básico» (59,5 %) e da medida 1 — «Infra-Estruturas de Abastecimentos de Água» (53,1 %).

8.3.8 — Subprograma 8 — «Gestão e Acompanhamento do POP-Madeira»

O subprograma 8 — «Gestão e Acompanhamento do POP-Madeira» agrega as despesas com o funcionamento da unidade de gestão do POP-RAM, órgão responsável pela gestão técnica, administrativa e financeira do programa, e que, simultaneamente, desempenha as competências de unidade de acompanhamento.

Descrição	Aprovações	Pagamentos			Taxa de execução (percentagem)
		Total	FEDER	Regional	
Medida 1 — Execução e Acompanhamento do POP-RAM ...	31 023	5 782	4 336	1 445	18,6
Medida 2 — Estudos, Publicidade e Promoção do POP-RAM	19 797	521	390	130	2,6
Medida 3 — Estudos, Acompanhamento, Avaliação e Gestão	–	–	–	–	–
Total	50 821	6 303	4 727	1 575	12,4

Como se pode verificar pela análise do quadro anterior, a taxa de execução financeira deste subprograma do POP-RAM foi bastante reduzida, 12,4 %, tendo a medida 1 — «Gestão e Acompanhamento do POP-RAM» apresentado níveis de execução financeira de 18,6 %, e a medida 2 — «Execução e Acompanhamento do POP-RAM» 2,6 %, enquanto a medida 3 não registou qualquer execução financeira.

9 — Programa de Opções Específicas para o Afastamento e a Insularidade (POSEIMA)

9.1 — Generalidades

De acordo com a Decisão do Conselho n.º 91/315/CEE, de 26 de Junho de 1991, foi instituído um programa de opções específicas para fazer face ao afastamento e à insularidade da Madeira e dos Açores (POSEIMA) baseado num duplo princípio: o da pertença destas duas regiões à CE e o do reconhecimento da sua situação particular de periferia.

Dada a grande dependência económica da Região Autónoma da Madeira face ao exterior, geradora da necessidade da importação de uma vasta gama de produtos alimentares, farmacêuticos, tecnológicos, de combustíveis, toma-se indispensável proceder ao apoio das estruturas de exportação regionais. Outra das razões que levaram a instituição o Programa POSEIMA, visando a concessão de apoios estruturais à Região, prendeu-se, nomeadamente, com os seguintes aspectos: a insuficiência de recursos, a excessiva pressão demográfica, a orografia acentuada, o baixo nível de formação profissional, a fraca estrutura produtiva e a reduzida penetração no mercado externo — factores que vão condicionar o seu desenvolvimento.

Assim, no âmbito, o Programa POSEIMA visa compensar os dois arquipélagos mais desfavorecidos da CE, através de acções que incluam medidas regulamentares e compromissos financeiros, a fim de garantir que os Açores e a Madeira participem plenamente na dinâmica do mercado interno (artigo 1.º da decisão citada).

E ponderando, quanto a qualquer das Regiões, o seu atraso económico e a sua situação geográfica periférica em relação ao continente europeu, bem como a insuficiência das suas infra-estruturas, ser-lhes-á dado um tratamento especial, com vista a promover o respectivo desenvolvimento económico e social em diversas áreas, tais como, a pesca, a energia, o ambiente, o artesanato, a investigação, os transportes, a agricultura, a pecuária, os cereais, a fruticultura, a floricultura, a viticultura e os produtos petrolíferos.

Assim, de acordo com o ponto 3.1 do título I do anexo à referida decisão, os objectivos específicos do Programa POSEIMA visam:

A melhor inserção da Madeira e dos Açores na CE;
A plena participação da Madeira e dos Açores na CE;
A recuperação económica e social da Madeira e dos Açores.

Quanto ao acompanhamento da elaboração, execução e avaliação das medidas estabelecidas no âmbito do POSEIMA, ele será feito de parceria entre os organismos ligados à Comissão e as autoridades nacionais e regionais competentes (ver o ponto 3.3 do citado anexo).

Pretende-se, pois, o mais elevado grau de complementaridade e garantir a utilização óptima, nos Açores e na Madeira, dos instrumentos e programas comunitários existentes (ver o ponto 5 do título II do citado anexo).

Com base nesse princípio, e de acordo com o ponto 17 do título VI do citado anexo:

> A Comissão apresentará ao Parlamento e ao Conselho um relatório anual sobre os progressos obtidos na execução do POSEIMA e, se necessário, proporá as medidas de adaptação que se revelarem necessárias para atingir os objectivos definidos.

A análise do Programa POSEIMA para 1993, a efectuar nos próximos pontos do presente parecer, tem por suporte o relatório enviado pelo Governo Regional da Madeira sobre a sua execução naquele ano e a legislação com ele relacionada.

9.2 — Aplicação de medidas comuns nos Açores e na Madeira

No âmbito do POSEIMA, serão aplicadas medidas comuns nos Açores e na Madeira, tendo em consideração o grau de especificidade das duas Regiões insulares, com vista a permitir o respectivo desenvolvimento económico e social na área dos transportes, das pescas, da tecnologia e da investigação, bem como em matéria de protecção do ambiente e da fiscalidade (está previsto um regime específico em relação ao IVA e um tratamento adequado relativamente aos impostos sobre consumos específicos: casos do tabaco, do álcool e dos produtos petrolíferos) ([30]).

9.3 — Medidas específicas a favor da Região Autónoma da Madeira

A adopção de medidas específicas com vista à redução dos sobrecustos inerentes à posição geográfica dos arquipélagos, recaiu, no caso da Madeira, sobre o abastecimento de produtos proveniente da agricultura, da pecuária, da siderurgia, e da viticultura, sobre o transporte marítimo de produtos petrolíferos, e sobre os programas de incentivo ao investimento em matérias de economia de energia.

A maior parte dos produtos importados ao abrigo do POSEIMA provêm dos países da Comunidade, à excepção de poucos produtos provenientes de países terceiros (anexo II do Regulamento n.º 1600/92, que discrimina os produtos lácteos, agrícolas e pecuários, alvo de abastecimento para a Madeira).

9.3.1 — Produtos agrícolas

Foram adoptadas medidas específicas com o intuito de minorar o impacto dos sobrecustos de abastecimento em produtos agrícolas, dada a grande dependência das ilhas relativamente à importação de bens alimentares necessários ao consumo corrente ou à transformação ([31]).

Com tais medidas pretende-se ([32]):

Manter, nos arquipélagos, a competitividade dos mesmos produtos quando de origem comunitária;
Reduzir os preços, através da concorrência entre as fontes de abastecimento;
Isentar dos direitos da importação (direitos aduaneiros e direitos niveladores) os produtos originários de países terceiros. Os produtos agrícolas isentos de direitos de importação estão contudo, sujeitos à emissão de um certificado de importação ([33]).

Em relação à aplicação destas medidas na Região Autónoma da Madeira, e com base no relatório do Governo Regional sobre a exe-

---

([30]) Neste sentido, a Decisão do Conselho (91/315/CEE), título III e Regulamento (CEE) n.º 1600, título II, artigos 11.º a 30.º

([31]) Para um maior esclarecimento sobre o assunto em epígrafe ver:

Regulamento (CEE) n.º 1600/92, JO n.º L 173/1, de 27 de Junho de 1992;
Regulamento (CEE) n.º 1696/92, JO n.º L 179/6, de 1 de Janeiro de 1992;
Regulamento (CEE) n.º 1707/93, JO n.º L 159/75, de 1 de Julho de 1993;
Regulamento (CEE) n.º 2132/92, JO n.º L 213/25, de 29 de Julho de 1992;
Regulamento (CEE) n.º 2596/93, JO n.º L 238/84, de 29 de Setembro de 1993;
Portaria n.º 123/92, de 31 de Dezembro, JO n.º 301.

([32]) Neste âmbito, ver o Regulamento (CEE) n.º 1600/92, que estabelece as medidas específicas para determinados produtos agrícolas, a favor da Madeira e dos Açores, e Decisão do Conselho (91/315/CEE), título IV.

([33]) Sobre o assunto em epígrafe, ver o Regulamento (CEE) n.º 1696/92, que estabelece, relativamente à importação de produtos agrícolas, a sujeição à apresentação de um certificado de importação (artigo 2.º).

cução do Programa POSEIMA no ano de 1993, as estimativas (34) de abastecimento para a Região foram insuficientes, embora os pagamentos e ajudas tivessem decorrido adentro da normalidade. Verificou-se que as ajudas recebidas determinaram efectivamente uma quebra nos preços, o que possibilitou, na Região, a prática de preços significativamente inferiores aos preços reais, repercutindo-se o benefício no consumidor final, como abaixo é referido:

Produtos	Preços sem POSEIMA	Preços com POSEIMA (preços médios praticados)	Variação (percentagem)
Cereais (1 kg):			
Trigo-mole	49$10	35$10	— 29
Trigo-duro	62$60	37$10	— 41
Milho	46$00	24$20	— 47
Arroz (1 kg)	214$00	162$00	— 25
Açúcar (1 kg)	176$00	82$00	— 52
Manteiga (250 g)	247$00	156$00	— 37
Queijo tipo flamengo	1 283$00	996$00	— 22

Fonte. — Relatório do Governo Regional sobre execução do POSEIMA/93.

Produtos	Preços sem POSEIMA	Preços com POSEIMA (preços médios praticados)	Variação (percentagem)
Leite desnatado em pó (250 g)	246$00	229$00	— 13
Leite inteiro em pó (250 g)	325$00	264$00	— 19
Leite gordo	141$00	114$00	— 19
Leite meio magro	134$00	115$00	— 15
Leite magro	117$50	131$00	— 13
Óleos vegetais	217$00	121$00	— 2
Azeite Riviera	548$00	456$00	— 17
Azeite virgem	554$00	483$00	— 13
Carnes de bovino refrigeradas:			
Chã de fora	1 483$00	1 295$00	— 13
Chã de dentro	1 578$00	1 390$00	— 12
Rabadilha	1 578$00	1 390$00	— 12
Alcatra	1 678$00	1 490$00	— 12
Lombo	1 938$00	1 750$00	— 10
Filete	2 338$00	2 200$00	— 6
Carnes de bovino congeladas:			
Rabadilha	1 200$00	580$00	— 52
Alcatra	1 300$00	699$00	— 46

Fonte. — Relatório do Governo Regional sobre execução do POSEIMA/93.

Produtos	Preços sem POSEIMA	Preços com POSEIMA (preços médios praticados)	Variação (percentagem)
Carnes de suíno:			
Lombo de porco com osso	713$00	662$50	— 7
Lombo de porco sem osso	890$00	840$00	— 6
Perna de porco com osso	600$00	550$00	— 8
Pá sem osso	617$00	567$00	— 8
Costeletas	942$00	892$00	— 5
Frutas em calda	209$00	199$00	— 5

Fonte. — Relatório do Governo Regional sobre execução do POSEIMA/93.

(34) As quantidades de produtos beneficiários do regime específico de abastecimento são calculadas através de estimativas periódicas, susceptíveis de revisão em função das necessidades de mercado e das produções locais.

Relativamente aos montantes a aplicar ao abastecimento dos produtos agrícolas, estes devem ser estabelecidos pelas autoridades nacionais, mediante estimativas que vão determinar quais os produtos agrícolas essenciais para consumo humano.

9.3.2 — Produtos petrolíferos

A situação geográfica da Madeira em relação às fontes de abastecimento de produtos petrolíferos refinados, associada à sua elevada dependência em relação a esses produtos e à dispersão do seu mercado, acarreta sobrecustos importantes de abastecimento, os quais são suportados pelo orçamento regional, limitando proporcionalmente a sua acção no sentido do desenvolvimento económico e social.

Neste contexto, é conveniente compensar estes sobrecustos através de uma ajuda comunitária, associada a um programa de incentivos ao investimento para o desenvolvimento de fontes de energia locais e renováveis e ao economato de energia, por forma a tornar a Região mais atractiva em termos de oferta e de procura energéticas.

No âmbito do POSEIMA, a ajuda ao abastecimento dos produtos petrolíferos visa compensar os sobrecustos com o transporte marítimo dos mesmos. Essa ajuda foi concedida por um período de três anos, de Janeiro de 1991 a Dezembro de 1993, findo o qual, a Comissão deve avaliar a eficácia das medidas e reanalisar a situação. A ajuda comunitária teve como condição que a região beneficiada consagrasse, pelo menos, 50 % da ajuda financeira a programas destinados ao investimento em matéria de economia de energia, incumbindo às autoridades regionais enviar um relatório anual à Comissão (35).

A ajuda comunitária para 1993, a favor da RAM, baseou-se na análise feita aos custos dos transportes petrolíferos em 1991 e 1992, e foi fixado no montante de 3 233 226 ecus, ou seja, 339 000 contos, para um investimento que atingiu 2 153 000 contos. E, quanto à aplicação desta medida na Região, registaram-se atrasos nos pagamentos, estando em falta parte do pagamento do ano de 1992 (3 mecus) e a totalidade de 1993.

Assim, o orçamento regional continuou a suportar sobrecustos do abastecimento do petróleo, motivando o agravamento da situação da energia da Região, pelo que o Governo Regional sugere a revisão da já aludida condição, expressa no regulamento do POSEIMA, de que 50 % da ajuda seja remetida para investimento ao incentivo de economia de energia.

9.3.3 — Produtos siderúrgicos

No âmbito dos produtos siderúrgicos, compete à Comissão velar pela manutenção de preços equitativos aplicados ao seu abastecimento nas Regiões insulares (ponto 12 do título IV do anexo ao POSEIMA).

9.3.4 — Zona franca

As operações destinadas ao aperfeiçoamento e desenvolvimento da zona franca da Madeira não estão submetidas às condições económicas estabelecidas pela Decisão do Conselho (91/315/CEE), de 26 de Junho, conforme ressalva o ponto 11 da mesma.

9.4 — Medidas específicas a favor da produção na Madeira

A adopção de medidas específicas a favor das produções da Região Autónoma da Madeira tem por objectivo melhorar as condições de produção e de concorrência. Assim, a ajuda comunitária à produção repercute-se em medidas tais como, cultivo, tratamento, colheita, transporte, armazenagem, comercialização, promoção e investigação. Os produtos, cuja produção é objecto de ajuda ao abrigo do POSEIMA, são os que se indicam nos pontos que seguem (36).

9.4.1 — Banana

A Comissão adoptou medidas estruturais a favor do sector da banana, dado que a sua produção traduz uma actividade essencial para a economia da Região Autónoma da Madeira (ver o ponto 13 do anexo/POSEIMA).

Em Maio de 1993, apresentou Portugal à Comissão um pedido de ajuda financeira do FEOGA — Orientação para o cofinanciamento de um programa operacional relativo à melhoria e à modernização das estruturas de comercialização da banana (37). O pedido foi aceite e a contribuição financeira do FEOGA — Orientação é de 75 % das despesas públicas, correspondendo a um montante de 5 999 688 ecus, com base nos preços

(35) Ver POSEIMA/anexo, título IV, pontos 10.1 a 10.5.
(36) Para um maior complemento, ver o título V, anexo/POSEIMA.
(37) Ver Decisão da Comissão n.º 1808, de 2 de Julho de 1993.

de 1993 (38), do qual seria pago um adiantamento à Região, representando 50 % da participação comunitária (2 999 844 ecus) (39).

Plano de financiamento para modernização das estruturas de comercialização da banana:

Ano	Despesas públicas			Custo total
	Subvenções comunitárias	Contribuição do Estado	Sector privado	
1993	5 999 688	2 025 240	2 578 114	10 603 042

Nota. — Dados extraídos do anexo 1, Decreto da Comissão n.º 1808, de 2 de Julho de 1993.

A aplicação do programa de reestruturação da cultura da banana tem como base legal a Portaria n.º 441/92 (JO n.º 177, de 28 de Dezembro de 1992), que estabelece as normas relativas à aplicação do Programa na Região. Assim, com base no citado diploma legal, o Programa de Reconversão e de Reestruturação da Cultura da Bananeira é composto por três subprogramas, a saber:

Subprograma A. — Consiste na reconversão da cultura da banana, através da sua substituição pelo cultivo de floricultura exótica (antúrios, orquídeas e estrelícias), de fruticultura subtropical (anonas, mangas, maracujás, papaias, goiabas, abacates) e de viticultura de castas europeias, com a duração total de oito anos, tendo a 1.ª fase de cinco anos sido já aprovada;

Subprograma B. — Destina-se à reestruturação da cultura da banana, cuja duração abrange o período de oito anos, com uma 1.ª fase de cinco anos já aprovada. Visa o aumento da qualidade da banana;

Subprograma C. — Apoia a experimentação, demonstração e divulgação da cultura da banana por um período de seis anos. Segundo o relatório do Governo Regional, a execução do Programa de Reestruturação da Cultura da Banana tem decorrido dentro da normalidade.

9.4.2 — Frutas, produtos hortícolas, flores, plantas e chá

O Regulamento (CEE) n.º 1600/92 instituiu um regime de ajuda para a realização de programas de iniciativas a favor dos sectores das frutas, produtos hortícolas, plantas, flores e chá, cujo objectivo é o desenvolvimento da produção, o melhoramento da qualidade do produto final e a comercialização de produtos tropicais (40). E essas iniciativas incidem sobre uma das seguintes acções:

O desenvolvimento da produção através de novas culturas;
A reconversão varietal com vista ao aumento da produção pela adaptação às condições do meio, e à procura no mercado;
A adopção de técnicas de cultivo adequadas ao clima e à orografia da Região;
A condução de culturas experimentais orientadas por centros de investigação.

Esta iniciativa é composta por programas destinados a serem executados num período de três anos. O montante da ajuda comunitária é de 500 ecus/hectare, desde que o Estado Português comparticipe 300 ecus/hectare e que cada produtor contribua com cerca de 200 ecus/hectare. Adentro dos produtos referidos, será concedida uma ajuda comunitária à celebração de contratos de campanha que tenham por objectivo a comercialização de produtos tropicais.

Para além destas iniciativas, a Comunidade comparticipará, até ao limite máximo de 100 000 ecus, em estudos de análise da viabilidade económica dos produtos abrangidos pelo programa, particularmente, os produtos tropicais.

Em relação à execução destas iniciativas na Região, no ano de 1993, segundo refere o relatório do Governo Regional, procurou-se desenvolver e melhorar a produção. Contudo, o apoio comunitário tem sido desajustado, face aos custos de investimento por parte dos agricultores, mostrando-se necessário, uma maior ajuda aos produtores regionais.

(38) Idem, artigo 2.º
(39) Idem, artigo 3.º
(40) Ver, neste sentido, o ponto 14.2 do anexo/POSEIMA, os artigos 11.º a 13.º do citado Regulamento e o Regulamento (CEE) n.º 2311/92, de 31 de Julho (normas de execução das medidas adoptadas para este programa).

9.4.3 — Outras medidas de apoio à produção local da Região (41)

9.4.3.1 — Pecuária

Nesta área foram concedidas ajudas específicas de apoio a produtos provenientes da pecuária tradicional da Região e destinados a consumo local (leite e carnes). As medidas adoptadas no âmbito da pecuária visam:

Melhoramento genético, pela compra de animais reprodutores;
Concessão de prémios à engorda de bovinos machos;
Concessão de prémios à manutenção de vacas em aleitamento;
Apoio ao consumo de produtos lácteos produzidos na Região.

A preocupação pela qualidade da produção é também aqui predominante, sendo que o consumo regional será estimado periodicamente, tendo em conta o Regulamento de Abastecimento de Animais Reprodutores [artigos 4.º e 5.º do Regulamento (CEE) n.º 1600/92] e a produção local.

É atribuído um complemento do prémio especial a favor dos produtores de bovinos (42) e da manutenção do efectivo de vacas em aleitamento, de cerca de 40 ecus, em ambos os casos. Na Madeira, a aplicação desta medida tem decorrido com normalidade.

9.4.3.2 — Lacticínios

Paralelamente à ajuda específica de apoio aos produtos oriundos da pecuária, inclui-se o sector de lacticínios, também destinado ao consumo local (43). Para a satisfação das necessidades da Região em produtos lácteos a nível das quantidades, preços e qualidade, é feita periodicamente uma estimativa dessas necessidades, em função dos produtos beneficiados pelo regime específico de abastecimento, dos produtos provenientes da produção local e das correntes de comércio tradicional. O montante da ajuda é de 7 ecus por cada 100 kg de leite inteiro. Relativamente à aplicação desta medida na Região Autónoma da Madeira, em 1993, registou leve impacto no sector dos lacticínios, por ter sido alvo de uma ajuda insuficiente (a título de exemplo, em 1992, somente 18 % do leite produzido na Região Autónoma da Madeira teve direito a ajudas).

Nesse sentido, e no âmbito do citado Regulamento (CEE) n.º 1732/93 (concessão de ajudas específicas no sector dos lacticínios), o Governo Regional solicitou a alteração do montante da ajuda, devido aos seguintes factores:

O elevado custo da recolha de leite;
O aspecto dietético (factor de grande concorrência);
A qualidade de matérias-primas;
O incentivo à qualidade de produção.

Na Região Autónoma da Madeira, a Portaria n.º 440/92, vem definir os mecanismos de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2234/92, de 31 de Julho, que estabelece as normas de execução da ajuda ao consumo de produtos lácteos.

9.4.3.3 — Batata

Outra das medidas destinadas a contribuir para o apoio à produção local da Madeira aplicou-se na cultura da batata (44). Nesse sentido, o Regulamento (CEE) n.º 2040/93, de 27 de Julho (JO n.º L185/10, de 28 de Julho de 1992) veio determinar o montante de 494 ecus/hectare para a ajuda anual à produção de batata de consumo, quando antes, pelo Regulamento (CEE) n.º 1600/92, artigo 16.º, n.º 2, e artigo 27.º, n.º 1, era de 500 ecus/hectare. A alteração para menos do montante da ajuda comunitária deveu-se a questões de realinhamentos monetários.

O auxílio financeiro destina-se também ao abastecimento da Madeira em sementes de batatas provenientes da Comunidade, atendendo aos custos de abastecimento no mercado mundial e às condições inerentes à situação geográfica na Região.

No tocante à aplicação desta iniciativa na Região Autónoma da Madeira, feita através da Portaria n.º 439/92, o Governo Regional considera que, em 1993, as ajudas a esta iniciativa decorreram de forma normal, mas foram relativamente baixas.

(41) Cf. o ponto 14.3 do anexo/POSEIMA e os artigos 14.º a 23.º do Regulamento (CEE) n.º 1600/92.
(42) Ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 231/93, de 3 de Fevereiro, artigo 1.º; Regulamento (CEE) n.º 1600/92 e artigos 14.º e 27.º, n.ºs 3 e 4.
(43) Ver o artigo 15.º do Regulamento (CEE) n.º 1600/92 e Regulamento (CEE) n.º 1732/93, de 30 de Junho.
(44) Para um maior aprofundamento da matéria, ver o Regulamento (CEE) n.º 2165/92, de 30 de Julho.

9.4.3.4 — Cana-de-açúcar

As ajudas comunitárias à cana-de-açúcar repartem-se por duas vertentes ([45]):

O de reestruturação — pela ajuda concedida aos produtores, individuais ou agrupados, de cana-de-açúcar, por um período de cinco anos, após o qual a ajuda manter-se-á apenas para agrupamentos ou organismos de produtores (o financiamento comunitário para esta iniciativa atinge os 60 % das despesas abrangidas, desde que o financiamento público atinja, pelo menos, 15 %);
E o de transformação — pela ajuda comunitária à transformação directa da cana-de-açúcar em mel de cana ou em rum.

Relativamente à execução destas duas medidas na cultura de cana-de-açúcar da Região Autónoma da Madeira em 1993, a sua aprovação foi feita muito recentemente, daí a impossibilidade de análise, quer ao nível da sua reestruturação, quer ao nível da transformação daquele produto em mel ou em rum.

9.4.3.5 — Vinho e vinha ([46])

As ajudas concedidas ao sector vitícola da Madeira têm por base:

A realização dos custos de abastecimento, dada a situação geográfica da Região;
Os preços dos produtos nos mercados, quer da CE, quer a nível mundial;
A importância do sector para a economia da Região.

Nesse contexto, foram concedidos pela Comunidade apoios financeiros para o fabrico de vinho licoroso, segundo os métodos tradicionais, através de ajudas:

À compra de mostos concentrados, para fins de edulcoração do vinho licoroso em causa;
À compra de álcool vínico, destinado ao fabrico de vinho licoroso;
Ao envelhecimento do vinho licoroso da Madeira, cujo processo de envelhecimento não seja inferior a cinco anos.

O montante da ajuda fixa dada para o envelhecimento dos vinhos licorosos é de 0.0197 ecus/hectolitro ([47]).

Adentro do sector vitícola, foi concedido uma ajuda fixa de 400 ecus/hectare, destinada à manutenção da cultura da vinha de determinadas castas recomendadas ou autorizadas ([48]).

Foi pouco conseguida a aplicação destas iniciativas na Região Autónoma da Madeira, no ano de 1993. Com efeito, em relação à aquisição do mosto concentrado e de álcool vínico, as ajudas concedidas foram muito reduzidas; quanto ao envelhecimento do vinho licoroso, a aplicação das ajudas financeiras decorreu normalmente, mas houve pouca adesão dos produtores, por a ajuda ser baixa; e o mesmo se passou com a manutenção da cultura da vinha, cuja aplicação decorreu normalmente, mas onde o nível de ajuda foi baixo. Assim, o Governo Regional sugere o aumento das ajudas comunitárias ao sector vitícola, dada a sua importância para a economia da Região.

9.5 — Medidas de carácter fitossanitário

A situação fitossanitária da produção agrícola da Região enfrenta dificuldades específicas que se prendem com factores tais como:

As condições climáticas, que, por vezes, contribuem para propagação dos organismos prejudiciais às plantas;
A condição geográfica, que, com frequência, dificulta a acção dos programas de luta contra tais organismos;
Os custos elevados das medidas de carácter fitossanitário a tomar;
A insuficiência dos meios de luta utilizados até então.

Daí a conveniência da participação da Comunidade na realização de programas a nível financeiro. Neste sentido, a comparticipação comunitária pode cobrir até 75 % das despesas totais, sendo que a protecção a cultura da banana não é abrangida ([49]).

O montante total da ajuda fixado para 1993 foi de 2 000 000 ecus, estando o plano financeiro do programa dividido em três subprogramas (propostos pelo Governo Regional em Novembro de 1992 e só aprovados pela Decisão da Comissão n.º 3466, de 7 de Dezembro de 1993) os quais incluem o custo e o respectivo financiamento, conforme consta do artigo 3.º e do anexo I da citada Decisão da Comissão n.º 3466.

9.6 — Símbolo gráfico

A criação de um símbolo gráfico tem como objectivo a melhor identificação dos produtos agrícolas e pescatórios, a promoção da qualidade e a comercialização dos mesmos. Neste sentido, a Comunidade tem a seu cargo a criação, promoção e financiamento do símbolo gráfico ([50]).

Em relação à Região Autónoma da Madeira, e de acordo com o relatório do Governo Regional de 15 de Setembro de 1993, sobre a execução do Programa POSEIMA/93, a criação do símbolo gráfico está em andamento pela publicação do anúncio para o concurso (cf. o artigo 31.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1600/92).

9.7 — Pescas

Dada a importância sócio-económica, turística e ecológica da pesca artesanal para a Região Autónoma da Madeira, a execução do Programa POSEIMA no sector das pescas visa melhorar as condições de produção e de comercialização dos produtos provenientes da pesca.

Pela Decisão da Comissão n.º C(92) 1773, de 30 de Julho de 1992, foi aprovada a concessão de um apoio comunitário, com vista à realização de determinadas medidas específicas no sector pescatório da Região:

Exploração dos recursos haliêuticos da zona económica exclusiva da Madeira, ligada ao centro experimental de aquicultura;
Medida compensatória dos custos suplementares inerentes à transformação do atum, gerados pela situação de ultraperiferia;
Ajudas destinadas a incentivar a constituição e o funcionamento de organizações de produtores (pescadores), pelo período de cinco anos ([51]).

Ainda, em relação à Região Autónoma da Madeira, as contribuições comunitárias no âmbito do POSEIMA do sector das pescas destinam-se às seguintes áreas ([52]):

Exploração de recursos haliêuticos — 0,93 milhões de ecus;
Transformação do atum — 0,92 milhões de ecus;
Centro experimental de agricultura — 0,33 milhões de ecus (também para os Açores).

Quanto à aplicação desta medida na Região Autónoma da Madeira, ela tem decorrido normalmente, pelo que o Governo Regional propõe a continuidade da execução do Decreto da Comissão n.º 1773/92, de 30 de Julho (concessão de apoio comunitário no sector pescatório).

9.8 — Artesanato

Para além da intervenção noutros sectores, como a agricultura, a energia, a pesca e o ambiente, o POSEIMA prevê a adopção de medidas no sector do artesanato.

Neste sentido, veja-se o ponto 16.1 da Decisão do Conselho n.º 91/315/CEE, de 26 de Janeiro de 1991, publicado no JO n.º L 171/10, de 29 de Junho de 1991, que faz menção a um apoio comunitário em prol das empresas artesanais, em domínios tais como, a formação profissional ou o recurso a novas tecnologias e a novas mercados ([53]).

A actividade artesanal é de grande importância para a economia da Região Autónoma da Madeira, não só porque nela estão envolvidos cerca de 28 000 trabalhadores (cerca de 20 % da população activa), mas também porque ocupa o 2.º lugar nas exportações (cerca de 22 %, a seguir à exportação da banana, e antes da do vinho da Madeira) e por constituir uma importante fonte de divisas para a Região.

Desta forma, torna-se necessário o desenvolvimento de medidas com vista ao incremento deste sector e à sua divulgação além fronteiras, especialmente no mercado comunitário. De acordo com o relatório do IBTAM, sobre a execução do Programa POSEIMA — Artesanato no ano de 1993, os principais produtos do artesanato regional, constituídos por bordados, telas bordadas e obras em vime, sofreram uma evolução negativa, registando-se um decréscimo de 29 % em relação a 1992. Tal facto deve-se a recessões a nível de Portugal continental, particularmente, à retracção do turismo.

No âmbito do apoio ao artesanato madeirense, e com base em estudos de viabilidade económica e financeira, foram enquadradas medidas de reestruturação do sector pelas seguintes acções:

Reorganização empresarial interna;
Formação profissional;
Mecanização adequada;
Qualidade do produto final;
Revisão dos processos de comercialização;
Melhoramento da penetração nos mercados externos.

([45]) Neste âmbito, cf. os artigos 17.º, n.ºs 1, 2 e 3, e 18.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento (CEE) n.º 1600/92, Regulamento (CEE) n.º 2627/93, de 24 de Setembro, e ponto 14.3 do anexo/POSEIMA.
([46]) Cf. o artigo 21.º, pontos 1 a 5, do Regulamento (CEE) n.º 1600/92.
([47]) Ver o Regulamento (CEE) n.º 1974/93, de 22 de Julho.
([48]) Cf. o artigo 22.º, pontos 1 e 2, do Regulamento (CEE) n.º 1600/92.
([49]) Para um maior esclarecimento, ver o ponto 14.5 do anexo/POSEIMA e artigo 33.º do Regulamento (CEE) n.º 1600/92.
([50]) Cf. o ponto 14.6 do anexo/POSEIMA e o artigo 31.º do Regulamento (CEE) n.º 1600/92.
([51]) Ver o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1603/92, de 15 de Junho.
([52]) Cf. o n.º 4 do anexo do citado Regulamento.
([53]) Para um maior esclarecimento da matéria em epígrafe, veja-se:

Decisão da Comissão n.º 3283/92, de 18 de Dezembro, relativa à concessão de uma contribuição comunitária a favor das empresas de artesanato dos Açores e da Madeira;
Despacho Normativo n.º 3/94, de 18 de Março, que regulamenta as condições de atribuição de subsídios, no âmbito da Portaria n.º 15/94, de 15 de Março;
Portaria n.º 15/94, de 15 de Março, que aprova o programa POSEIMA — Artesanato (Decisão da Comissão n.º 3283/92) no âmbito da acção comunitária (91/315/CEE, de 26 de Junho).

Para atingir os objectivos acima propostos, as autoridades da Região Autónoma da Madeira propõem um conjunto de três medidas comunitárias específicas, que passam pela promoção:

Da formação profissional;
Do acesso e utilização de novas tecnologias;
Do acesso a novos mercados;

com acções para serem executadas até ao montante de 4 000 000 ecus, financiados pelo POSEIMA.

Essas medidas serão complementadas, através de um subprograma de assistência técnica com vista à preparação e à boa execução dos programas a implementar, no valor de 934 000 ecus, também aplicados à Região Autónoma dos Açores. É uma proposta que prevê o cofinanciamento pela Comunidade, em 75 %, do valor total da despesa, destinado a compensar os efeitos negativos derivados da insularidade (o baixo nível de vida e os sobrecustos na aquisição de bens).

No quadro seguinte estão evidenciadas as despesas aprovadas e realizadas no sector artesanal da Região Autónoma da Madeira em 1993:

(Em contos)

Designação	Administração Regional		Apoio FEDER		Custo total	
	Aprovações	Pagamentos	Aprovações	Pagamentos	Aprovações	Pagamentos
Assistência técnica	9 118	3 535	27 356	10 607	36 474	14 142,200
Formação profissional	3 766	2 022	11 299	6 067	15 065	8 088,850
Acesso/utilização de novas técnicas	–	–	–	–	–	–
Acesso a novos mercados	41 287	40 849	123 862	122 549	165 149	163 398,414
Total	54 171	46 406	162 517	139 223	216 688	185 629,464

Nota. — Dados retirados do relatório do IBTAM sobre a execução do Programa POSEIMA/93.

De acordo com o quadro acima, o FEDER foi o único fundo estrutural envolvido no programa operacional POSEIMA — Artesanato, com cerca de 162 517 contos da comparticipação. A realização da despesa total atingiu os 216 688 contos, dos quais, 54 172 contos são provenientes da contrapartida da administração regional.

A despesa pública prevista atingiu os 1 600 000 ecus, e a despesa pública realizada, 945 000 ecus. De acordo com o artigo 2.º da Decisão da Comissão n.º 3283, de 18 de Dezembro de 1992, foi definido um apoio comunitário de 2 mecus, embora no apoio inicial fossem considerados 3 mecus.

Todavia, os apoios comunitários visam não só a reestruturação do sector artesanal, como também a sua divulgação, pela participação em feiras internacionais e pela promoção da imagem nos meios de comunicação nacionais.

Relativamente à aplicação do Programa POSEIMA — Artesanato na Região, em 1993, inicialmente surgiram dificuldades de implementação, mas o processo decorreu com normalidade.

9.9 — Transferências para a Região ao abrigo do POSEIMA

De acordo com a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (cf. o ofício n.º 2645, de 14 de Março de 1995), durante o ano económico de 1993 e no âmbito do programa POSEIMA, foi transferido para a Região Autónoma da Madeira o montante de 807 276 contos, sendo 607 532 contos destinados ao programa POSEIMA — Artesanato e o restante (199 744 contos) referente ao Programa POSEIMA — Energia.

Através do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (cf. o ofício n.º 29 867, de 31 de Maio de 1995) foi, em 1993, efectuada a transferência para a Região do montante de 3 480 908 contos, ao abrigo do Programa POSEIMA — Abastecimento (em 1992, o montante da transferência proveniente daquele organismo foi de 567 790 contos).

Relativamente à implementação e funcionamento do POSEIMA na Região Autónoma da Madeira, a apreciação dos resultados é, a nível geral, bastante positiva, embora estejamos ainda no início da sua aplicação. É de registar a vontade, revelada pelo Governo Regional, de continuar a trabalhar de parceria com a Comunidade, com vista à solução de problemas relacionados com a economia madeirense, bem como a preocupação com a melhoria da qualidade de vida dos madeirenses.

10 — Programa Operacional de Desenvolvimento das Regiões Ultraperiféricas Portuguesas (REGIS)

10.1 — Generalidades

O Programa Operacional de Desenvolvimento das Regiões Ultraperiféricas Portuguesas (REGIS) consiste numa iniciativa comunitária, que visa o desenvolvimento mais equilibrado das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

O Programa REGIS foi aprovado pela Comunidade Europeia através da Decisão n.º 4253/88, do Conselho, em 25 de Julho de 1990, e a sua aplicação destina-se a um período compreendido por três anos (1991-1993) (54).

(54) Ver o artigo 1.º da Decisão n.º C(91) 1119, de 14 de Junho.

Face ao carácter periférico e insular da Madeira, traduzindo na dificuldade de inserção na economia mundial, a intervenção do REGIS nessa área tem como grandes objectivos:

Elevar o nível de rendimento e de qualidade de vida da população;
Reforçar o potencial económico da Região, nomeadamente nas áreas do turismo, ricultura, pescas e zona franca;
Melhorar a situação de emprego;
Reduzir as assimetrias intra-regionais, pelo melhoramento da acessibilidade externa.

Considerando as potencialidades da Região Autónoma da Madeira, manifestadas na sua situação geográfica, no clima, na flora, nos recursos hídricos, e particularmente, nos seus recursos humanos, a realização dos objectivos atrás referidos passa por:

Diversidade da estrutura produtiva, orientada para o aproveitamento equilibrado dos recursos e potencialidades endógenas da Região;
Aumento da competitividade produtiva;
Reforço da inserção da economia madeirense no mercado internacional, através do desenvolvimento da actividade económica, e do melhoramento de infra-estruturas e equipamentos;
Melhoria do nível educacional e da qualificação profissional;
Preservação do meio ambiente, pelo ordenamento equilibrado do solo.

As estratégias acima mencionadas visam, sobretudo, a redução da dependência regional face ao exterior, pela:

Densificação da malha produtiva;
Criação de uma base industrial de exportação, com capacidade de transformação de matérias-primas locais ou importadas;
Aumento das exportações agrícolas;
Desenvolvimento dos serviços turísticos de alta qualidade;
Melhoria do acesso ao mercado;
Maximização da retenção na Região do valor acrescentado produzido.

10.2 — Execução financeira do REGIS por subprogramas

Relativamente à Madeira, o Programa Operacional de Desenvolvimento das Regiões Ultraperiféricas Portuguesas, estrutura-se em três subprogramas, a saber: «Acessibilidade Externa», «Ambiente» e «Gestão e Informação». Apresenta-se, em seguida, nas suas linhas gerais, cada um destes subprogramas.

10.2.1 — Subprograma — «Acessibilidade Externa»

Visa melhorar a acessibilidade externa da Região, pelo combate às situações de insularidade e de distanciamento face aos grandes centros. Assim, a melhoria da acessibilidade assume uma importância fulcral no desenvolvimento da Região.

Essa melhoria está directamente relacionada com a existência de determinadas infra-estruturas aeroportuárias, marítimas e rodoviárias, como sejam:

a) Infra-estruturas aeroportuárias. — Permitem aumentar as ligações aéreas regionais, face ao resto do Mundo. Passa pelo projecto referente à 2.ª fase de ampliação do Aeroporto Internacional de Santa Catarina, através do aumento da pista de 1800 m para 2781 m. O projecto foi aprovado em 1993, e a sua realização terá a duração de oito anos (1994-2001).

A execução e gestão desta medida fica a cargo de ANAM, S. A. (Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira), e da ANA, E. P. A nível interno, o financiamento público da obra em causa é repartido pelo Estado (60 %), pela Região Autónoma da Madeira (20 %) e pela ANA, E. P. (20 %), correspondendo a cerca de 25 % da despesa total. Os restantes 75 % estarão a cargo de apoio comunitário, do FEDER. É de relevância o impacto desta obra na Região, pelo:

Desenvolvimento económico e social;
Incrementos do turismo regional;
Atenuamento do isolamento regional;
Criação de postos de trabalho;
Proporcionamento de investimentos públicos e privados na Região.

A obra de ampliação do aeroporto do Funchal, pela sua natureza e dimensão, é dotada de certa complexidade, o que leva a que não possa ser executada no espaço temporal em que vigorará o Programa REGIS (1991-1993), daí o seu prolongamento vai até ao ano de 2001.

b) Infra-estruturas marítimas. — Possibilitam que o terminal marítimo da zona franca seja alargado a um maior número de embarcações, tornando-o o ponto fulcral em termos de abastecimento e escoamento de produtos. A responsabilidade de execução da obra é da Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa.

c) Infra-estruturas rodoviárias. — Têm em vista permitir um acesso mais rápido às infra-estruturas aeroportuária e marítima e a qualquer outro ponto da Região, assim como o descongestionamento da cidade do Funchal.

Consistem nas seguintes obras, aprovadas em 1993:

Saída oeste da cidade do Funchal (2.ª fase), composta por um eixo rodoviário de Santa Cruz/Aeroporto à Ribeira Brava;
Circular à cidade do Funchal — cota 200 (1.ª fase), para ligação do tráfego rodoviário entre as zonas leste e oeste do Funchal;
Via rápida Câmara de Lobos-Ribeira Brava (1.º troço, 1.ª e 2.ª fases), que envolve cerca de 5 890 000 contos.

10.2.2 — Subprograma — «Ambiente»

Este programa visa sobretudo contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população e do ambiente, deixando transparecer uma melhor imagem da Região, propícia ao desenvolvimento da actividade turística. Tem como objectivo dotar a Madeira das necessárias infra-estruturas de abastecimento de água e de saneamento básico, a nível dos concelhos.

10.2.3 — Subprograma — «Gestão e Informação»

O âmbito territorial deste programa abrange as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e tem como objectivo a implantação de um sistema informático que permita a coordenação, o acompanhamento, a divulgação e a execução do Programa REGIS.

A programação financeira dos três subprogramas atrás referidos, para o ano de 1993, é a seguinte ([55]):

(Em milhares de ecus)

Subprogramas	Despesa total	Despesa pública (25 %)	FEDER (75 %)
«Acessibilidade externa»	*49 393*	*12 352*	*37 042*
Infra-estruturas aeroportos	12 909	3 229	9 681
Infra-estruturas rodoviárias	33 087	8 273	24 814
Infra-estruturas marítimas	3 398	851	2 547
«Ambiente»	*1 337*	*334*	*1 003*
Infra-estruturas de abastecimento de água e de saneamento básico	1 337	334	1 003
«Gestão e Informação»	*282*	*70*	*212*
Total	**51 012**	**12 756**	**38 257**

Prevê-se que o Estado Português comparticipe em cerca de 25 % do total da despesa respeitante à execução do Programa REGIS.

A comparticipação comunitária, pelo FEDER, é de cerca de 75 %, e, inicialmente, estava orçada em 49 200 000 ecus ([56]). Contudo, considerando que o Governo Português apresentou à Comissão, a 6 de Abril de 1993, uma nova versão da estrutura do programa e do seu financiamento, a intervenção máxima por parte do FEDER passou a ser de 53 434 000 ecus ([57]).

A data limite para realização das despesas decorrentes do programa é a de 31 de Dezembro de 1994, sendo que as despesas efectuadas posteriormente não poderão ser tomadas em consideração no âmbito do FEDER.

11 — Plano de Desenvolvimento Regional (PDR)

11.1 — Generalidades

A finalizar este capítulo de despesa, apresenta-se, e em termos gerais, o Plano de Investimento Regional, com validade de 1994 a 1999, e que se encontra integrado no Quadro Comunitário de Apoio para Portugal.

Inicia-se este ponto com uma breve abordagem sintética ao Quadro Comunitário a nível nacional, apresentando-se seguidamente a sua aplicação à Região Autónoma da Madeira.

O Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) consiste numa estratégia operacional de desenvolvimento que tem por base um contrato estabelecido de parceria entre Portugal e a UE, para o período que vai de 1994 a 1999.

Traduz a nítida preocupação de Portugal se aproximar cada vez mais do nível médio dos países que constituem a Comunidade Europeia, embora continue ainda muito aquém dos padrões comunitários.

Assim, dada a celeridade do processo de globalização da economia mundial, surge a necessidade premente de modernizar, de reestruturar e de ajustar a economia e a sociedade portuguesas.

No âmbito das decisões tomadas na Cimeira de Edimburgo, em Dezembro de 1994, relativamente à aplicação dos fundos estruturais, Portugal apresentou à Comissão das Comunidades Europeias, em 9 de Julho de 1993, o PDR, o qual foi alvo de aprovação ([58]).

Nesse plano, apresentado como Estado membro, estão incluídas:

A descrição dos eixos prioritários de intervenção;
As indicações relativas às contribuições previstas por parte do FEDER, do FSE do FEOGA — Secção Orientação, do IFOP, do BEI e de outros instrumentos financeiros.

Através do PDR, pretende-se que haja uma convergência real entre a economia portuguesa e a comunitária e uma promoção da coesão económica e social a nível interno. Estes objectivos enquadram-se nas quatro grandes prioridades estratégicas do PDR, a saber ([59]):

a) A qualificação dos recursos humanos e do emprego. — Através da melhoria do sistema educativo, científico e tecnológico; do apoio à formação profissional de forma contínua e à gestão de recursos humanos; da adaptação do emprego à evolução das condições económicas, e da formação e modernização na Administração Pública;

b) O reforço dos factores de competitividade. — Pela criação de infra-estruturas (transportes, telecomunicações e energia), pela modernização económica com vista a um ajustamento estrutural e à melhoria da competitividade a nível internacional; pela dinamização empresarial e pela qualificação dos seus recursos humanos, pelo desenvolvimento de novas tecnologias;

c) A promoção da qualidade de vida e da coesão social. — Pela protecção do ambiente e acções de renovação urbana; pela melhoria do sistema de saúde e da integração económica e social de grupos sociais desfavorecidos, e pela melhoria dos serviços de saúde;

d) O fortalecimento da base económica regional. — Através da promoção do reequilíbrio regional, nomeadamente, pelo apoio ao desenvolvimento local e rural e por iniciativas de apoio ao investimento municipal. Medidas que visam evitar a desertificação do interior do país e solucionar o problema da excessiva concentração demográfica nos grandes centros urbanos.

O financiamento do PDR, a nível nacional, será feito pela cooperação dos fundos estruturais com a seguinte repartição previsional inicial aprovada: FEDER (62,4 %); FSE (22,5 %); FEOGA — Secção Orientação (13,6 %), e IFOP (1,5 %) ([60]), e também pela combinação adequada de contribuições sob a forma de subvenções e de empréstimos, combinação essa que tem a participação do BEI.

O papel essencial do BEI no reforço da coesão económica e social dos Estados membros e no contributo para o desenvolvimento regional é reafirmado no Conselho Europeu de Edimburgo (Dezembro de 1994), pelo volume dos empréstimos anteriormente concedidos à Comunidade (cerca de 64,8 %, entre 1989 e 1992).

([55]) Ver o anexo à Decisão n.º C(93) 1397, de 9 de Junho, relativa à alteração da estrutura financeira do programa REGIS.

([56]) Ver o artigo 2.º da Decisão n.º C(91) 1119, de 14 de Junho.

([57]) Ver o artigo 2.º da Decisão n.º C(93) 1397, de 9 de Junho.

([58]) Ver a Decisão da Comissão (94/17/CE), artigo 1.º, que aprova o quadro comunitário de apoio para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1994 e 31 de Dezembro de 1999.

([59]) Idem, artigo 2.º, n.º 1, alínea *a*).

([60]) Cf., neste âmbito, o diploma citado, artigo 3.º, n.º 2.

Assim, o BEI será responsável pelo empréstimo de 5 milhares de ecus e pela gestão do Fundo Europeu de Investimento, com um capital de 2000 de milhões de ecus. Ao BEI estão também associadas as tarefas de controlo e de acompanhamento dos programas em que participam através do financiamento.

Por sua vez, os contributos do Fundo de Coesão destinam-se ao financiamento de projectos nos domínios dos transportes e do ambiente.

Será estabelecido um fundo de maneio destinado a evitar atrasos nos pagamentos aos beneficiários finais dos Estados membros, havendo assim uma maior flexibilidade financeira dos programas operacionais do QCA.

Ainda no âmbito do QCA, será reservada uma verba orçamental destinada a um programa de assistência técnica, visando o financiamento de acções de preparação, apreciação, acompanhamento e avaliação das medidas previstas para o PDR, com vista à sua implementação.

11.2 — Aplicação do PDR na Região Autónoma da Madeira

Apesar da aplicação do novo PDR no território nacional se efectuar no período decorrente entre 1994 e 1999, e dada a sua importância para a Região Autónoma da Madeira no que concerne aos fluxos financeiros comunitários que envolve e ao grande impacto que terá para o desenvolvimento económico e social da Região, proceder-se-á a uma prévia e breve abordagem.

11.2.1 — Conteúdo e prioridades estratégicas

O desenvolvimento económico e social do arquipélago da Madeira tem sofrido condicionantes, dada a sua situação geográfica de periferia, afastada de Portugal continental, à insuficiência de infra-estruturas e ao atraso económico, manifestado pela baixa rentabilidade do sector produtivo e pela elevada dependência relativamente ao exterior.

Outro motivo que coloca a Madeira entre as regiões mais desfavorecidas pende-se com o facto de as várias formas de assistência do QCA quase nunca a abrangerem. Surge então a necessidade de empreendimento de uma abordagem global ao desenvolvimento da Região, através de uma intervenção integrada dos diferentes fundos estruturais (FEDER, FSE e FEOGA), e pelo IFOP, de parceria com as autoridades regionais e nacionais.

No âmbito do QCA precedente (1989-1993), a Região Autónoma da Madeira conseguiu reduzir o desnível que a separa das regiões mais desenvolvidas, não só nacionais como também europeias. Tal deveu-se a uma melhoria a nível do emprego e do mercado de trabalho, onde, entre 1986 e 1991, o número de desempregados baixou cerca de 50 %.

Outra mudança verificou-se no sector do turismo, dada a sua importância para a economia regional, representando em 1989 cerca de 10 % do PIB.

Apesar das melhorias atrás registadas, há a contínua necessidade de desenvolver outros sectores de actividade económica, como sejam:

A agricultura, que apesar de ter representado em 1989 cerca de 14 % do PIB, carece de estruturas adequadas de apoio à produção, transformação e comercialização dos produtos;

A indústria, representativa de 10 % do PIB nesse mesmo ano, mas tendo um índice médio de produtividade baixo e um nível de especialização bastante fraco;

Os transportes e vias de comunicação, que, por serem um factor essencial ao desenvolvimento do arquipélago, estão condicionados pelas barreiras relativas às condições geográficas e orográficas da ilha;

As infra-estruturas de formação que são insuficientes, daí a necessidade do seu desenvolvimento, para incremento das actividades produtivas.

Neste contexto, a estratégia definida pelo PDR para a Região Autónoma da Madeira, deverá incidir sobre as seguintes prioridades:

a) Qualificação e valorização do potencial humano. — Será feita através da tentativa de melhorar as infra-estruturas e equipamento escolares; de acções que visam a qualificação dos docentes e o desenvolvimento do ensino profissional, e da formação contínua dos recursos humanos, nos sectores do comércio, indústria, comércio e pesca. Proceder-se-á também ao desenvolvimento de actividades ligadas às áreas de investigação e tecnologia;

b) Desenvolvimento de factores de competitividade. — Passa pelo melhoramento das vias de comunicação e de equipamentos que possibilitem o acesso ao mercado e eficácia da produção regional. A eficácia produtiva da Região será atingida através da diversificação da produção orientada para o aproveitamento equilibrado dos escassos recursos existentes.

No sector agrícola, serão desenvolvidas acções específicas para 25 000 agricultores; procurar-se-á melhorar e modernizar as infra-estruturas e reforçar a investigação no sector, e será maior a preocupação pela preservação da floresta e pelo melhoramento dos circuitos de transformação e comercialização.

No sector piscatório, serão tomadas medidas no sentido de renovar e modernizar a frota e o equipamento dos portos de pesca. Até 1999, a frota pesqueira regional terá uma capacidade de captura de cerca de 18 000 t. Procurar-se-á também desenvolver os circuitos de comercialização e de promoção no mercado das produções oriundas da pesca.

Serão criadas infra-estruturas de apoio à actividade industrial, as quais permitirão a instalação de 105 empresas e a criação de mais de 5000 postos de trabalho.

No sector do turismo, os financiamentos comunitários contribuirão para a ocupação das unidades hoteleiras (cerca de 5 %) e a criação de postos de trabalho com elas relacionadas.

Serão ainda desenvolvidas acções tendentes a modernizar e a diversificar o sistema produtivo, pela execução de projectos de investimento e desenvolvimento I&D e pelo acesso das empresas a instrumentos financeiros de ajuda.

c) Qualidade de vida e protecção do ambiente. — Serão tomadas medidas que visam a melhoria das condições de vida e de protecção ambiental, através do investimento em infra-estruturas e equipamentos ligados à saúde; do tratamento das águas residuais e da adução de água, em cerca de 78 % do total da população, até 1999.

11.2.2 — Financiamento do PDR na Madeira

O PDR, com o programa global de desenvolvimento, abrangerá pela primeira vez na totalidade, os apoios dos fundos estruturais e do IFOP, abaixo designados, com vista à promoção do potencial de desenvolvimento regional:

(10 mil contos)

Despesa total	Total das despesas públicas	Total das subvenções comunitárias
130 374	121 070	72 383

Nota. — São acrescidos cerca de 45 milhares de contos de verbas do Fundo de Coesão. (Cf. o *Quadro Comunitário de Apoio — PRD — 1994 a 1999*, edição do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, p. xxi.)

CAPÍTULO IV

Acções de fiscalização realizadas a despesas de serviços simples e de programas e projectos integrados no PIDDAR.

Tal como ficou a constar do parecer emitido sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa a 1992, o presente parecer inclui, neste capítulo, os resumos dos resultados de duas acções de fiscalização sucessiva, levadas a cabo pelos serviços operativos da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em conformidade com o respectivo Plano de Actividades para 1994, aprovado pelo Tribunal de Contas em sessão plenária de 15 de Dezembro de 1993.

A inclusão destes resultados decorre da estratégia de fiscalização, que tem vindo a ser implementada, em sede de emissão de parecer sobre a Conta da Região, norteada pela preocupação de aperfeiçoar e alargar o âmbito das verificações relativas aos montantes escriturados e contabilizados nas Contas da Região, com o intuito de obter indicações (embora não facilmente generalizáveis a toda a administração pública) sobre a conformidade da realização das despesas públicas e a fidedignidade da informação financeira ali expressa.

As duas acções de fiscalização sucessiva realizadas deram origem aos Acórdãos n.os 11/95 e 12/95, ambos proferidos em 8 de Junho de 1995, e dos quais se passam a fornecer as correspondentes sínteses.

1 — Verificação *in loco* de documentos de despesa de serviços simples na sequência de recusas de visto a processos de pessoal.

1.1 — Generalidades

De acordo com o plano de acção da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, relativo ao ano económico de 1994, e em cumprimento de despacho de 15 de Julho de 1994, do respectivo juiz-conselheiro, exarado na informação n.º 9/SRM/CCR/94 da Contadoria da Conta da Região, foram realizadas verificações *in loco*, a documentos de despesa de pessoal de alguns serviços simples, feitas no âmbito da fiscalização sucessiva, e na sequência das decisões de recusas de visto, proferidas na mesma Secção Regional e relativas aos seguintes contratos de trabalho a termo certo:

Contratos celebrados entre a Secretaria Regional de Agricultura, Florestas e Pescas (pela Direcção Regional de Agricultura) e José Paulo Farinha Garrido, José Carlos Gonçalves Jardim Ferreira e

Alexia Maria Brazão Mendonça Diogo, analisados, respectivamente, nos processos n.os 3155/93, 3177/93 e 31 983/93, cujos vistos foram recusados pela Decisão n.º 80/93, de 27 de Agosto;

Contrato celebrado entre a Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente (para serviços dependentes do respectivo Secretário Regional) e Arminda Maria Tem Tem Gomes Martins, analisado no processo n.º 3419/93, com visto recusado pelo Acórdão n.º 36/93, de 18 de Novembro;

Contrato celebrado entre a Secretaria Regional de Educação (pela Direcção Regional de Finanças, Administração de Pessoal) e Nádea Maria Gomes Rodrigues Fernandes, analisado no processo n.º 2007/93, com visto recusado pelo Acórdão n.º 11/93, de 19 de Março;

Contrato celebrado entre a Secretaria Regional da Educação (pela Direcção Regional de Inovação e Gestão Educativa) e Sónia Carla de Abreu Nóbrega Abreu, analisado no processo n.º 1935/93, e com visto recusado pelo Acórdão n.º 15/93, de 28 de Abril.

Ultimadas as verificações *in loco*, a Contadoria da Conta da Região condensou os seus resultados num único relatório, que, uma vez observado o dever de audição dos responsáveis, em contraditório, foi, em seguida, objecto de apreciação judicial, e teve as respectivas conclusões acompanhadas pelo colectivo da Secção Regional da Madeira, através do seu Acórdão n.º 11/95, de 8 de Junho.

1.2 — Legislação e metodologia utilizada

A legislação de base utilizada no referido relatório, na parte que respeita ao apuramento dos abonos devidos aos contratados, integra os seguintes diplomas:

Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro;
Decreto-Lei n.º 874/76, de 28 de Dezembro, com as alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 397/91, de 16 de Outubro;
Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio;
Decreto-Lei n.º 496/80, de 20 de Outubro.

E, porque nos contratos se previa o direito aos subsídios de férias e de Natal e se remetia nesta matéria para a lei geral sobre contratos de trabalho a termo certo, foram ainda ponderadas:

Para o subsídio de férias, as normas constantes do Decreto-Lei n.º 874/76, de 28 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 397/91, de 16 de Outubro;
Para o subsídio de Natal, as constantes do Decreto-Lei n.º 496/80, de 20 de Outubro.

Assim, foram, para o cálculo do subsídio de férias, considerados dois dias úteis por cada mês completo de serviço efectivamente prestado (artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 874/76, de 28 de Dezembro, com a redacção dada pelo n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 397/91, de 16 de Outubro), entendendo-se, para o efeito de determinação do mês completo de serviço, o número de dias seguidos ou interpolados em que foi prestado trabalho, bem como, atendendo ao carácter proporcional referido no n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 874/76, de 28 de Dezembro, um dia útil por período correspondente a meio mês de serviço efectivamente prestado.

E, para o cálculo do subsídio de Natal, foi considerado um duodécimo por mês de serviço (artigos 4.º, n.º 1, e 18.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 496/80, de 20 de Outubro, considerando-se também como mês de serviço completo o período de duração superior a 15 dias que restar no cômputo, em meses, do tempo de serviço.

1.3 — Conclusões e recomendações

Nos termos do Acórdão n.º 11/95, mais se decidiu o arquivamento do processo, sob o considerando de que não se evidenciaram situações passíveis de imputação de irregularidades financeiras sancionatórias ou reintegratórias.

Isso sem prejuízo de ficar recomendada, aos serviços da Administração Regional Autónoma, a adopção das seguintes medidas:

1) Na sequência de uma recusa de visto pela SRMTC, a qualquer contrato celebrado por urgente conveniência de serviço, deve ser processada, ao contratado, na primeira folha a elaborar após o conhecimento da decisão, a totalidade dos abonos a que tenha direito, efectuando-se, nessa ocasião, a regularização de todos os efeitos financeiros que o contrato objecto da recusa tenha produzido (v. g., remuneração, subsídio de férias, subsídio de Natal, retribuição correspondente ao período de férias não gozado);
2) Na ocorrência da cessação de um contrato a termo, em virtude de o contratado ter sido provido em lugar do quadro na função pública, deverão ser regularizados todos os efeitos relativos a esse contrato, nomeadamente, no que diz respeito ao gozo das férias correspondentes aos meses de serviço prestado, à remuneração referente a esses dias (caso o trabalhador não tenha gozado as férias antes da cessação do contrato), e aos subsídios de férias e de Natal correspondentes ao tempo de serviço prestado como contratado;
3) Para efeitos da determinação do mês completo de serviço, devem ser contados, relativamente à atribuição:
   a) Do subsídio de férias ou da retribuição correspondente ao período de férias não gozado — todos os dias, seguidos ou interpolados, em que foi prestado trabalho, devendo o valor do abono corresponder ao período de férias na proporção do tempo de serviço prestado (dois dias úteis por cada mês completo ou um dia útil pelo período superior a meio mês);
   b) Do subsídio de Natal — o período de duração superior a 15 dias, que restar no cômputo, em meses, do tempo de serviço, devendo o valor do abono ser correspondente a tantos duodécimos quantos os meses de serviço completos que vierem a perfazer-se até 31 de Dezembro;
4) As Direcções Regionais de Orçamento e Contabilidade e da Administração Pública deverão emitir instruções, a circular por todos os serviços dependentes do Governo Regional, no sentido de serem, em relação ao pessoal contratado a termo certo, uniformizados os procedimentos de liquidação e processamento:

   De subsídio de férias;
   De subsídio de Natal;
   De descontos nos vencimentos, por motivo de faltas.

2 — Auditoria à Direcção Regional das Pescas no âmbito das despesas de programas e projectos do PIDDAR e de serviços simples.

2.1 — Generalidades

De acordo com o plano de actividades da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas para o ano de 1994, e após despacho de 12 de Outubro de 1994, do respectivo juiz-conselheiro, foi realizada a auditoria à execução orçamental, relativa ao ano económico de 1993, da Direcção Regional de Pescas, quer no âmbito das despesas de funcionamento, quer no das despesas de investimento incluídas no PIDDAR/93 (1), de modo a verificar, em sede de fiscalização sucessiva, a sua legalidade e regularidade, e com vista à integração dos resultados dessa auditoria no âmbito dos trabalhos preparatórios do presente Parecer sobre a Conta da Região relativa a 1993.

A Direcção Regional de Pescas, apesar de dotada de autonomia administrativa e financeira em 1992 e 1993 (cf. o n.º 2 do artigo 19.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/92/M, de 16 de Janeiro), funcionou até à data da aprovação do Orçamento de 1994 (Decreto Legislativo Regional n.º 11/94) como serviço simples, devido a dificuldades nas transferências dos apoios comunitários dos programas na área das pescas.

Em 1993, verificou-se uma alteração da estrutura do Governo Regional da Madeira (cf. o Decreto Legislativo Regional n.º 26/92/M, de 11 de Novembro), por força da qual a Direcção Regional de Pescas transitou para a tutela da Secretaria Regional de Agricultura, Florestas e Pescas, mantendo-se, contudo em vigor, nos termos do artigo 15.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/93/M, de 7 de Janeiro, a orgânica desta Direcção Regional, que fora definida no Decreto Regulamentar Regional n.º 20/90/M, de 13 de Setembro.

2.2— Áreas seleccionadas

Solicitados à Direcção Regional de Pescas os elementos necessários para a selecção das rubricas a auditar (discriminação das despesas pagas, relativas a esta Direcção Regional, nas diferentes rubricas de classificação económica da despesa, durante o ano económico de 1993) foram seleccionadas as seguintes rubricas:

1) Do orçamento de funcionamento:
   a) Rubrica 01.01.02 — «Horas extraordinárias»;
   b) Rubrica 01.02.04 — «Ajudas de custo»;
   c) Rubrica 01.02.05-A — «Trabalho em dias de descanso semanal, descanso complementar e feriados».

      (A selecção destas três rubricas baseou-se no facto de serem aquelas que apresentavam maior volume de despesas, no agrupamento de despesa relativo a abonos variáveis ou eventuais.)

   d) Rubrica 02.02.08 — «Outros bens não duradouros».

      (A sua selecção baseou-se no facto de ser a rubrica que apresentava maior volume de despesa, no que se refere à aquisição de bens, e também por ter natureza residual.)

---

(1) A opção pelo serviço em causa deveu-se ao facto de o mesmo não ter apresentado as contas de gerência relativas a 1992 e a 1993, apesar de lhe haver sido atribuída autonomia administrativa e financeira, pelo artigo 19.º, n.º 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 1/92/M, de 16 de Janeiro, pois, conforme declarou à Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, a Direcção Regional de Pescas continuou a funcionar como serviços simples em 1992 e 1993.

e) Rubrica 02.03.07 — «Transportes».

(A sua selecção baseou-se no facto de a análise a esta rubrica permitir o cruzamento de informação com os dados apurados na análise da rubrica 01.02.04 — «Ajudas de custo».)

f) Rubrica 02.03.10 — «Outros serviços».

(A sua selecção baseou-se no facto de tratar-se de uma rubrica com natureza residual, apresentando, por isso, um risco elevado.)

g) Rubrica 09.05.03-A — «Fundo de Apoio à Frota de Pesca da Região».

(A sua selecção baseou-se no facto de ser a única rubrica pertencente ao agrupamento económico «Activos financeiros».)

2) Do orçamento de investimento:

a) Programa «Apoio à Frota Pesqueira»:

Rubrica 05.04.01 — «Subsídios — Empresas em nome individual».

A selecção operada teve por base:

A natureza do programa, que se prende à atribuição de subsídios (cf. a Recomendação n.º 3.1.1, alínea *d*), do parecer sobre a Conta da Região de 1992);
O facto de ser este o programa com maior peso, no conjunto dos programas com execução orçamental em 1993;
O facto de estar previsto que as despesas deste programa fossem cofinanciadas ao abrigo do Regulamento CEE n.º 4028.

b) Programa «Melhoria de Infra-Estruturas de Apoio à Comercialização dos Produtos da Pesca» — Projecto de «Construções, Maquinaria e Equipamento para o Entreposto Frigorífico do Porto Novo».

Rubrica 02.03.10 — «Outros serviços».
Rubrica 07.01.04 — «Construções diversas».

A selecção operada teve por base:

O facto de, a nível da execução orçamental, este projecto ocupar a segunda posição, no conjunto dos projectos do programa;
O facto de estar previsto que as despesas deste programa fossem cofinanciadas pelo FEOGA;
A informação de que houve a celebração de um contrato;
A natureza do projecto, que envolve despesas com construção e aquisição de equipamentos.

c) Programa «Aquisição de Equipamento Portuário»:

Rubrica 07.01.04 — «Construções diversas»;
Rubrica 07.01.08 — «Maquinaria e equipamento».

A selecção operada teve por base:

O facto de este projecto ocupar a terceira posição, a nível da execução orçamental, e no conjunto dos programas;
O facto de estar previsto que as despesas deste programa fossem cofinanciadas pelo FEOGA;
A informação de que houve a celebração de três contratos.

d) Programa «Investigação Aplicada às Pescas»:

Rubrica 07.01.07 — «Material de informática».

A selecção operada teve por base:

O facto de estar previsto que as despesas deste programa fossem cofinanciadas pelo POSEIMA;
A diversidade de despesas, de acordo com a classificação económica;
O interesse em averiguar da existência de situações que estivessem sujeitas à celebração de contrato escrito, e à remessa à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia.

2.3 — Resultados da auditoria

Os elementos que a seguir se elencam foram extraídos do Acórdão n.º 12/95, exarado pela Secção Regional em 8 de Junho, onde o relatório de auditoria foi apreciado, e teve as suas conclusões acompanhadas, na generalidade. Para o efeito, faz-se, em primeiro lugar, uma breve apreciação ao sistema informático utilizado pelo serviço, após o que se apresentam as principais irregularidades apontadas no relatório, bem como as recomendações efectuadas. Cabe ainda referir que, de acordo com a alínea *e*) do ponto 4 do citado Acórdão n.º 12/95, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas ainda não se pronunciou quanto às situações que eventualmente podem gerar responsabilidade financeira, tanto sancionatória como reintegratória, e que foram salientadas no relatório de auditoria. Com efeito, não constitui o presente parecer — como o não são os acórdãos proferidos sobre auditorias aos serviços simples — meio processual adequado à efectivação de responsabilidades por infracções financeiras, mas é evidente que estas darão lugar, como quaisquer outras infracções financeiras cometidas em serviços sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, à efectivação pelas formas adequadas, das condenações em reposição ou multa, ao abrigo dos artigos 48.º e 49.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, que no caso caibam.

2.3.1 — Avaliação do sistema informático

Aquando da análise do sistema informático utilizado para efectuar os registos contabilísticos, detectaram-se algumas deficiências, que originaram as seguintes recomendações:

1) Enquanto se mantiver o Backup do tipo aditivo (referido no capítulo III) relativamente ao programa informático utilizado, devem arquivar-se os documentos (listagens) relacionadas com o apuramento dos encargos assumidos e não pagos que transitaram para a gerência seguinte (nomeadamente no que se refere às depesas assumidas e processadas ou não);
2) Devem ser envidados esforços tendentes a obter, no final de cada ano, uma listagem discriminativa de todas as operações contabilísticas efectuadas (cabimentações, pagamentos e alterações orçamentais), por rubrica de classificação económica, evidenciando, nomeadamente, quais os encargos relativos a anos anteriores, qual o período transitório de execução do orçamento (caso o orçamento a que respeita a gerência não esteja aprovado no início do ano) e qual a posição orçamental das rubricas de despesa, à medida em que os encargos são assumidos;
3) O programa deve fornecer, automaticamente e para cada operação, a respectiva data de registo;
4) Como opções do programa, deve ser possível evidenciar nas listagens a fornecer pelo programa, informação completa de todas as alterações introduzidas, incluindo a versão inicial, afim de permitir maior transparência aos registos contabilísticos.

Sublinha-se, contudo, que, ainda na fase da conferência dos documentos de despesa, os dirigentes da Direcção Regional das Pescas solicitaram, à empresa fornecedora do *software*, a introdução de alterações tendentes a corrigir as falhas assinaladas no relatório.

2.3.2 — Principais irregularidades detectadas

a) Rubrica 01.02.02 — «Horas extraordinárias». — Relativamente a esta rubrica, o relatório de auditoria apontou as seguintes irregularidades:

Foram assumidas despesas sem cabimento orçamental, devido à deficiente cabimentação orçamental efectuada pelo serviço. Esta irregularidade foi motivada pelo facto de o registo orçamental dos encargos assumidos nesta rubrica só ter sido efectuado dois meses depois de assumido o encargo (aquando do processamento da despesa);
Detectou-se um lapso contabilístico, relacionado com um erro de simpatia no processo de despesa n.º 1409, que originou o pagamento a mais de 630$;
Houve um pagamento de horas extraordinárias durante o período de almoço, em violação do princípio geral definido no n.º 2, do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 187/88, de 27 de Maio, que estabelece o período mínimo de uma hora para o almoço. No caso ali em apreço, a irregularidade verificou-se, efectivamente, uma vez que era praticada a modalidade de horário rígido de trabalho. Anote-se, contudo, que tal situação teria ficado legal, caso houvesse sido oportunamente adoptada a modalidade da jornada contínua de trabalho, prevista no artigo 15.º do mesmo Decreto-Lei n.º 187/88, e expressamente exceptuada pela parte final do citado artigo 8.º, n.º 2;
Foi deficiente o apuramento dos encargos assumidos e não pagos, no que respeita às operações de encerramento contabilístico da gerência, relacionados, com o facto de o registo orçamental dos encargos assumidos nesta rubrica só ter sido efectuado dois meses depois de assumido o encargo (aquando do processamento da despesa).

b) Rubrica 01.02.04 — «Ajudas de custo». — Nesta rubrica, o relatório de auditoria considera verificadas as seguintes irregularidades:

Houve um deficiente apuramento dos encargos assumidos e não pagos (transitados de 1992 para 1993) no que respeita às operações de encerramento contabilístico da gerência, relacionados com o facto de o registo orçamental dos encargos assumidos nesta

rubrica só se haver efectuado um mês depois de assumido o encargo (aquando do processamento da despesa);

No tocante a um processamento e pagamento de ajudas de custo, os auditores consideram indevido um pagamento de 40 134$, com fundamento na violação do n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, que fixa o prazo de 90 dias seguidos de deslocação para efeitos de abono de ajudas de custo. Não obstante, os termos em que a situação foi caracterizada aponta no sentido de tratar-se de deslocações diárias, e não por dias sucessivos, enquanto que só a esta última modalidade parece dirigir-se o imperativo traçado no aludido artigo 13.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 519-M/79, quando se refere a *«dias seguidos de deslocação»*;

Quanto ao processamento e pagamento de ajudas de custo a dois funcionários, foi indevido o abono dos montantes de 34 100$ e 18 600$, relacionado com o pagamento de estadias, quando, na realidade, os referidos funcionários se encontravam deslocados a prestar serviço em horário nocturno. Esta situação já foi, todavia, objecto de reposição.

c) Rubrica 01.02.05-A — «Trabalho em dias de descanso semanal, complementar e feriados». — De acordo com o relatório da auditoria, verificaram-se nesta rubrica as seguintes irregularidades:

Relativamente aos trabalhadores da Direcção de Serviços de Recepção de Pescado, foi processado e pago trabalho extraordinário nocturno como se este tivesse sido prestado em dias de descanso complementar. A situação derivou do facto de não estar definido o dia de descanso complementar para estes trabalhadores, tendo o serviço, relativamente ao pessoal que prestava trabalho extraordinário no sábado, das 5 horas às 7 horas, considerado que se tratava de trabalho em dia de descanso complementar, ao passo que os auditores consideraram que se estaria na presença de trabalho extraordinário nocturno;

Apurou-se ainda um lapso entre o texto de uma informação, que solicitava a autorização para a realização de trabalho extraordinário por um funcionário, e o respectivo enquadramento legal. Em sede de contraditório, esta questão foi resolvida;

Alguns funcionários efectuaram trabalho extraordinário sem que se observassem as interrupções de prestação de trabalho, previstas no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 187/88, de 27 de Maio, que impõe um período de descanso obrigatório, de duração não inferior a uma hora, nem superior a três, de modo a que os funcionários e agentes não prestem mais de cinco horas de trabalho consecutivo (salvo no caso de jornada continua);

Foi deficiente o apuramento dos encargos assumidos e não pagos, no que respeita às operações de encerramento contabilístico da gerência, o que foi motivado pelo facto de o registo orçamental dos encargos assumidos nesta rubrica só se ter efectuado dois meses depois de assumido o encargo (aquando do processamento da despesa).

d) Rubrica 02.02.08 — «Outros bens não duradouros». — Nesta rubrica, os auditores apontaram as seguintes irregularidades:

Foram autorizadas algumas despesas, sem que existisse o correspondente cabimento orçamental duodecimal, no período que medeou entre o início do ano e a entrada em vigor do Orçamento para 1993, verificando-se, todavia, que, no final do ano, a situação se encontrava regularizada;

O processo de despesa n.º 480, relativo à aquisição de alguns sobresselentes *Catterpiller*, estava deficientemente instruído, pois não referia razões para a dispensa de consulta a três entidades. Não obstante, a empresa a que foi adjudicado o fornecimento é a representante na Madeira daqueles equipamentos;

De início, considerou-se incorrecta a classificação orçamental de uma lanterna recarregável (processo de despesa n.º 584), com bem não duradouro. Porém, face às alegações do serviço, frisando as condições de salinidade e de humidade em que o equipamento em causa iria trabalhar, foi ulteriormente aceite a sua classificação como bem não duradouro;

Verificou-se o fraccionamento de despesas, incluídas no processo n.º 1259 (no valor de 229 017$), relativo à aquisição de tubos e *Ts* de duronil e sanivil;

Foi incorrecta a classificação orçamental de chaves de luneta e de boca (processo de despesa n.º 1525), como bem não duradouro, pois a classificação correcta seria em bens duradouros.

e) Rubrica 02.03.07 — «Transportes». — Nesta rubrica, a auditoria detectou as seguintes irregularidades:

Incorrecto o apuramento dos encargos assumidos e não pagos na gerência de 1992, e transitados para a de 1993, motivado pela implementação do novo sistema informático e consequente alteração documental na Direcção Regional de Pescas;

Omissão de cabimentação de uma despesa na conta corrente, no valor de 16 800$, o que foi, todavia, tomada em consideração aquando do apuramento dos encargos assumidos e não pagos de 1993 para 1994;

Assunção de despesas sem cabimento orçamental duodecimal (até à entrada em vigor do Orçamento para 1993), verificando-se, todavia, que esta situação se encontrava regularizada no final do ano de 1993;

Foram assumidas algumas despesas (correspondentes aos processos de despesa n.ºs 367/93 e 94/94), pelo delegado do Governo Regional em Porto Santo, e por conta do orçamento da Direcção Regional das Pescas, sem que esta tivesse conhecimento. Esta irregularidade foi posteriormente sanada com a ratificação do acto por S. Ex.ª o Secretário Regional de Agricultura, Florestas e Pescas.

f) Rubrica 02.03.10 — «Outros serviços». — Nesta rubrica, apontaram-se as seguintes irregularidades:

Foram autorizadas algumas despesas sem que existisse o correspondente cabimento orçamental duodecimal, no período que medeou entre o início do ano e a entrada em vigor do Orçamento para 1993, verificando-se, todavia, que, no final do ano, a situação se encontrava regularizada;

Verificou-se a omissão de cabimentação de uma despesa na conta-corrente, no valor 774 273$, que foi, todavia, tomado em consideração aquando do apuramento dos encargos assumidos e não pagos de 1993 para 1994;

Existiu o pagamento de diversas varagens de embarcações de pesca, com base numa prática que remontava a 1976, e cuja base legal não foi possível confirmar, verificando-se, todavia, que este procedimento terminou a partir de Janeiro de 1995;

Houve incorrecta classificação orçamental de despesas incluídas no processo de despesa n.º 155, sendo opinião dos auditores que a sua escrituração deveria ter ocorrido em rubrica do orçamento de investimento.

g) Rubrica 09.05.03-A — «Fundo de Apoio à Frota de Pesca da Madeira (FAFIM)». — Por esta rubrica, foram autorizadas algumas despesas sem que existisse o correspondente cabimento orçamental duodecimal durante o ano de 1993, verificando-se, todavia, que, no final do ano, a situação se encontrava regularizada.

h) Programa «Apoio à Frota Pesqueira»; rubrica 05.04.01 — «Subsídios — Empresas em nome individual». — Nesta rubrica, apurou-se a existência de desorçamentação dos apoios do Orçamento do Estado relativos ao Programas «Adaptação de Capacidades», «Frota Costeira» e «Pequena Pesca», no montante de 41 576 793$, que foram transferidos directamente para os beneficiários. A situação ficou a dever-se à indefinição, que ainda persiste, quanto aos circuitos financeiros emergentes do artigo 52.º, alínea *d*), da Lei do Orçamento do Estado para 1993, que refere ser da responsabilidade do Orçamento do Estado a comparticipação nacional nos sistemas de incentivos financeiros ao sector produtivo que beneficiaram de cofinanciamento comunitário.

i) Projecto «Construções, Maquinaria e Equipamento para o Entreposto Frigorífico do Porto Novo»; rubrica 02.03.10 — «Outros serviços» — Por esta rubrica, foram autorizadas algumas despesas sem que existisse o correspondente cabimento orçamental duodecimal durante o ano de 1993, verificando-se, todavia, que, no final do ano, a situação se encontrava regularizada.

Apurou-se ainda a existência de um lapso na data da emissão da requisição n.º 983 (incluída no processo de despesa n.º 1505) já que a mesma figurava como sendo anterior à data de autorização de despesa.

j) Projecto «Construções, Maquinaria e Equipamento para o Entreposto Frigorífico do Porto Novo»; rubrica 07.01.04 — «Construções diversas». — Nesta rubrica, verificaram-se as seguintes irregularidades:

Apurou-se um deficiente apuramento dos encargos assumidos e não pagos (transitados de 1992 para 1993), no que respeita às operações de encerramento contabilístico da gerência, uma vez que não foi considerada a totalidade das despesas não pagas de um contrato de empreitada;

Ocorreu uma omissão de registo, na conta-corrente do cabimento de despesa assumida, no valor de 480 518$;

No processo de despesa n.º 593, houve a assunção de despesas sem cabimento orçamental, embora, à data do pagamento, a situação já se encontrasse regularizada;

Também no processo de despesa n.º 488, configurou-se a assunção de despesas sem cabimento orçamental, já que foram assumidas despesas no período transitório do orçamento, por conta de um projecto de investimento que só constava do Orçamento de 1992. Esta irregularidade foi explicada em sede de contraditório, tendo os responsáveis alegado que esta despesa se enquadrava num projecto mais geral, constante do Orçamento de 1992, e que tinha continuidade no Orçamento do ano de 1993, sob uma designação diferente;

Foram assumidas despesas sem cabimento orçamental no final do ano, tendo, todavia, a situação sido posteriormente regularizada com uma portaria de reforço de verba, em 30 de Dezembro de 1993;

No processo de despesa n.º 1719, verificou-se um lapso na data do despacho de autorização da despesa, o que, a confirmar-se, indiciaria a prestação do serviço antes da autorização de despesa;

Detectou-se também um lapso na informação de cabimento aposta na requisição n.º 725, cuja data era posterior à data da autorização de despesa.

k) Programa «Aquisição de Equipamento Portuário»; rubricas 07.01.04 — «Construções diversas» e 07.01.08 — «Maquinaria e equipamento». — Não se detectaram quaisquer irregularidades na rubrica em causa.

l) Programa «Investigação Aplicada às Pescas»; rubrica 07.01.07 — «Material de informática»:

Foi detectado um erro, na cabimentação de uma despesa (processo n.º 1707), no valor de 13 000$, já que, por lapso, não foi cabimentado o valor do IVA. O lapso foi posteriormente rectificado, aquando do processamento e pagamento da despesa;

Foi adquirido equipamento informático, sem autorização prévia da Direcção Regional de Informática e de S. Ex.ª o Secretário Regional das Finanças;

Consideram ainda os auditores que houve fraccionamento de despesas (processo de despesa n.º 1674), relativamente à aquisição de uma mesa digitalizadora e de uma mira para mesa digitalizadora.

CAPÍTULO V

Orçamentos dos fundos e serviços autónomos

1 — Generalidades

O presente capítulo tem por objectivo apreciar a actividade financeira de parte significativa da Administração Regional Autónoma, que, devido ao regime jurídico-financeiro de que dispõe, não se encontra suficientemente discriminada na Conta da Região.

Para o efeito, faz-se referência às acções de fiscalização sucessiva, desenvolvidas pela Contadoria de Contas da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, e relativas às gerências do ano de 1993, bem como um estudo sucinto dos resultados financeiros da actividade dos fundos e serviços autónomos, baseado nos elementos apurados nas respectivas contas de gerência.

Saliente-se ainda que, em 1993, registou-se a recepção da primeira conta de gerência enviada pelo Centro de Estudos de História do Atlântico, cuja autonomia administrativa e financeira foi atribuída pelo Decreto Legislativo Regional n.º 3/91/M, de 8 de Maio (1).

Mas 1993 foi também o último ano em que o FIFPROF e a Direcção Regional de Aeroportos funcionaram como serviços dotados de autonomia administrativa e financeira.

No caso do FIFPROF, tratou-se da extinção de um serviço público destinado a coordenar os apoios financeiros ao futebol profissional, e, a partir daí, substituído por um serviço de âmbito mais vasto, o Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira (IDRAM), criado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 19/93/M, de 20 de Setembro, que extinguiu igualmente a Direcção Regional dos Desportos.

A integração a nível orgânico operou-se com o Decreto Regulamentar Regional n.º 34/93/M, de 15 de Novembro, que definiu a transição, para o IDRAM, dos orçamentos da Direcção Regional dos Desportos e do FIFPROF, assim como a do pessoal afecto àquela Direcção Regional. Todavia, em termos de execução financeira, e no ano de 1993, o IDRAM funcionou como um serviço simples, com as dotações inscritas no orçamento da Direcção Regional dos Desportos.

Quanto à Direcção Regional de Aeroportos, foi implicitamente extinta em 30 de Setembro de 1993, pelo contrato de concessão celebrado entre a Região Autónoma da Madeira e a ANAM — Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S. A., na sequência da entrada em vigor do Decreto Legislativo Regional n.º 8/92/M, de 21 de Abril (2).

2 — Acções de fiscalização sucessiva

2.1 — Apreciação da conta da Assembleia Legislativa Regional de 1993

À semelhança da situação verificada na gerência de 1992, também a Conta de 1993 se reportou a dois períodos distintos, com a substituição quase total dos responsáveis, na sequência da entrada em vigor do Decreto Legislativo Regional n.º 2/93/M, de 20 de Fevereiro, que alterou profundamente a composição do conselho de administração da Assembleia Legislativa Regional da Madeira.

No entanto, apenas foi elaborada uma Conta de gerência, de acordo com o artigo 14.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, uma vez que, não tendo a substituição parcial dos responsáveis sido motivada por presunção ou apuramento de irregularidades (mas sim pela alteração introduzida pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/93/M, de 20 de Fevereiro), tal não impunha a apresentação de contas de gerências partidas.

A auditoria realizada à Conta de 1993 baseou-se na natureza e no carácter continuado das infracções financeiras dadas como provadas nas gerências anteriores, o que motivou a selecção das seguintes rubricas:

01.01.01-C — «Vencimentos/subsídios dos senhores deputados»;
01.01.07 — «Gratificações»;
02.02.08-B — «Cafetaria»;
02.03.07 — «Aquisição de serviços — Transportes (viagens dos senhores deputados);
07.01.07 — «Material de informática».

No parecer aprovado pelo Acórdão n.º 5/94, de 25 de Maio, da Secção Regional da Madeira deste Tribunal, foram, relativamente à Conta de 1993 da Assembleia Legislativa Regional, dados como provados factos ilícitos de natureza financeira, gerados por pagamentos indevidos, e causadores de prejuízos ao erário regional, no montante global de 1 455 811$, assim repartido:

a) Pagamentos no valor de 328 800$, efectuados a mais no processamento de despesas de representação;
b) Pagamentos no valor de 2266$, efectuados a mais no processamento de abonos aos líderes parlamentares;
c) Pagamentos no valor de 815 945$, provenientes da atribuição, sem lei permissiva, de suplementos, acrescidos aos subsídios de férias e de Natal;
d) Situações de autorização de pagamento de requisições de viagens, feitas sem observância dos fins impostos pela legislação, ou de utilização de viagens por terceiros, ou ainda de acumulação de créditos nas agências de viagens (num total de 96 400$), assim como de reembolsos em numerário (no montante de 212 400$), pela não utilização das requisições.

Consideram-se igualmente provados factos ilícitos de natureza financeira, reportados à falta de cativação da verba necessária à satisfação do encargo, à omissão de receita, (sem apropriação ilícita), e à assunção de encargos ou autorização de despesas sem a necessária cabimentação orçamental.

Face ao descrito, o parecer sobre a Conta de 1993 foi emitido com reservas e recomendações, sendo as reservas resultantes do carácter continuado de situações de pagamentos indevidos, da não adopção plena das medidas necessárias para que fossem repostas e regularizadas as situações ilícitas, bem como da verificação de irregularidades contabilísticas.

No entanto, no referido acórdão, reconheceu-se o esforço crescente feito pelos dois conselhos de administração, no sentido de acatar as recomendações e os critérios interpretativos deste Tribunal, constantes dos acórdãos anteriores, dando-se particular realce à adopção de um controlo interno mais eficaz na requisição e utilização de viagens, e também ao decréscimo das irregularidades encontradas no sistema contabilístico.

Importa ainda salientar que, relativamente aos pagamentos indevidos efectuados pela Assembleia Legislativa Regional nas gerências anteriores a 1993, já haviam, à data da emissão daquele parecer, sido repostas importâncias no montante de 5 674 539$ (3), sendo:

107 660$ em 1992;
489 870$ em 1993;
5 077 009$ em 1994.

2.2 — Resultados das auditorias efectuadas

As contas de gerência dos fundos e serviços autónomos, auditadas pelos técnicos da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, e relativas à gerência de 1993, encontram-se ainda em fase administrativa, pelo que não é possível fornecer dados que permitam afirmar a detecção de eventuais irregularidades ou infracções financeiras.

3 — As receitas dos fundos e serviços autónomos

Com base nas contas de gerência remetidas à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, relativas ao ano de 1993, foi elaborado o quadro seguinte, em que se apresentam as receitas dos fundos e serviços autónomos, discriminadas de acordo com a classificação económica da receita.

Ressalva-se, contudo, que alguns dos resultados da consolidação efectuada diferem dos fornecidos pelos serviços do Governo Regional, o que foi motivado pelo facto de, atendendo a certas irregularidades formais encontradas na fase de análise sumária das respectivas contas de gerência, se haver modificado, em consonância, a imputação de receitas e de despesas às rubricas orçamentais que, para o efeito, se considera serem as correctas, embora com a reserva de que ainda não foram objecto de apreciação e decisão em fase de julgamento.

(1) O CEHA foi criado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 20/85/M, de 17 de Setembro, com o objectivo de coordenar a investigação e divulgação no domínio da história das ilhas atlânticas, ficando então dotado apenas de autonomia científica e colocado na dependência da Secretaria Regional do Turismo e Cultura. Com o Decreto Legislativo Regional n.º 3/91/M, de 8 de Maio, passou a dispor de autonomia administrativa e financeira, a fim de possibilitar que algumas das suas actividades sejam, através da concessão de subsídios, financiadas por instituições, nacionais ou estrangeiras, que prossigam objectivos complementares. O CEHA rege-se pelo Estatuto aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 33/93/M, de 8 de Outubro, que revogou o primeiro Estatuto, constante do Decreto Legislativo Regional n.º 7/88/M, de 15 de Fevereiro, e com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/92/M, de 13 de Março, já em consonância com a referida atribuição de autonomia administrativa e financeira.

(2) Em conformidade com o disposto no artigo 11.º da Lei n.º 23/81, de 19 de Agosto, a DRA remeteu à SRMTC a sua última conta de gerência, relativa ao período de 1 de Janeiro a 30 de Setembro de 1993.

(3) O valor indicado reporta-se na sua quase totalidade ao reembolso dos pagamentos de viagens não realizadas, apenas com exclusão do montante de 74 550$, que diz respeito a gratificações, reposto já no ano de 1994. Após o Acórdão n.º 5/94, de 25 de Maio, foram ainda ressarcidas importâncias, no valor de 1 532 312$, relativas à utilização indevida de requisições de viagens em gerências anteriores a 1993.

Designação	Assembleia Legislativa Regional	Direcção Regional da Agricultura	Fundo Especial para Extinção da Colonia	Fundo Madeirense de Seguro de Colheitas	Fundo Regional de Intervenção e Garantia Agrícola	Instituto do Vinho da Madeira	Universidade da Madeira	Escola de Hotelaria e Turismo da Madeira
Receitas correntes								
Impostos directos	–	–	–	–	–	–	–	–
Impostos indirectos	–	–	–	–	–	–	–	–
Taxas, multas e outras penalidades	–	–	–	10 687,5	–	17 818,3	–	–
Rendimentos da propriedade	25 378,3	–	6,5	6 449,1	3 983,7	1,1	2 385,9	204,3
Transferências	1 269 000,0	0,0	5 416,0	16 000,0	97 000,0	167 655,9	1 026 437,0	203 585,0
Administrações públicas	1 269 000,0	–	5 416,0	16 000,0	97 000,0	167 655,9	996 913,0	203 585,0
Comunidades Europeias	–	–	–	–	–	–	13 900,9	–
Outras	–	–	–	–	–	–	15 623,1	–
Venda de bens e serviços correntes	1 359,0	–	–	–	–	5 330,0	20 995,2	54 695,3
Outras receitas correntes	30,0	–	–	0,6	–	1 698,8	697,7	2 287,3
Total das receitas correntes	*1 295 767,3*	*0,0*	*5 422,5*	*33 137,2*	*100 983,7*	*192 504,0*	*1 050 515,8*	*260 771,8*
Receitas de capital								
Venda de bens de investimento	–	–	–	–	–	–	–	–
Transferências de capital	0,0	680 000,0	0,0	0,0	0,0	21 376,0	210 702,9	1 529,9
Administrações públicas	–	162 357,6	–	–	–	21 376,0	174 666,0	1 529,9
Comunidades Europeias	–	517 642,4	–	–	–	–	36 036,9	–
Outras	–	–	–	–	–	–	–	–
Activos financeiros	–	–	–	–	–	–	–	–
Passivos financeiros	–	–	–	–	–	–	–	–
Reposições não abatidas nos pagamentos	2 478,7	–	–	–	–	–	–	–
Outras receitas de capital	122 676,1	9 178,5	350,7	56 258,3	84 283,4	1 136,5	8 060,8	11 483,3
Outras receitas de capital	–	–	–	–	–	–	6 913,9	–
Saldo da gerência anterior	122 676,1	9 178,5	350,7	56 258,3	84 283,4	1 136,5	1 146,8	11 483,3
De receitas próprias:								
Na posse do serviço	111 952,7	9 178,5	350,7	56 258,2	84 283,4	177,0	82,3	9 723,5
Na posse do Tesouro	–	–	–	–	–	–	–	–
De descontos em vencimentos e salários:								
Receitas de Estado	10 770,0	–	–	0,0	–	959,5	–	1 660,8
Operações de tesouraria	46,6	–	–	–	–	–	1 064,6	99,0
Total das receitas de capital	*125 154,8*	*689 178,5*	*350,7*	*56 258,3*	*84 283,4*	*22 512,5*	*218 763,7*	*13 013,1*
Importâncias recebidas e entregas a outras entidades:								
Receitas de Estado	*169 357*	*0,0*	*570,3*	*3 008,6*	*160,1*	*13 913,5*	*143 196,3*	*12 343,3*
Operações tesouraria	*42 962,4*	*0,0*	–	*972,2*	*168,2*	*6 935,1*	*93 220,2*	*8 495,7*
Contas de ordem	–	–	–	*8 561,3*	*102 081,3*	–	*206 430,7*	*59 308,3*
Total das receitas	**1 633 241,8**	**689 178,5**	**6 343,5**	**101 937,6**	**287 676,7**	**235 865,1**	**1 712 126,7**	**353 932,3**

Notas explicativas

Em relação ao Centro Regional de Saúde e ao Centro Hospitalar do Funchal, os valores apresentados nas respectivas contas de gerência, para as contas 73, 76 e 79, foram registados de construção do quadro, os correspondentes mapas de fluxos financeiros desses serviços.

De acordo com as contas de gerência do Fundo Regional de Intervenção e Garantia Agrícola (FRIGA), da Universidade da Madeira, do Instituto de Habitação da Madeira e do 265$10 e 1150$, que não foram consideradas na elaboração deste mapa.

Na conta de gerência da Direcção Regional da Agricultura (DRA), não se encontra escriturada qualquer importância na rubrica «Contas de ordem», não sendo, por isso, considerada

O saldo da gerência anterior do FIFPROF é negativo, em virtude de descoberto bancário existente no Banco Totta & Açores.

Centro de Estudos Históricos de Atlântico	Instituto de Gestão de Águas	Instituto de Habitação da Madeira	Laboratório Regional de Engenharia Civil	Centro Hospitalar do Funchal	Centro Regional de Saúde	Serviço Regional de Protecção Civil	Instituto do Bordado, Tapeçaria e Artesanato da Madeira	Direcção Regional de Aeroportos	Direcção Regional de Portos	FIPROF	Total
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
–	2860,9	2 975,5	–	–	–	–	16 860,4	814 499,0	946 863,7	–	1 812 565,3
–	56,8	3 988,3	241,2	17 782,9	31 026,3	2 844,5	–	5 738,5	12 544,3	25,9	112 657,4
13 683,4	139 599,8	2 000,0	97 079,8	9 231 624,3	8 172 181,3	213 535,2	332 183,0	100 000,0	531 650,0	982 493,6	22 601 124,3
11 569,8	133 676,7	2 000,0	95 300,0	9 103 600,0	8 172 181,3	206 555,7	120 545,0	100 000,0	531 650,0	918 894,0	22 151 542,4
–	5 294,1	–	1 573,9	–	–	–	211 638,0	–	–	–	232 406,9
2 113,6	629,0	–	205,9	128 024,3	–	6 979,5	–	–	–	63 599,6	217 175,0
292,7	4 173,6	415 995,0	12 039,3	87 738,8	10 323,4	31,2	33 578,5	10 022,1	582 008,5	–	1 238 582,4
–	–	331,8	–	104 805,9	84 497,3	–	2 674,1	–	123 421,5	–	320 445,0
13 976,1	*146 691,1*	*425 290,6*	*109 360,2*	*9 441 951,9*	*8 298 028,3*	*216 410,9*	*385 296,0*	*930 259,7*	*2 196 487,9*	*982 519,6*	*26 085 374,5*
–	–	157 170,4	–	–	–	–	2 365,7	–	–	–	159 536,1
0,0	270 657,9	3 572 987,5	102 520,0	216 400,0	150 000,0	6 233,3	8 769,6	60 000,0	370 139,0	0,0	5 671 316,1
–	270 657,9	3 572 987,5	6 000,0	216 400,0	150 000,0	6 233,3	8 769,6	60 000,0	370 139,0	–	5 021 116,8
–	–	–	96 520,0	–	–	–	–	–	–	–	650 199,3
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,0
–	–	86 624,5	–	–	–	–	–	–	–	–	86 624,5
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	2 145,7	104,0	–	–	43,8	11,9	–	–	–	4 784,2
0,0	2 510,1	8 851,5	3 336,8	34 039,9	765,3	27 274,0	26 525,1	71 117,1	41 528,8	— 17 524,3	491 851,7
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	6 913,9
0,0	2 510,1	8 851,5	3 336,8	34 039,9	765,3	27 274,0	26 525,1	71 117,1	41 528,8	— 17 524,3	484 937,7
–	8,2	408,9	81,5	0,1	0,3	26 886,0	21 752,5	213,6	12 165,1	— 17 524,3	315 998,0
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	8 442,6	3 255,3	34 039,8	764,0	236,3	4 772,6	12 570,6	20 513,1	–	97 984,5
–	2 501,9	–	–	–	1,0	151,7	–	58 333,0	8 850,6	–	70 955,3
0,0	*273 168,0*	*3 827 779,6*	*105 960,7*	*250 439,9*	*150 765,3*	*33 551,2*	*37 672,3*	*131 117,1*	*411 667,8*	— *17 524,3*	*6 414 112,6*
1 261,0	*10 232,5*	*35 450,6*	*12 581,0*	*1 734 187,1*	*763 568,8*	*5 461,0*	*10 487,2*	*103 417,0*	*239 552,8*	–	*3 258 748,2*
421,9	*3 813,1*	*18 370,8*	*5 536,5*	*60 288,5*	*136 676,0*	*2 629,9*	*6 077,2*	*75 235,4*	*116 154,4*	–	*577 957,5*
–	*9 918,2*	*669 014,1*	*110 912,2*	–	–	–	*60 263,2*	*823 641,5*	*1 669 331,5*	–	*3 719 462,3*
15 658,9	**443 822,9**	**4 975 905,8**	**344 350,6**	**11 486 867,3**	**9 349 038,4**	**258 052,9**	**499 795,8**	**2 063 670,8**	**4 633 194,4**	**964 995,3**	**40 055 655,1**

do quadro anterior

na classificação económica «Outras receitas correntes», dada a impossibilidade de imputar essas receitas às rubricas de classificação económica apropriadas, tendo-se utilizado, para efeitos

Laboratório Regional de Engenharia Civil (LREC), transitaram saldos da gerência anterior, na posse do Tesouro, nos valores de, respectivamente, 100 000 000$, 20 996 388$10,

qualquer importância na consolidação.

Através da análise do quadro, verifica-se que as receitas totais dos fundos e serviços autónomos regionais ascenderam globalmente a 40,1 milhões de contos, respeitando 32,499 milhões de contos a receitas orçamentais, 3,837 milhões de contos a cobranças para entrega a outras entidades (receitas do Estado e operações de tesouraria), e 3,719 milhões de contos a conta de ordem.

E, para além das transferências (correntes e de capital), que se analisam seguidamente, foram cobrados, sob a rubrica «Taxas, multas e outras penalidades», cerca de 1,8 milhões de contos (com destaque para os 946 000 contos arrecadados pela Direcção Regional de Portos e 814 000 contos pela Direcção Regional de Aeroportos), e, a nível da «Venda de bens e serviços correntes», cerca de 1,2 milhões de contos (dos quais, 582 000 contos pela Direcção Regional de Portos e 415 900 contos pelo Instituto de Habitação da Madeira).

Devido ao elevado peso das «Transferências» na receita dos fundos e serviços autónomos regionais, o mapa seguinte discrimina a sua origem e compara os respectivos valores com o total da despesa orçamental (não incluindo contas de ordem e recursos próprios de terceiros):

(Em contos)

Designação	Correntes			Capital		Total das transferências	Receita cobrada (percentagem)
	Administração Pública	CEs	Outras	Administração Pública	CEs		
Assembleia Legislativa Regional	1 269 000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 269 000,0	89
Direcção Regional de Agricultura (PEDAP)	0,0	0,0	0,0	162 357,6	517 642,4	680 000,0	99
Fundo Especial para Extinção da Colonia	5 416,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5 416,0	94
Fundo Madeirense de Seguro de Colheitas	16 000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16 000,0	18
Fundo Regional de Intervenção e Garantia Agrícola	97 000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	97 000,0	52
Instituto do Vinho da Madeira	167 655,9	0,0	0,0	21 376,0	0,0	189 031,9	88
Universidade da Madeira	996 913,0	13 900,9	15 623,1	174 666,0	36 036,9	1 237 140,0	97
Escola de Hotelaria e Turismo da Madeira	203 585,0	0,0	0,0	1 529,9	0,0	205 114,9	75
Centro de Estudos Históricos de Atlântico	11 569,8	0,0	2 113,6	0,0	0,0	13 683,4	98
Instituto de Gestão da Água	133 676,7	5 294,1	629,0	270 657,9	0,0	410 257,7	98
Instituto de Habitação da Madeira	2 000,0	0,0	0,0	3 572 987,5	0,0	3 574 987,5	84
Laboratório Regional de Engenharia Civil	95 300,0	1 573,9	205,9	6 000,0	96 520,0	199 599,8	93
Centro Hospitalar do Funchal	9 103 600,0	0,0	128 024,3	216 400,0	0,0	9 448 024,3	97
Centro Regional de Saúde	8 172 181,3	0,0	0,0	50 000,0	0,0	8 322 181,3	99
Serviço Regional de Protecção Civil	206 555,7	0,0	6 979,5	6 233,3	0,0	219 768,5	88
Instituto de Bordado, Tapeçaria e Artesanato da Madeira	120 545,0	211 638,0	0,0	8 769,6	0,0	340 952,6	81
Direcção Regional de Aeroportos	100 000,0	0,0	0,0	60 000,0	0,0	160 000,0	15
Direcção Regional de Portos	531 650,0	0,0	0,0	370 139,0	0,0	901 789,0	35
FIFPROF	918 894,0	0,0	63 599,6	0,0	0,0	982 493,6	102
Total	22 151 542,4	232 406,9	217 175,0	5 021 116,8	650 199,3	28 272 440,4	87

Nota. — A coluna Administração Pública inclui para além das transferências do Governo Regional, as transferências de serviços públicos da administração central.

De acordo com os elementos constantes do mapa anterior, os fundos e serviços autónomos regionais receberam o montante global de 28,3 milhões de contos, sendo 22,6 milhões de contos a título de transferências correntes (dos quais, 22,2 milhões de contos da Administração Pública), e 5,7 milhões de contos a título de transferências de capital (com 5 milhões de contos da Administração Pública).

A nível da distribuição das transferências pelos fundos e serviços autónomos, verifica-se que os organismos responsáveis pela prestação dos serviços de saúde absorvem 17,8 milhões de contos (63 % do total das transferências), seguidos pelo Instituto de Habitação da Madeira, que recebeu 3,6 milhões de contos (13 % das transferências), pela Assembleia Legislativa Regional (1,3 milhões de contos), e pela Universidade da Madeira (1,2 milhões de contos).

Destaca-se, ainda, a última coluna do quadro, em que se calculou a percentagem das transferências no cômputo global das receitas orçamentais cobradas pelos fundos e serviços autónomos, em 1993, e onde o elevado valor deste indicador evidencia fraca capacidade dos serviços autónomos regionais para gerarem receitas, e uma grande dependência financeira relativamente às entidades responsáveis pelas transferências.

Exceptuam-se, no que se refere à capacidade de autofinanciamento, a Direcção Regional de Aeroportos (só até 30 de Setembro de 1993), que dependeu das transferências em apenas 15 %, o Fundo Madeirense de Seguro de Colheitas (18 %), e a Direcção Regional de Portos (35 %). Todos os restantes serviços autónomos apresentam valores de *ratio* entre as transferências cobradas superiores a 50 %.

Convém salientar, a propósito de autofinanciamento dos fundos e serviços autónomos, que a Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro), ao traçar os princípios orientadores do novo regime financeiro dos serviços e organismos da administração pública central, refere, no n.º 1 do artigo 6.º, que, salvo as situações exceptuadas pela mesma lei, só poderão dispor de autonomia administrativa e financeira os serviços cuja adequada gestão o justifique e, cumulativamente, quando «as receitas próprias atinjam dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas cofinanciadas pelo Orçamento das Comunidades Europeias.»

Ora, embora o quadro anterior não efectue a comparação entre as receitas próprias (4) e as despesas totais dos fundos e serviços autónomos, com exclusão das co-financiadas pelos fundos comunitários, os elementos disponíveis indiciam que a quase totalidade dos fundos e serviços regionais dotados de autonomia administrativa e financeira não teria, nos termos da referida lei, condições para continuar a gozar de tal estatuto de excepção, uma vez que as respectivas receitas são constituídas quase exclusivamente por transferências. Nesse elenco, não se inclui, naturalmente, a Assembleia Legislativa Regional da Madeira, cuja autonomia administrativa e financeira é imposta por razões de natureza constitucional e estatutária, em ordem a obviar a qualquer condicionamento indirecto da plena autonomia do Parlamento.

Referem-se de seguida as deficiências apuradas a nível do funcionamento do mecanismo de «Contas de ordem», o qual visa dar cumprimento ao princípio orçamental da universalidade, obrigando a que as receitas próprias cobradas pelas tesourarias dos serviços e fundos autónomos dotados de autonomia administrativa e financeira tenham expressão no Orçamento e na Conta Regional.

Assim, para além da não inscrição, no Orçamento Regional, das receitas próprias da Assembleia Legislativa Regional (cf. o quesito n.º 22, analisado no capítulo I do presente parecer), e da indevida inscrição e movimentação das receitas próprias do Comando Regional da PSP (cf. o quesito n.º 23, também analisado no capítulo I), detectou-se que o Centro Hospitalar do Funchal e o Serviço Regional de Protecção Civil, que deviam movimentar as suas receitas próprias sob o regime de «Contas de ordem», não fizeram, contudo, entrega dos respectivos montantes à tesouraria do Governo Regional, conforme estipula o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro (5), infringindo, assim, o disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, e no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (cf. o quesito n.º 29).

(4) Por receitas próprias, entendem-se as receitas decorrentes de actividade normal do serviço, nomeadamente as advindas da cobrança de taxas, multas ou outras penalidades, e, bem assim, o resultado de venda de bens e serviços.

(5) Não é em sede de parecer sobre a Conta da Região que se pode efectuar o apuramento exaustivo das divergências existentes entre o montante das receitas próprias e os valores movimentados em contas de ordem, já que o apuramento das receitas próprias exige uma análise aprofundada das contas de gerência de todos os fundos e serviços autónomos.

À parte essas irregularidades, verificam-se, ainda, entre os valores inscritos na Conta da Região, na rubrica «Contas de ordem», e os montantes que, na mesma rubrica, figuram nas contas de gerência dos fundos e serviços autónomos, as divergências expostas no quadro seguinte (cf. o quesito n.º 30):

Descrição	Conta da Região		Conta de gerência		Diferenças	
	Receita (a)	Despesa (b)	Receita (c)	Despesa (d)	Receita (e) = (a) — (d)	Despesa (f) = (b) — (c)
Direcção Regional de Agricultura	1 480 000 000$00	680 000 000$00	–$–	–$–	1 480 000 000$00	680 000 000$00
Instituto do Vinho da Madeira	19 332 829$50	19 332 829$50	–$–	–$–	19 332 829$50	19 332 829$50
Universidade da Madeira	158 487 020$90	179 628 911$00	206 430 724$00	187 448 110$70	— 28 961 089$80	— 26 801 813$00
Instituto de Gestão da Água	9 918 179$50	9 918 179$50	9 918 179$90	9 918 179$90	$40	$40

Face às explicações remetidas pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade e pelos responsáveis dos fundos e serviços autónomos, conclui-se que:

a) Relativamente à Direcção Regional de Agricultura, as importâncias inscritas na Conta da Região, como receita e despesa de contas de ordem, referem-se a transferências do IFADAP, que o serviço escriturou em recursos próprios de terceiros. Note-se, todavia, que, nos termos da respectiva orgânica a Direcção Regional de Agricultura está obrigada a fazer passar as suas receitas próprias pelos cofres da Região, através de contas de ordem (6);

b) Quanto ao Instituto do Vinho da Madeira, a divergência apurada deve-se a deficiente classificação dos movimentos em causa, pois as importâncias que, na conta de gerência, deviam ter sido registadas em contas de ordem, foram consideradas em operações de tesouraria;

c) No tocante à Universidade da Madeira, e apesar de confirmados os valores registados na Conta da Região (através da remessa das respectivas guias de receita), mantém-se a divergência apurada. Solicitadas as necessárias explicações à Universidade da Madeira, apurou-se que a diferença entre a despesa da Conta da Região e a receita da conta de gerência da Universidade da Madeira (179 628 911$ — 206 430 724$ = 26 801 813$) se explica pela contabilização a mais, na conta de gerência da Universidade da Madeira, de 23 927 123$ (verba do CITMA recebida directamente da JNICT) e de 2 874 690$ (requisição de fundos — saldo da gerência de 1991 — transferida pelo Governo Regional em 1992 e registado na conta da Universidade da Madeira em 1993). Por seu turno, a diferença (28 961 089$80), entre a receita da Conta da Região (158 487 020$90) e a despesa da conta de gerência da Universidade da Madeira (187 448 110$70), deveu-se à entrega, a esta última, de:

23 927 123$ (verba recebida directamente, pela Universidade sem ter sido entregue ao Governo Regional);
2 874 690$ (requisição de fundos — saldo de 1991 — que já havia constado em conta da gerência);
1 867 016$80 (verba que ficou em poder do Tesouro);
100 000$ (recebido de uma aluna e, por lapso, não entregue ao Governo);
110 000$ (receita registada a mais);
82 260$ (saldo da gerência de 1992, entregue em forma de operações de tesouraria — ver guias em anexo);

e) Finalmente, para o Instituto de Gestão da Água, a divergência deveu-se à contabilização, para menos, de $40, na guia de receita referente aos juros de depósitos à ordem do mês de Dezembro de 1992, ficando este valor no cofre do IGA sem a correspondente manifestação. E, apesar de detectado o erro, a guia de receita, referente a juros de depósitos à ordem, de Fevereiro a Dezembro de 1993, elaborada em 23 de Dezembro de 1993, foi também elaborada incorrectamente, ficando com $40 a menos, razão pela qual os valores da conta de gerência divergem dos da Conta da Região.

Apesar das explicações adiantadas pelos responsáveis destes fundos e serviços autónomos e pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, foi ouvida a Secretaria Regional de Finanças (cf. o quesito n.º 30), que respondeu:

> Efectivamente, verificam-se as divergêncais apuradas pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas entre os valores movimentados em contas de ordem, pela Direcção Regional de Agricultura, pelo Instituto do Vinho da Madeira, pela Universidade da Madeira e pelo Instituto de Gestão da Água, nas respectivas contas de gerência, e os apresentados na Conta da Região de 1993.
>
> Logo que essas divergências foram detectados, a DROC procurou que os respectivos serviços efectuassem as necessárias correcções.

4 — As despesas dos fundos e serviços autónomos

A importância da actividade financeira desenvolvida pelos fundos e serviços autónomos, durante o ano de 1993, fica demonstrada pelo volume de despesa orçamental por eles movimentada (40,1 milhões de contos), o que representa cerca de 35,6 % da despesa do Governo Regional (112,5 milhões de contos relativos a despesas pagas e 1,8 milhões de contos de saldo transitado para a gerência seguinte).

O mapa que se apresenta seguidamente evidencia a despesa dos fundos e serviços autónomos, desagregada de acordo com a classificação económica da despesa.

(6) Cf. o artigo 25.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, assim como a alínea *b*) do n.º 3 e o n.º 5, ambos do artigo 18.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/92/M, de 16 de Janeiro.

Designação	Assembleia Legislativa Regional	Direcção Regional da Agricultura	Fundo Especial para Extinção da Colonia	Fundo Madeirense de Seguro de Colheitas	Fundo Regional de Intervenção e Garantia Agrícola	Instituto do Vinho da Madeira	Universidade da Madeira	Escola de Hotelaria e Turismo da Madeira
Receitas correntes								
Despesas com o pessoal	751 857,9	140,9	3 976,2	18 300,6	4 873,8	107 600,9	852 096,8	112 637,1
Aquisição, bens e serviços correntes	151 767,8	52 225,5	1 786,7	3 808,8	211 420,1	69 603,4	181 511,5	146 090,7
Encargos correntes da dívida	–	–	–	–	–	–	–	–
Transferências correntes	405 790,9	–	–	–	–	12 500,0	–	–
Subsídios	–	–	–	–	43 672,5	–	–	–
Outras despesas correntes	–	–	–	1 262,9	4 792,3	332,6	–	1 486,3
Total das despesas correntes	1 309 416,6	52 366,4	5 762,9	23 372,3	264 758,7	190 036,9	1 033 608,3	260 214,2
Despesas de capital								
Aquisição de bens de capital	40 930,5	208 826,6	–	2 015,4	11 172,5	21 666,5	230 073,4	1 640,0
Transferências de capital	–	404 380,0	–	–	–	–	–	–
Activos financeiros	–	–	–	–	–	–	–	–
Passivos financeiros	–	–	–	–	–	–	–	–
Outras despesas de capital	–	–	–	–	–	–	–	–
Total das despesas de capital	40 930,5	613 206,6	0,0	2 015,4	11 172,5	21 666,5	230 073,4	1 640,0
Importâncias entregues pelo Estado a outras entidades								
Descontos em vencimentos e salários	167 233,4	–	570,3	2 790,9	168,4	13 909,1	143 196,3	12 426,3
Da gerência anterior	10 758,4	–	–	0,0	–	959,5	–	1 660,8
Da presente gerência	156 475,0	–	570,3	2 790,8	168,4	12 949,6	143 196,3	10 765,6
Operações de tesouraria	42 962,4	–	0,0	972,2	144,8	6 935,1	94 284,7	8 594,8
Da gerência anterior	–	–	–	–	–	–	1 064,6	99,0
Da presente gerência	42 962,4	–	–	972,2	144,8	6 935,1	93 220,2	8 495,7
Saldo para a gerência seguinte	72 699,0	23 605,4	10,3	64 225,5	8 998,0	3 317,4	23 515,9	8 268,3
De receitas próprias	59 851,6	23 605,4	10,3	64 007,7	8 982,9	2 346,0	23 515,8	6 690,5
Na posse do serviço	59 851,6	23 605,4	10,3	64,007,7	8 982,9	2 346,0	23 515,8	6 690,5
Na posse do Tesouro	–	–	–	–	–	–	–	–
De descontos em vencimentos e salários	12 847,4	0,0	0,0	217,8	15,1	971,4	0,1	1 577,7
Receitas do Estado	12 94,0	0,0	0,0	217,8	8,4	971,4	0,1	1 577,7
Da gerência anterior	11,6	–	–	–	–	–	–	–
Da presente gerência	12 882,4	–	–	217,8	8,4	971,4	–	1 577,7
Operações de tesouraria	46,6	–	–	–	6,7	–	0,1	–
Contas de ordem	–	–	–	8 561,3	2 434,2	–	187 448,1	59 308,3
Da gerência anterior	–	–	–	–	–	–	82,3	6 193,0
Da presente gerência	–	–	–	–	–	–	187 365,9	53 115,3
Entrega do saldo do ano anterior	–	–	–	–	–	–	–	3 480,5
Total	1 633 241,8	689 178,5	6 343,5	101 937,6	287 676,7	235 865,1	1 712 126,7	353 932,3

Notas ao

Para o Centro Hospitalar do Funchal, as despesas registadas na conta 6.9 — «Custos e perdas extraordinárias», foram imputadas às rubricas de 6973 — «Fornecimentos e serviços») na rubrica «Aquisição de bens e serviços» e 1 784 760$50 (conta 6979 — «Outros») em «Outras despesas correntes». 79 271 178$ (conta 6973 — «Fornecimentos e serviços») inscritos na «Aquisição de serviços correntes» e 368$ (conta 695 — «Multas e penalidades») e

Quanto ao Centro Regional de Saúde, as despesas registadas na conta 6.9 — «Custos e perdas extraordinárias» foram imputadas às rubricas da pessoal»); 58 448 213$ (conta 6975 — «Imobilizações») na rubrica «Aquisição de bens de capital»; 531 245 359$20 (contas 6972 e 6973 — «Compras e gerência, a imputação foi a seguinte: (conta 6974 — «Custos com o pessoal) imputada a «Despesas com o pessoal»; contas 6972 e 6973 — «Compras e custos e perdas extraordinárias») a «Outras despesas correntes».

O saldo para a gerência seguinte do FIFPROF resulta de um salvo negativo 10 565 094$ na conta do Banco Totta & Açores.

Centro de Estudos Históricos de Atlântico	Instituto de Gestão de Águas	Instituto de Habitação da Madeira	Laboratório Regional de Engenharia Civil	Centro Hospitalar do Funchal	Centro Regional de Saúde	Serviço Regional de Protecção Civil	Instituto do Bordado, Tapeçaria e Artesanato da Madeira	Direcção Regional de Aeroportos	Direcção Regional de Portos	FIPROF	Total
8 341,5	60 724,5	256 892,9	80 736,1	7 022 186,3	3 253 606,5	42 570,8	103 965,4	796 200,1	1 499 124,0	–	14 935 832,3
5 623,3	49 331,3	106 401,5	22 636,8	2 309 644,5	4 989 569,3	16 643,9	84 839,1	131 820,7	648 394,8	–	9 183 119,7
–	4,9	–	–	7 895,0	21 928,4	–	–	–	230,3	6 636,3	36 694,8
–	–	–	–	–	–	181 463,7	166 750,0	–	9 020,0	947 701,8	1 723 226,4
–	–	137 037,0	–	–	–	–	1 381,9	–	–	–	182 091,3
–	28 919,0	350,0	50,9	4 836,3	31 596,1	–	21 904,2	422,3	8 055,6	106,8	104 115,3
13 964,8	138 979,6	500 681,3	103 423,7	9 344 562,2	8 296 700,3	240 678,3	378 840,6	928 443,1	2 124 824,7	954 444,9	26 165 079,9
0,0	269 448,7	3 691 431,0	101 276,1	313 789,8	150 429,7	6 232,4	9 592,0	60 848,4	419 277,9	–	5 538 650,9
–	–	4 333,3	–	–	–	–	–	–	–	–	408 713,3
–	–	47 566,0	–	–	–	–	–	–	–	–	47 556,0
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
0,0	269 448,7	3 743 320,3	101 276,1	313 789,8	150 429,7	6 232,4	9 592,0	60 848,4	419 277,9	0,0	5 994 920,1
1 261,0	12 723,5	40 763,3	15 812,3	1 630 883,7	710 100,1	5 337,5	9 401,2	104 916,8	241 625,8	0,0	3 113 119,8
–	2 501,9	8 442,6	3 255,3	–	–	–	–	12 570,6	20 513,1	–	60 662,2
1 261,0	10 211,6	32 320,7	12 557,0	1 630 883,7	710 100,1	5 337,5	9 401,2	92 346,2	221 112,7	–	3 052 457,7
421,9	3 813,1	18 370,8	5 536,5	59 114,3	11 727,7	2 608,0	6 077,2	65 465,0	116 394,1	0,0	443 422,5
–	–	–	–	–	–	–	–	–	8 850,6	–	10 014,3
421,9	3 813,1	18 370,8	5 536,5	59 114,3	11 727,7	2 608,0	6 077,2	65 465,0	107 543,4	0,0	433 408,2
11,2	8 939,8	3 756,0	7 389,9	138 517,4	54 430,2	3 196,6	32 373,5	80 355,9	61 740,4	10 550,4	605 901,2
11,2	8 928,9	626,1	7 365,9	0,0	54 430,2	2 663,3	28 343,2	1 181,8	34 689,4	10 550,4	337 800,7
11,2	8 928,9	626,1	7 365,9	0,0	54 430,2	2 663,3	28 343,2	1 181,8	34 689,4	10 550,4	337 800,7
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
0,0	10,9	3 129,9	24,0	138 517,4	0,0	533,3	4 030,3	79 174,1	27 051,1	0,0	268 100,5
0,0	10,9	3 129,9	24,0	134 525,4	0,0	359,7	4 030,3	11 070,7	18 440,1	0,0	187 260,4
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	11,6
–	10,9	3 129,9	24,0	134 525,4	–	359,7	4 030,3	11 070,7	18 440,1	–	187 248,8
–	–	–	–	3 991,9	–	173,6	–	68 103,4	8 611,0	–	80 840,1
–	9 918,2	669 014,1	110 912,2	–	125 650,3	–	60 263,2	823 641,5	1 669 331,5	–	3 726 482,9
–	–	408,9	–	–	–	–	4 772,6	823 641,5	13 637,8	–	848 736,1
–	–	668 605,2	–	–	–	–	55 490,6	–	1 655 693,7	–	2 620 270,6
–	–	–	–	–	–	–	3 248,1	–	–	–	6 728,6
15 658,9	443 822,9	4 975 905,8	344 350,6	11 486 867,3	9 349 038,4	258 052,9	499 795,8	2 063 670,8	4 633 194,4	964 995,3	40 055 655,1

quadro

despesa respectivas (cf. o ofício n.º 1179, de 17 de Fevereiro de 1995, do CHF a saber: 328 385 350$50 (conta 6971 — «Compras») e 42 520 088$ (conta Na segunda gerência de 1993, a desagregação foi a seguinte: 527 777 937$ (conta 6971 — «Compras»); 798 988$ (conta 6972 — «Subcontratos») e 3 077 136$50 (conta 6979 — «Outros») na rubrica «Outras despesas correntes».

despesa respectivas (cf. o ofício n.º 208, de 17 de Fevereiro de 1995, do Centro Regional de Saúde), a saber: 588 813$ (conta 6974 — «Custos com o fornecimentos» e «Serviços») na rubrica «Aquisição de bens e serviços correntes», e 6000$, em «Outras despesas correntes». Relativamente à segunda fornecimentos» e «Serviços»); 67 559 058$ à «Aquisição de bens de capital», e 18 250 183$ (conta 6979 — «Outros») e 16 900$ (conta 698 — «Outros

Conforme se pode verificar, dos 40,1 milhões de contos gastos pelos fundos e serviços autónomos, cerca de 26,2 milhões de contos destinaram-se a despesas correntes (65 %), 6 milhões de contos a despesa de capital (15 %) e as restantes despesas (20 %) referem-se a importâncias entregues ao Estado e a outras entidades (3,6 milhões de contos), ao saldo para a gerência seguinte (605 900 contos), a Contas de Ordem (3,7 milhões de contos) e, finalmente, à entrega do saldo do ano anterior (6700 contos).

Quanto às despesas correntes, avultam as despesas com o pessoal (14,9 milhões de contos, correspondentes a 37 % da despesa total) e com a «Aquisição de bens e serviços» (9,1 milhões de contos, correspondentes a 23 % da despesa total), sendo a maior parte dessas despesas oriundas do Centro Regional de Saúde e do Centro Hospitalar do Funchal.

No que se refere às despesas de capital, salienta-se o peso da aquisição de bens de capital (5,5 milhões de contos, ou seja, 93,2 %), destacando-se como principal responsável por esta despesa o Instituto de Habitação da Madeira, com o dispêndio de 3,7 milhões de contos.

Verifica-se igualmente que transitaram, em saldo para a gerência seguinte, cerca de 605 900 contos, sendo, 337 800 contos de receitas próprias e 268 100 contos de descontos em vencimentos e salários.

Elaborado de acordo com o mapa XIV, anexo ao relatório sobre a Conta da Região, o mapa seguinte permite efectuar uma análise funcional das despesas realizadas pelos fundos e serviços autónomos, no ano de 1993:

Código	Descrição	Por subfunções	Por funções	Percentagem
1	Serviços gerais da Administração Pública		815 399 158$00	
1.01	Administração-geral	1 815 399 158$00		5
3	Educação		2 017 480 944$00	5
4	Saúde		20 610 478 149$50	52
6	Habitação e equipamentos urbanos		4 972 149 734$60	13
7	Outros serviços colectivos e sociais		974 311 266$50	2
8	Serviços económicos		9 030 964 195$70	
8.01	Administração-geral, regulamentação e investigação	1 375 739 325$70		
8.02	Agricultura, sivicultura, pecuária, caça e pescas	665 573 025$00		
8.04	Electricidade, gás e água	434 883 048$70		
8.06	Vias navegáveis e portos	4 571 453 953$90		
8.07	Outros transportes e comunicações	1 938 314 842$40		
	Total	–	39 420 783 488$70	100

A análise que se efectua representa uma aproximação ao real movimento funcional das despesas dos fundos e serviços autónomos, uma vez que foram afectados a rubricas da classificação funcional os pagamentos registados em «Contas de ordem» que, como meros movimentos contabilísticos que são, não representam, na realidade, qualquer despesa, embora devam figurar no mapa, numa rubrica residual.

Assim, verifica-se que, das despesas dos serviços com autonomia administrativa e financeira, 52 % (20 610 milhões de contos) destinaram-se à função «Saúde», seguindo-se, por ordem decrescente de importância, as despesas com «Serviços económicos» (23 % da despesa total), «Habitação e equipamentos urbanos» (13 %), «Serviços gerais da Administração Pública» (5 %), «Educação» (5 %), e, finalmente, «Outros serviços colectivos e sociais» (2 %).

Registe-se que, dos investimentos destinados aos serviços económicos, foram os subsectores «Vias navegáveis e portos» e «Outros transportes e comunicações», aqueles a que foram dirigidas as maiores fatias dos investimentos (respectivamente 51 % e 21 % do total da despesa realizada na função «Serviços económicos»).

5 — A conta consolidada dos fundos e serviços autónomos

O quadro seguinte apresenta a consolidação das contas dos fundos e serviços autónomos, referentes ao ano de 1993:

Designação	Executado	Designação	Executado
Receitas correntes		**Despesas correntes**	
Impostos directos	0,00	Despesas com o pessoal	14 935 832,32
Impostos indirectos	0,00	Aquisição de bens e serviços correntes	9 183 119,71
Taxas, multas e outras penalidades	1 812 565,32	Encargos correntes da dívida	36 694,82
Rendimentos da propriedade	112 657,40	Transferências correntes	1 723 226,39
Transferências	22 601 124,30	Subsídios	182 091,35
Venda de bens e serviços correntes	1 238 582,45	Outras despesas correntes	104 115,31
Outras receitas correntes	320 445,00	*Total das despesas correntes*	26 165 079,90
Total da receita corrente	26 085 374,47		
Receitas de capital		**Despesas de capital**	
Vendas de bens de investimento	159 536,13	Aquisição de bens de capital	5 538 650,86
Transferências de capital	5 671 316,15	Transferências de capital	408 713,29
Activos financeiros	86 624,50	Activos financeiros	47 556,00
Passivos financeiros	0,00	Passivos financeiros	0,00
Outras receitas de capital	491 851,68	Outras despesas de capital	0,00
Outras receitas de capital	6 913,94	*Total das despesas de capital*	5 994 920,14
Saldo da gerência anterior	484 937,74		
De receitas próprias	315 997,95	Saldo para gerência seguinte	605 901,24
Receitas de Estado	97 984,47	De receitas próprias	337 800,73
Operações de tesouraria	70 955,31	Receitas de Estado	187 260,39
Reposições não abatidas nos pagamentos	4 784,15	Operações de tesouraria	80 840,12
Total das receitas de capital	6 414 112,60	Entrega do saldo ano anterior	6 728,61
Importâncias recebidas e entrega a outras:		Importâncias entregues ao Estado e outras entidades:	
Receitas de Estado	3 258 748,25	Descontos em vencimentos e salários	3 113 119,84
Operações de tesouraria	577 957,55	Operações de tesouraria	443 422,50
Contas de ordem	3 719 462,26	Contas de ordem	3 726 482,91
Total das receitas	40 055 655,13	*Total das despesas*	40 055 655,13

Da sua análise, ressalta que as receitas correntes são ligeiramente inferiores às despesas correntes (em 79 700 contos), enquanto as receitas de capital são superiores às despesas de capital (em 419 200 contos).

A terminar esta análise, refere-se que o estudo do equilíbrio da conta consolidada dos fundos e serviços autónomos será efectuada no capítulo seguinte deste parecer.

CAPÍTULO VI

As contas da Administração Pública Regional

1 — Generalidades

A presente análise tem por objectivo o estudo dos equilíbrios ou desequilíbrios estruturais dos agregados de despesa e de receita da Conta do Governo Regional e da conta consolidada do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos regionais. Pretende-se, igualmente, com a inclusão deste capítulo no presente parecer, fornecer uma visão de conjunto da actividade financeira de toda a Administração Regional Autónoma.

Assim, o presente capítulo inicia-se com o estudo dos equilíbrios da Conta do Governo Regional (abrangendo o equilíbrio entre receitas e despesas efectivas e o equilíbrios entre receitas e despesas do agrupamento «Recursos próprios de terceiros»), procedendo-se, em seguida, à análise da conta consolidada e dos saldos de tesouraria transitados para o ano seguinte.

2 — Conta do Governo Regional

Com base nos elementos constantes da Conta da Região Autónoma da Madeira relativa a 1993, aprecia-se, preliminarmente, o seu equilíbrio (1), socorrendo-nos, para tal, do critério definido no n.º 2 do artigo 4.º da respectiva Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro) (2).

Interpretada em sentido estrito, a referida norma apenas se aplicaria ao Orçamento Regional (ou seja, à previsão das despesas e das receitas da Região, apresentada pelo executivo à Assembleia Legislativa Regional). Tem sido, todavia, entendimento da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas que o mesmo critério se aplica igualmente aos resultados de execução do Orçamento Regional (expressos na Conta da Região), já que a execução orçamental não deve afastar-se dos limites impostos à elaboração do Orçamento, competindo ao executivo promover o ajustamento entre a previsão orçamental e a respectiva execução, de molde a que os resultados da Conta não se afastem dos limites que presidiram à elaboração do Orçamento.

O quadro seguinte permite evidenciar o cumprimento ou incumprimento do critério de equilíbrio da Conta do Governo Regional:

(Em milhares de contos)

Designação	Valor
Receitas efectiva (*a*)	104 052,1
Despesa efectiva (*b*)	112 374,3
Saldo efectivo	— 8 322,2
Juros da dívida (*c*)	6 961,2
Saldo da conta (*d*) (cf. o n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro)	— 1 361,0

(*a*) Não inclui a utilização do produto da emissão de empréstimos.
(*b*) Não inclui os encargos com a amortização de dívida pública.
(*c*) À despesa efectiva devem deduzir-se os juros da dívida, conforme o disposto no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.
(*d*) Corresponde à soma do saldo efectivo com os juros da dívida.

(1) Para a Região, e por força da Lei do Orçamento do Estado para 1993, prevalece um critério de equilíbrio mais abrangente que o previsto na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região (que será analisado no ponto 3.2 do presente capítulo), já que, para efeitos de cálculo do equilíbrio, se deve considerar o orçamento consolidado.

(2) A referida norma, idêntica à constante da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), determina que:

[...].
2 — As receitas efectivas têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas, excluindo os juros da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o Orçamento justificadamente o não permitir.

Pela análise do quadro anterior, verifica-se que, a nível da Conta do Governo Regional, não foi observado o princípio do equilíbrio substancial entre as receitas e as despesas públicas, dado que o saldo efectivo da Conta da Região, excluídos os juros da dívida pública, ascende a — 1,361 milhões de contos, o que significa que as receitas efectivas arrecadadas não cobrem as despesas efectivas pagas (mesmo excluindo destas os juros da dívida pública).

Questionados em sede de contraditório (cf. o quesito n.º 48), os serviços responsáveis da Secretaria Regional das Finanças responderam que:

Quesito n.º 48

Orçamento — Equilíbrio

O equilíbrio referido na Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, refere-se ao orçamento e admite-se que em casos justificados a exigência de as receitas efectivas serem, pelo menos, iguais às despesas efectivas excluídos os juros da dívida, possa ser ilidida, quando a conjuntura do período a que se refere o orçamento justificadamente não o permitir.

Ora, o Orçamento da Região referente a 1993, aprovado pela Assembleia Legislativa Regional através do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril estava equilibrado no sentido de as receitas efectivas serem superiores às despesas efectivas sem os juros da dívida.

Porém, e durante a execução houve factos supervenientes que vieram alterar os pressupostos inicialmente definidos. Desde logo, verificou-se uma acentuada quebra das receitas fiscais em resultado da recessão económica que afectou o País. Além disso, o temporal que assolou a Região nesse ano veio a provocar estragos de elevado valor, obrigando a Região a ter de suportar encargos inerentes à respectiva reparação.

Entretanto, o OE para 1993, permitia que a Região Autónoma da Madeira contraísse empréstimos que implicavam aumento do endividamento líquido mediante prévia autorização do Governo da República e no quadro do respectivo Programa de Reequilíbrio Financeiro.

Esta autorização veio a ser concedida e reforçada pelo aval do Estado (artigo 14.º da Lei n.º 71/93, de 26 de Novembro).

Os acontecimentos acima referidos forçaram a Região a recorrer ao empréstimo de 10 milhões de contos que foi aliás destinado aos investimentos.

São estes os motivos que fundamentaram o desequilíbrio entre as receitas efectivas e as despesas durante a execução do orçamento.

Há que reconhecer a validade dos argumentos apresentados pela Secretaria Regional das Finanças, nomeadamente no que se refere ao facto de a própria Lei de Enquadramento admitir que o princípio de equilíbrio substancial seja ilidido se a conjuntura justificadamente não o permitir, e ainda quanto o aspecto de a Lei do Orçamento do Estado autorizar a contracção e o aval do Estado a um empréstimo, contraído pela Região Autónoma da Madeira, e visado pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.

Há, no entanto, que referir que a reiterada sobreavaliação do Orçamento, verificada a nível da receita (embora disponibilizando cabimento orçamental para a assunção de encargos), teve, para além da conjuntura, uma quota parte de responsabilidade na situação de tesouraria que levou à necessidade de contrair o empréstimo em causa.

Assinale-se, a este propósito que, no ano em análise, e considerando o critério puro de equilíbrio efectivo (que inclui os encargos correntes da dívida), o «saldo efectivo» da Conta do Governo Regional é deficitário em cerca de 8,322 milhões de contos.

A concluir o estudo do equilíbrio da conta do Governo Regional, apresenta-se o resultado da execução orçamental a nível da receita e da despesa, inscritas, respectivamente, nos capítulos 75 e 80 do Orçamento e da Conta (receita e despesa consignada).

No que respeita aos problemas suscitados a nível das alterações orçamentais efectuadas nos capítulos 20 (receita) e 75 (despesa), com recurso à abertura de créditos especiais no Orçamento da Região, questionaram-se os serviços da Secretaria Regional das Finanças sobre a diferença entre os montantes que foram objecto da abertura de créditos especiais e os saldos contabilísticos de recursos próprios de terceiros transitados de 1992 (cf. o quesito n.º 17), e também sobre a legalidade dessa alteração orçamental (cf. o quesito n.º 16).

Relativamente à discrepância entre os montantes da abertura de créditos especiais, prevista no Orçamento de 1993 (3) e os montantes constantes do ofício n.º 718 da DROC, relativos aos saldos contabilísticos transitados de 1992 em cada uma das rubricas do agrupamento «Recursos próprios de terceiros» (4), a Secretaria Regional das Finanças respondeu, em sede de contraditório:

> A Declaração do Governo Regional n.º 75/93, inclui as aberturas de créditos especiais efectivadas ao longo do ano de 1993.
>
> Destes créditos especiais, parte refere-se ao saldo das dotações de anos anteriores e parte correspondente a cobranças efectuadas em 1993, que excederam a respectiva previsão orçamental.

A resposta adiantada pela Secretaria Regional das Finanças é, totalmente esclarecedora das razões que levaram a Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade a efectuar a abertura de créditos especiais para um crédito superior à dos saldos contabilísticos transitados de anos anteriores.

Quanto à legalidade dessa alteração orçamental, incidente, tanto na receita como na despesa, sobre os saldos contabilísticos de recursos próprios de terceiros, foi questionado se pelo facto de em tais montantes não terem qualquer reflexo a nível de tesouraria do Governo Regional, isso não implicará a abertura ilegal de créditos especiais no Orçamento de 1993, em inobservância do n.º 5 do artigo 20.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e dos artigos 3.º e 4.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 46/84, de 4 de Fevereiro (5), pois o saldo de tesouraria transitado de 1992 (225 515 129$90) não reflecte a existência em cofre do montante a que se referem os saldos contabilísticos de recursos próprios de terceiros, que foram objecto da abertura de créditos especiais (1 739 057 432$).

Ao que, em resposta ao quesito n.º 16, a Secretaria Regional das Finanças alegou:

> A abertura de créditos especiais no Orçamento da Região em 1993, teve em conta os saldos das dotações orçamentais dos anos anteriores, bem como o aumento da cobrança verificado ao longo do ano de 1993.
>
> Embora se reconheça que na tesouraria o saldo era inferior, o Governo Regional não tinha em princípio outra solução para poder autorizar o pagamento desses saldos, sob pena de exceder a respectiva dotação orçamental.
>
> Aliás, como tem sido afirmado em quesitos anteriores (ver o quesito n.º 11 da Conta de 1992), o Governo Regional está consciente do desequilíbrio que se verifica entre as receitas cobradas e pagas em recursos próprios de terceiros, procurando na medida do possível resolver definitivamente esta situação.

De onde se pode inferir que, não existiam, aquando da abertura dos créditos especiais, os saldos de tesouraria necessários para dar cumprimento ao princípio da dupla cabimentação (na receita e na despesa), exigido para que se pudesse fazer este tipo de alteração orçamental. Note-se que o que está em causa é uma competência exclusiva da Assembleia Legislativa Regional, ou seja a competência para aumentar a despesa e a receita regional para além dos montantes previstos no orçamento inicial. Aliás, a possibilidade de ser o Governo Regional a autorizar a abertura de créditos especiais (aumentando a receita e a despesa orçamentais) fundamenta-se pelo facto de os saldos de tesouraria (existentes em cofre) terem sido cobrados ao abrigo de uma autorização parlamentar anterior, que, nesse ano económico, por qualquer motivo, não foram dispendidos.

Assim, e apesar de mostrar-se aceitável que não existisse outra solução para a entrega desses montantes aos beneficiários (pondo-se, assim, termo a uma situação injusta, fruto de incorrecta execução orçamental em anos anteriores), há que considerar materialmente ilegal a alteração orçamental efectuada.

O quadro seguinte permite estudar o comportamento das cobranças e dos pagamentos efectuados pelas rubricas de receita e despesa do agrupamento «Recursos próprios de terceiros»:

Código	Designação	Receitas	Despesas	Diferenças
01	FEDER:			
01.01	Municípios	3 128 232 963$00	2 686 833 222$00	441 399 741$00
01.02	Empresas públicas	2 031 177 704$00	2 031 177 704$00	-$-
01.03	Outros	903 544 768$00	919 028 583$00	— 15 483 815$00
05	FEF — Corrente	2 065 931 983$00	2 065 931 983$00	-$-
06	FEF — Capital	1 441 592 316$00	1 441 592 316$00	-$-
07	Imposto do selo	55 469 489$00	55 469 489$00	-$-
09	Caixa Geral de Aposentações	754 847 606$00	1 078 898 701$00	— 324 051 095$00
10	Montepio dos Servidores do Estado	130 857 476$00	249 743 821$00	— 118 886 345$00
20	Direcção Regional da Segurança Social	183 548 200$00	323 307 343$00	— 139 759 143$00
25	IRS	1 808 018 406$00	1 808 018 406$00	-$-
35	SIBR	2 100 000 000$00	1 927 485 000$00	172 515 000$00
50	SIFIT	63 933 000$00	512 224 000$00	— 448 291 000$00
90	Diversos	281 438 614$70	279 630 039$70	1 808 575$00
	Outros não discriminados	116 199 210$00	117 308 818$00	— 1 109 608$00
	Total	15 064 791 735$70	15 496 649 425$70	— 431 857 690$00

Conforme se pode verificar, os montantes pagos aos beneficiários pelo capítulo 75 (despesa consignada) foram superiores, em 431 857 690$, à receita no ano de 1993 no capítulo 20 (receita consignada).

Esta situação, conforme já se referiu, não seria objecto de qualquer referência se os montantes não pagos em gerências anteriores estivessem evidenciados e constassem do saldo de tesouraria transitado da gerência de 1992 (6). Recorde-se, porém, que o saldo de tesouraria transi-

---

(3) Nos termos da declaração do Governo Regional n.º 75/93, datado de 31 de Dezembro de 1993, foi, de harmonia com o n.º 1 do artigo 13.º do DLR n.º 4/93/M, de 26 de Abril, e com fundamento na alínea *a*) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 46/84, de 4 de Fevereiro, autorizada a abertura de crédito especiais no Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993, no montante de 4,630 milhões de contos, provenientes de recursos próprios de terceiros (importâncias recebidas para entrega a terceiras entidades que ficaram por entregar, transitando em saldo), e com a seguinte repartição:

(Em contos)

Código	Descrição	Valor
01.01	FEDER — Municípios	993 285
01.02	FEDER — Empresas públicas	559 200
01.03	FEDER — Outros	38 526
08	Adicional de 25 % sobre multas	53
09	Caixa Geral de Aposentações	693 531
10	Montepio de Servidores do Estado	131 906
13	Adicional de 25 % sobre multas para albergue regional	49
14	Descontos dos funcionários para sentenças judiciais	1 461
16	Fundo de Socorros a Náufragos	21
18	Depósito de garantia e cauções diversas	223
19	Quotas do Sindicato dos Empregados da Função Pública	786
20	Direcção Regional de Segurança Social	144 225
25	IRS	219 177
26	IRC	3 118
28	Sindicato dos Professores da Região	2 700
30	Sindicato Agrícola da Alimentação e Florestas	232
31	Mútua dos Pescadores	3 501
32	Associação dos Armadores da Pesca do Atum e Outras Espécies	355
33	Coopescamadeira, L.da	153
34	Autarquias locais — Taxas (Decreto Legislativo Regional n.º 1/85/M)	169
35	SIBR	840 591
39	Sindicato dos Engenheiros Técnicos Agrários	13
44	Sindicato Democrático dos Professores	23
45	Tribunal de Contas — Visto	270
48	Centro Regional da Sagrada Família	288
50	SIFIT	583 081
90	Diversos	413 411
	Total	4 630 348

(4) De acordo com o ofício n.º 718, de 3 de Abril de 1995, da DROC, os saldos contabilísticos transitados da gerência de 1992, ascenderam apenas a 1,739 milhões de contos, assim discriminados:

(Em contos)

Código	Descrição	Valor
01	FEDER — Municípios	53 343 865$50
01	FEDER — Outros	38 526 000$00
09	Caixa Geral de Aposentações	513 530 724$00
10	Montepio dos Servidores do Estado	118 905 939$00
14	Descontos dos funcionários para sentenças judiciais	82 000$00
18	Depósito de garantias e cauções diversas	233 550$00
19	Quotas do Sindicato dos Empregados da Função Pública	606$00
20	Direcção Regional da Segurança Social	144 224 741$00
30	Sindicato dos Empregados Técnicos Assalariados Agrícolas	450$00
31	Mútua dos Pescadores	3 490 795$00
32	Associação dos Armadores da Pesca do Atum e Outras Espécies	354 023$00
33	Coopesmadeira, L.da — Taxa da pesca do cerco	152 246$00
34	Autarquias locais — Taxas (Decreto Legislativo Regional n.º 1/85/M)	168 174$00
35	SIBR	89 913 000$00
50	SIFIT	583 081 000$00
90	Diversos	193 050 318$50
	Total	1 739 057 432$00

(5) Nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 20.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e nos artigos 3.º e 4.º, da alínea *a*), ambos do Decreto-Lei n.º 46/94, de 4 de Fevereiro, há a possibilidade de o Governo Regional aumentar o montante da despesa sem submeter esse acréscimo de gastos à aprovação da Assembleia Legislativa Regional, se existirem em cofre receitas cobradas ao abrigo de autorizações anteriores (na vigência de orçamentos anteriores) e que, por qualquer razão, não tenham sido entregues aos seus destinatários. Essa autorização para o aumento da despesa (da competência do Governo Regional) não pode, por isso, exceder as receitas consignadas existentes em cofre no final da gerência do ano anterior, ainda que o saldo contabilístico de recursos próprios de terceiros e contas de ordem seja superior ao existente, em cofre.

(6) Dada a grande variedade de beneficiários a quem estão consignadas receitas, é natural que, de ano para ano, transitem algumas importâncias que, por razões diversas, não possam ser entregues pelo Governo Regional. Todavia, devido ao carácter consignante destas receitas (necessário para garantir o pagamento atempado aos beneficiários e para impedir que a administração use esse dinheiro para efectuar outras despesas), os montantes não entregues aos destinatários devem figurar no saldo de tesouraria transitado para a gerência seguinte, e não como um saldo contabilístico sem a correspondente expressão no saldo de tesouraria.

tado de 1992 para 1993 foi de 225 500 contos, e que o saldo contabilístico de recursos próprios de terceiros, transitado de 1992 para 1993, ascendia a 1,739 milhões de contos (cf. o ofício n.º 718, de 3 de Abril de 1995, da DROC).

Assim, no que se refere à execução orçamental das rubricas incluídas no agrupamento de «Recursos próprios de terceiros», estaremos, pois, na presença de duas irregularidades intimamente relacionadas, a primeira, ligadas à utilização de recursos próprios de terceiros para pagar despesas orçamentais nos anos precedentes, que releva, para efeitos deste parecer, na transição de saldos contabilísticos de recursos próprios de terceiros (1,739 milhões de contos), sem a correspondência, em saldo de tesouraria, de importâncias idênticas (apenas 225 500 contos) (7); e a segunda representada pela utilização de receitas orçamentais, do ano económico de 1993, para pagar despesas de recursos próprios de terceiros (em, pelo menos, 206 300 contos).

Instado a comentar estas situações (cf. o quesito n.º 18), S. Ex.ª o Secretário Regional das Finanças, a quem está cometida a competência para movimentar o capítulo 75 da despesa (cf. o artigo 22.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 28 de Abril), respondeu:

> Os serviços da Secretaria Regional das Finanças pelos motivos anteriormente apontadas, têm acompanhado esta situação, procurando corrigi-la na medida do possível.

Por conseguinte, as matérias objecto de contraditório foram admitidas pelos serviços da Secretaria Regional das Finanças, confirmando-se que, à ilegal utilização de dinheiros de terceiras entidades para financiar despesas orçamentais, verificada em anos anteriores, se contrapôs, em 1993, uma outra irregularidade, conexa com a primeira, e consubstanciada no pagamento de despesas de recursos de terceiros com receitas orçamentais.

Mas a irregularidade apontada no ano económico de 1993 (utilização de receitas orçamentais de 1993 para entrega na rubrica «Recursos próprios de terceiros»), é corolário da necessidade de regularização da situação anómala evidenciada em anos anteriores, com a utilização de fundos consignados a terceiras entidades para pagamento de despesas orçamentais.

Não obstante, no quadro de uma análise sobre a regularidade e a legalidade da cobrança das receitas e da efectivação das despesas públicas, será de concluir pela ilegalidade material da alteração orçamental (abertura de créditos especiais) e, consequentemente, pela irregularidade dos pagamentos efectuados com o recurso a receitas orçamentais, uma vez que a referida despesa só se poderia ter efectuado com receitas consignadas de «Recursos próprios de terceiros», o que não aconteceu.

A terminar esta análise, apresenta-se um quadro onde se discriminam os saldos contabilísticos transitados de 1992, as cobranças e pagamentos efectuados em 1993 e os saldos contabilísticos transitados para a gerência seguinte nas rubricas de recursos próprios de terceiros:

Código	Designação	Saldo em 1992	Receita em 1993	Despesa em 1993	Saldo para 1994
01.01	FEDER — Municípios	53 343 865$50	3 128 232 963$00	2 686 833 222$00	494 743 606$50
01.03	FEDER — Outros	38 526 000$00	903 544 768$00	919 028 583$00	23 042 185$00
09	Caixa Geral de Aposentações	513 530 724$00	754 847 606$00	1 078 898 701$00	189 479 629$00
10	Montepio dos Servidores do Estado	118 905 939$00	130 857 476$00	249 743 821$00	19 594$00
14	Descontos dos funcionários para sentenças judiciais	82 000$00	5 638 280$00	5 686 780$00	33 500$00
18	Depósito de garantia e cauções diversas	233 550$00	104 200$00	64 200$00	273 550$00
19	Quotas do Sindicato dos Empregados da Função Pública	606$00	9 961 781$00	9 961 781$00	606$00
20	Direcção Regional da Segurança Social	144 224 741$00	183 548 200$00	323 307 343$00	4 465 598$00
30	Sindicato Agrícola, Alimentação e Florestas	450$00	1 623 900$00	1 623 900$00	450$00
31	Mútua dos pescadores	3 490 795$00	41 985 078$00	45 475 873$00	-$-
32	Associação dos Armadores de Pesca do Atum	354 023$00	4 726 427$00	5 080 450$00	-$-
33	Coopesca Madeira	152 246$00	1 759 748$00	1 911 994$00	-$-
34	Autarquias locais — Taxas	168 174$00	2 162 013$00	2 330 187$00	-$-
35	SIBR	89 913 000$00	2 100 000 000$00	1 927 485 000$00	262 428 000$00
50	SIFIT	583 081 000$00	63 933 000$00	512 224 000$00	134 790 000$00
90	Diversos (*a*)	193 050 318$50	281 438 614$70	279 630 039$70	197 923 023$50
	Total	1 739 057 432$00	7 614 364 054$70	8 049 285 874$70	1 307 199 742$00

(*a*) Note-se que a divergência apurada na rubrica «Diversos», que ascende a 3 064 130$ (+ 193 050 318$50 + 281 438 614$70 — 279 630 039$70 — 197 923 023$50), deve-se a erros de contabilização ocorridos em anos anteriores, não sendo, pois, esta irregularidade imputável à execução orçamental de 1993.

3 — A conta consolidada do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos

A análise que agora se inicia tem por objectivo, através de uma peça contabilística elaborada pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, a actividade financeira (por rubrica de classificação económica) de toda a Administração Regional Autónoma (8). Analisa-se, igualmente o cumprimento do critério de equilíbrio da conta consolidada do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos e, bem assim, o grau de observância do limite de crescimento da despesa com o pessoal da Administração Pública Regional.

3.1 — Actividade financeira da Administração Regional Autónoma

De modo a poder-se mais facilmente apreender o resultado da gestão financeira anual da Administração Pública Regional Autónoma, foi elaborado o seguinte mapa, em que se agregaram as despesas e as receitas do Governo Regional com as dos fundos e serviços autónomos (9):

(Em contos)

Designação	Governo Regional	Fundos autónomos	Total
0 — Saldo inicial de tesouraria	225 515,13	(*a*)	-
1 — Receita corrente	64 996 652,76	26 085 374,47	91 082 027,23
1.1 — Impostos directos	20 777 580,94	-	20 777 580,94
1.2 — Impostos indirectos	41 009 187,47	-	41 009 187,47
1.3 — Taxas, multas e outras penalidades	1 134 619,61	1 812 565,32	2 947 184,93
1.4 — Rendimentos da propriedade	285 095,08	112 657,40	397 752,49
1.5 — Transferências correntes:			
1.5.1 — Administrações públicas	916 225,16	22 151 542,45	23 067 767,61

(7) O saldo de tesouraria resulta da consolidação dos saldos de operações orçamentais de recursos próprios de terceiros e de contas de ordem.

(8) A consolidação apresentada, apesar do rigor com que os Serviços de Apoio procuraram elaborá-la, peca pelo facto de os valores utilizados serem os que constam de contas de gerência dos fundos e serviços autónomos, os quais não foram objecto de julgamento ou análise sumária pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, podendo, por isso, ocorrer algumas irregularidades formais que dificultem a consolidação. Além disso, realce-se a dificuldade de consolidar as contas das Direcções Regionais de Saúde Pública e dos Hospitais, visto utilizarem um sistema contabilístico diferente do dos restantes serviços públicos.

(9) A agregação da conta de gerência consolidada dos fundos e serviços autónomos não reflecte aparentemente a actividade financeira dos serviços dotados da autonomia administrativa e financeira, pois essas peças contabilísticas não foram sujeitas a exame, pelo que podem apresentar irregularidades formais susceptíveis de afectar a sua consolidação.

Designação	Governo Regional	Fundos autónomos	Total
1.5.2 — Comunidades Europeias	176 063,18	232 406,88	408 470,06
1.5.3 — Outras	6 005,93	217 174,98	223 180,90
1.6 — Outras receitas correntes + venda de bens e serviços correntes	691 875,38	1 559 027,45	2 250 902,83
2 — Despesa corrente	68 175 170,79	26 165 079,90	94 340 250,69
2.1 — Pessoal	26 851 004,46	14 935 832,32	41 786 836,78
2.2 — Aquisição de bens e serviços	6 248 874,46	9 183 119,71	15 431 994,17
2.3 — Encargos correntes da dívida	6 961 206,87	36 694,82	6 997 901,69
2.4 — Transferências correntes	26 225 936,25	1 723 226,39	27 949 162,64
2.5 — Subsídios	1 720 905,52	182 091,35	1 902 996,87
2.6 — Outras despesas correntes	167 243,22	104 115,31	271 358,54
3 — Saldo corrente (1 — 2)	— 3 178 518,03	— 79 705,43	— 3 258 223,46
4 — Receitas de capital	28 593 965,13	6 409 328,45	35 003 293,58
4.1 — Venda de bens de investimento	700,00	159 536,13	160 236,13
4.2 — Transferências de capital:			
4.2.1 — Administrações Públicas	10 454 780,31	5 021 116,85	15 475 897,15
4.2.2 — Comunidades Europeias	8 137 625,09	650 199,30	8 787 824,39
4.2.3 — Outras transferências	859,74	–	859,74
4.3 — Activos financeiros	–	86 624,50	86 624,50
4.4 — Passivos financeiros	10 000 000,00	–	10 000 000,00
4.5 — Outras receitas de capital	0,00	491 851,68	491 851,68
5 — Despesas de capital	24 323 042,51	6 001 648,75	30 324 691,26
5.1 — Aquisição de bens de capital	17 006 230,92	5 538 650,86	22 544 881,78
5.2 — Transferências de capital	7 035 538,53	408 713,29	7 444 251,81
5.3 — Activos financeiros	138 955,76	47 556,00	186 511,76
5.4 — Passivos financeiros	142 317,30	–	142 317,30
5.5 — Outras	–	6 728,61	6 728,61
6 — Saldo de capital	4 270 922,63	407 679,70	4 678 602,33
7 — Reposições não abatidas nos pagamentos	190 573,96	4 784,15	195 358,11
8 — Saldo global 9 = 0 + 3 + 6 + 7	1 508 493,68	332 758,42	1 841 252,11
9 — Recursos de terceiros:			
9.1 — Saldo inicial	–	–	–
9.2 — Receita	15 064 791,74	3 836 705,80	18 901 497,53
9.3 — Despesa	15 496 649,43	3 556 542,34	19 053 191,76
10 — Saldo de recursos de terceiros	— 431 857,69	280 163,46	— 151 694,23
11 — Saldo de contas de ordem (*b*)	684 344,27	— 7 020,64	677 323,63
12 — Saldo global + saldo de terceiros + saldo de contas de ordem	1 760 980,26	605 901,24	2 366 881,50
13 — Saldos de tesouraria	1 760 980,26	605 901,24	2 366 881,51

(*a*) O saldo inicial de tesouraria dos fundos e serviços autónomos encontra-se incluído, por força do n.º 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, em «Outras receitas de capital».

(*b*) No saldo de contas de ordem, os valores não são idênticos, devido à aparente existência de deficiências contabilísticas na movimentação e escrituração por parte de alguns fundos e serviços autónomos (DRA, IVM, UMa, IGA e FRIGA).

Para além da simples evidenciação numérica das receitas e despesas da Administração Regional Autónoma, destaca-se a importância das relações entre a despesa e a receita nas suas componentes substanciais, ou seja, nos equilíbrios: corrente, de capital e de recursos consignados a terceiras entidades. Assim:

No que se refere ao saldo corrente, verificou-se, relativamente ao saldo superavitário do ano precedente (205 778 contos), uma inversão de cerca de 3,464 milhões de contos, já que as despesas correntes da gerência de 1993 ultrapassam as receitas correntes em cerca de 3,258 milhões de contos, correspondentes a um saldo corrente do Governo Regional deficitário em 3,178 milhões de contos, e ao dos fundos e serviços autónomos, deficitário em 79 700 contos ([10]);

À semelhança do ano anterior ([11]), o saldo de capital é superavitário em 4,678 milhões de contos, determinado por saldos positivos do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos, que ascenderam, respectivamente, a 4 270 722,6 contos e 407 679,7 contos. O crescimento deste saldo, relativamente ao do ano anterior, deve-se principalmente ao crescimento das receitas de capital, associado à contracção pelo Governo Regional de um empréstimo no valor de 10 milhões de contos;

Conjugado o saldo inicial de tesouraria da Conta da Região com os saldos parcelares correntes e de capital, bem como com as reposições não abatidas nos pagamentos, obtemos o saldo global da conta consolidada do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos, que atinge o valor de 1,841 milhões de contos, e se decompõe em 1,508 milhões de contos do Governo Regional e 332 700 contos dos fundos e serviços autónomos ([12]);

O saldo de recursos próprios de terceiros, ou seja, a diferença entre os valores entrados em 1993 nos cofres do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos, para entrega a terceiras entidades, e as respectivas entregas durante a gerência, é deficitário em cerca de 151 700 contos, à semelhança do ano anterior, em que o défice ascendeu a 127 029 contos. Este facto resulta, tal como foi referido no ponto 2 do presente capítulo, do financiamento destas despesas com utilização de receita orçamental, por parte do Governo Regional, no valor de 431 900 contos, e da não entrega, por parte dos fundos e serviços autónomos, do valor de 280 200 contos, que transitaram em saldo para a gerência seguinte;

([10]) Recorde-se que em 1992 a poupança corrente atingiu o valor de 205 800 contos, sendo, — 174 400 contos no Governo Regional e + 380 200 contos nos serviços autónomos.

([11]) Em 1992, o saldo de capital ascendeu a 485 135 contos, determinado por saldos positivos do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos, que ascenderam, respectivamente, a 396 637 contos e 88 498 contos.

([12]) Em 1992 o saldo global da conta consolidada ascendeu a 967 798 contos, sendo 498 591 contos do Governo Regional e 469 107 contos dos fundos e serviços autónomos.

O saldo de contas de ordem no Governo Regional não é compatível com o apurado a nível dos fundos e serviços autónomos, devido ao deficiente funcionamento destes mecanismos (cf. o capítulo v do presente parecer).

O facto de até à entrada em vigor da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, o sistema tradicional de contabilidade pública não permitir evidenciar, nas peças contabilísticas finais, as responsabilidades perante os fornecedores (apesar de esses valores serem evidenciáveis nos registos das contas-correntes das diferentes rubricas de classificação económica e ou nas contas-correntes de fornecedores), não implica que, existindo uma listagem dos montantes, assumidos e não pagos, tal valor não deva ser considerado para efeitos de apurar se a gestão da assunção de encargos e do respectivo pagamento foi ou não compatível com a concorrência das cobranças de receitas ([13]).

Ponderados os elementos expostos, resta apresentar um mapa em que, afastando-nos das questões de igualdade entre receitas e despesas públicas efectivamente cobradas e pagas, se apresenta o resultado substancial da gestão efectuada pelo executivo:

(Em contos)

Designação	Governo Regional	Fundos autónomos	Total
12 — Saldo global + saldo de terceiros + saldo de contas de ordem	1 760 980,26	605 901,24	2 366 881,50
13 — Despesas autorizadas e não pagas	5 123,06	n. d.	5 123,06
14 — Encargos assumidos e não pagos	8 151 616,91	5 058 473,77	13 210 090,68
15 — Saldo corrigido	— 6 390 636,65	— 4 452 572,52	— 10 848 332,24

Ora, o saldo relativo à execução orçamental (que inclui o saldo de contas de ordem e de recursos próprios de terceiros), ponderado pelos encargos assumidos e não pagos, e apurado pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, ascende a — 10 848 332 contos, donde se conclui que as receitas cobradas não foram suficientes para cobrir os encargos transitados de gerências anteriores e aqueles assumidos durante o ano de 1993, o que revela algum descontrolo entre a utilização das dotações orçamentais e as disponibilidades de tesouraria. Veja-se neste sentido que, no caso do Governo Regional, os encargos assumidos e não pagos referem-se a cerca de 10 % da receita orçamental cobrada ([14]), enquanto nos fundos e serviços autónomos a situação é mais grave, já que esse indicador ascende a 16 % da receita orçamental cobrada.

No que concerne à actividade financeira desenvolvida pelo Governo Regional da Madeira ao longo do ano económico de 1993, cabe aqui recordar que o Acórdão n.º 10/95, de 28 de Abril, proferido naquela Secção Regional, e que julgou a conta da gerência de 1993, da responsabilidade do chefe de Divisão do Tesouro Regional, fixou-lhe o seguinte ajustamento:

Débito:

Saldo de abertura		599 349 770$90
Recebido na gerência:		
Receita orçamental + reposições abatidas nos pagamentos	114 058 851 280$10	
Plafond do Banco de Portugal	856 731 000$00	114 915 582 280$10
		115 514 932 051$00

Crédito:

Saído na gerência		112 523 386 145$80
Saldo para a gerência seguinte:		
Em cofre	696 094$00	
Em Banco	2 990 849 811$20	2 991 545 905$20
		115 514 932 051$00

3.2 — O equilíbrio da conta consolidada

Aborda-se neste momento a análise do grau de cumprimento das normas relativas ao equilíbrio da conta consolidada, a fim de verificar se, a nível de execução orçamental, foram ou não cumpridas as restrições que presidiram à celebração do orçamento consolidado do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos.

Tendo em consideração que tais normas se encontram dispersas por vários diplomas legais, traça-se aqui brevemente, o seu enquadramento jurídico.

Assim, face ao disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, prevaleciam para a Administração Regional Autónoma da Madeira os objectivos e metas contidas no Programa de Reequilíbrio Financeiro ([15]) ([16]). No mesmo sentido, a Lei de Enquadramento do Orçamento Regional estatui, no seu n.º 2 do artigo 4.º, que «as receitas efectivas têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas, excluindo os juros da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o Orçamento justificadamente o não permitir». Não obstante, o legislador nacional entendeu dever modificar o critério de equilíbrio aplicável à Administração Regional Autónoma da Madeira, ao incluir no articulado do Orçamento do Estado para 1993 (Lei n.º 30-C/92 de 28 de Dezembro), a norma seguinte específica:

Artigo 52.º

Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira

No âmbito do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira, através do qual o Orçamento do Estado suporta uma comparticipação extraordinária nos juros da dívida daquela Região correspondente a 50 % do seu valor anual, atender-se-á aos seguintes princípios:

a) O saldo do orçamento consolidado da Região Autónoma da Madeira, excluídos os passivos financeiros, terá de ser não negativo;

b) O Governo não poderá aumentar o saldo dos avales prestados à Região Autónoma da Madeira em relação ao valor verificado em 31 de Dezembro de 1992;

c) Se, por força de execução de avales, o Tesouro for chamado a cumprir a obrigação principal relativa a dívidas

([13]) A execução é «o conjunto de actos e operações materiais de administração financeira praticados para cobrar a receita e realizar as despesas inscritas ou para prover ao respectivo ajustamento (incluindo a administração da tesouraria)» (cf. Prof. Doutor António Luciano Sousa Franco, in *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.ª ed., p. 429, Almedina, Coimbra).

([14]) Receita total, acrescida do saldo da gerência anterior, dos recursos próprios de terceiros e das contas de ordem.

([15]) O Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira foi aprovado pela deliberação do Conselho de Ministros, de 21 de Setembro de 1989, assinado em 22 de Setembro de 1989, e, de entre as suas normas, salientam-se as seguintes:

[...].

1.2 — Após a operação de saneamento financeiro descrita em 6, o saldo do Orçamento Regional, incluindo juros, será sempre não negativo (regra do equilíbrio orçamental).

1.3 — Estas metas dizem respeito ao orçamento consolidado do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos.

([16]) Interpretadas em sentido estrito, as metas relativas ao equilíbrio definido no Programa de Recuperação Financeira da RAM apenas se aplicariam ao Orçamento Regional. Todavia, o critério subjacente dever-se-á aplicar também aos resultados da execução do Orçamento Regional, já que a execução orçamental não se deve afastar dos limites impostos pelo Orçamento, competindo ao Governo promover o ajustamento entre a previsão e a execução orçamental para que os resultados da Conta da Região não se afastem dos limites referidos.

da Região Autónoma da Madeira, fica o governo autorizado a reter parte, ou a totalidade, da transferência orçamental anual para aquela Região ou, em caso de insuficiência desta, receitas fiscais da Região até à concorrência dos montantes pagos em execução de avales;

d) A comparticipação nacional nos sistemas de incentivos financeiros com cofinanciamento comunitário de apoio ao sector produtivo de âmbito nacional respeitante à Região Autónoma da Madeira será assegurada nas mesmas condições dos projectos do continente, por verbas do Orçamento do Estado ou dos orçamentos privativos dos fundos e serviços autónomos;

e) A despesa correspondente à comparticipação extraordinária nos juros da dívida da Região Autónoma da Madeira é inscrita no capítulo 12 — «Encargos da dívida pública», do Ministério das Finanças.

Norma que se manteve em vigor aquando da alteração ao Orçamento do Estado, realizada no final do ano de 1993 (Lei n.º 71/93, de 26 de Novembro), apesar de, nesse diploma, a Assembleia da República ter autorizado a Região Autónoma da Madeira a contrair um empréstimo no montante de 10 milhões de contos, e de haver aumentado em consonância a capacidade do endividamento da Região.

Desta forma, utilizando o critério definido na Lei do Orçamento do Estado, conclui-se que o resultado da execução orçamental do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos é deficitária em 7 633 118$50, sendo de — 8 239 019,74 contos na conta do Governo Regional e de + 605 901,24 contos nas dos fundos e serviços autónomos, ultrapassando, com isso, a nível de execução, a meta constante do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro.

Todavia, porque a realização da mencionada operação de crédito, no valor de 10 milhões de contos, devidamente autorizada pela Assembleia da República e avalizada pelo Estado, foi o factor responsável pelo não cumprimento daquela meta, deverá entender-se que a mesma meta se encontrava tacitamente suspensa no final do ano económico de 1993, uma vez que não faz sentido imputar ao Governo Regional a responsabilidade pelo incumprimento de uma Lei do Orçamento do Estado, quando isso deixou de fazer sentido, face à autorização dada pela Assembleia da República para que a Região contraísse esse empréstimo.

3.3 — O crescimento das despesas correntes da conta consolidada

Pretende-se agora verificar, em consonância com as metas 1.1 e 1.3 do Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira, qual o grau de crescimento de despesas correntes, sem juros, levadas à conta consolidada do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos.

(Em contos)

Despesas correntes	1992	1992	Percentagem
Despesas com o pessoal	37 272 006	41 786 837	12
Aquisição de bens e serviços correntes	13 365 757	15 431 994	15
Transferências correntes (*a*) (*b*)	3 778 038	5 621 930	49
Subsídios	2 415 406	1 902 997	— 21
Outras despesas correntes	299 034	271 359	— 9
Total das despesas correntes	57 130 241	65 015 116	14

(*a*) Em 1992, o valor de transferências correntes para os fundos e serviços autónomos ascendeu a 19 359 133 056$30, que, por se destinarem a pagar despesas correntes dos fundos e serviços autónomos, foram deduzidos às despesas do Governo Regional.

(*b*) Em 1993, e de acordo com os cálculos efectuados pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, com base nos elementos constantes da Conta da Região em 1993, o valor de transferências correntes para os fundos e serviços autónomos ascendeu a 22 327 232 652$, que, por se destinarem a pagar despesas dos fundos e serviços autónomos, foram deduzidos às despesas do Governo Regional.

De acordo com os elementos reunidos no mapa anterior, e sabendo que, em 1993, a taxa de inflação foi de 7 %, verifica-se que o crescimento real das despesas correntes da conta consolidada do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos ascendeu a cerca de 7 %, verificando-se assim o desrespeito pela meta fixada no ponto 1.1 do Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira ([17]), e acolhida no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, ao nível da sua execução orçamental (cf. o artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de 3 de Setembro).

Assim, e não excluindo, naturalmente, a responsabilidade dos restantes serviços de Administração Pública Regional, a quem coube executar o Orçamento Regional, será à Secretaria Regional das Finanças, que deve ser assacada a maior responsabilidade em todo este processo, por não haver transmitido aos demais serviços (autónomos ou não) na fase de elaboração do projecto de Orçamento da Região, e ao não evitar, ao nível da execução, a derrapagem orçamental.

Trata-se de situação idêntica às já verificadas em 1990, 1991 e 1992, embora desta feita, com uma diminuição do ritmo de crescimento, relativamente ao dos anos anteriores, mas que deriva, em parte, de factores exógenos à Administração Regional, e também do aumento da oferta dos serviços públicos pela Região Autónoma da Madeira a nível da Educação.

E, porque a Região se vinculou ao cumprimento dos objectivos constantes do Programa de Reequilíbrio Financeiro, o facto de aquela meta não constar das Leis do Orçamento do Estado para 1992 e 1993, não lhe retira o carácter vinculativo para a Região, emergente, inclusive, do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro.

Reconhece-se, porém, e à semelhança do que se fez nos pareceres sobre as Contas da Região relativas a 1991 e 1992, que o crescimento da despesa pública resulta, nalguns casos, de iniciativas legislativas da responsabilidade dos órgãos de soberania, que a Região não controla, pelo que deve ser esta questão ponderada no quadro de uma lei de enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região Autónoma da Madeira, em ordem a ficar sempre assegurado o financiamento, pelo Orçamento do Estado, do crescimento de despesas regionais resultante de iniciativas legislativas dos órgãos de soberania, com incidência nas Regiões Autónomas.

Saliente-se igualmente que o esforço de investimento, que tem vindo a ser implementado pelo Governo Regional, nomeadamente nos sectores económicos, provoca necessariamente um crescimento do volume de despesa corrente, associada, quer aos custos de disponibilização de um maior volume de bens públicos, quer aos custos de manutenção das infra-estruturas entretanto disponibilizadas às populações.

Atendendo a estes factores, e no sentido de esclarecer qual a parte do acréscimo da despesa com o pessoal com eles relacionada e qual a parte determinada pelo aumento do número de funcionários e agente da Administração Pública, foram efectuadas diligências pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, tendentes a apurar o acréscimo da despesa pública relacionada com novas admissões, bem como qual a diminuição da despesa relacionada com as cessações de funções.

Apurou-se assim, de acordo com o ofício n.º 337, de 23 de Fevereiro de 1995, da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, que o acréscimo das despesas com o pessoal, resultante das admissões em 1993, atingiu 1 491 937 987$ (1 165 998 308$ no Governo Regional e 325 939 679$ nos fundos e serviços autónomos), enquanto o decréscimo das despesas resultantes das cessações, perfez, em 1993, 792 653 587$ (646 451 552$ no Governo Regional e 146 202 035$ nos fundos e serviços autónomos).

Donde e em conclusão, se pode afirmar que o acréscimo de 12 %, verificado a nível da despesa com o pessoal, se pode desagregar em duas componentes, tendo maior importância a relativa ao crescimento endógeno da gestão do pessoal, com 8,11 % (relacionado com a progressão na carreira, e o aumento anual das remunerações), e sendo a relativa ao aumento dos efectivos responsável por 3,89 % do aumento da despesa.

CAPÍTULO VII

A dívida pública regional

1 — Generalidades

No âmbito dos trabalhos preparatórios do presente parecer, efectuou-se a análise da regularidade contabilística dos movimentos da dívida regional, através da certificação dos elementos constantes dos mapas apresentados em anexo ao relatório que acompanha a Conta da Região, e, bem assim, do cumprimento das metas e restrições à actividade financeira da Região, no domínio do endividamento, traçadas no Protocolo de Reequilíbrio Financeiro (celebrado em 1989 e válido até 31 de Dezembro de 1997), e acolhidas, tanto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90 de 30 de Outubro, como na própria Lei do Orçamento do Estado para 1993 (Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, alterada posteriormente pela Lei n.º 71/93, de 26 de Novembro).

([17]) O referido ponto consagra que «as despesas correntes sem juros terão um crescimento real não inferior a 1 %».

2 — O movimento da dívida directa do Governo Regional

Expõem-se, a principiar, os resultados obtidos através da análise dos pagamentos efectuados pelo Governo Regional, com vista a satisfazer o serviço da dívida regional (amortização e juros), apresentando-se ainda a evolução da dívida pública regional, no início e no fim do ano de 1993, assim como as situações irregulares detectadas.

2.1 — Situação da dívida directa do Governo Regional em 1 de Janeiro de 1993

A inclusão deste ponto, na análise que agora se inicia, justifica-se pelo facto de se verificarem diferenças entre o valor total da dívida da Região em 1 de Janeiro de 1993 (inscrito no mapa anexo II à Conta da Região de 1993, no montante de 89 477 363 815$30), e o valor constante do mapa anexo II à Conta da Região de 1992 (valor da dívida em 31 de Dezembro de 1992, no montante de 89 477 202 403$30), e, também entre aqueles e o valor apurado no parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 1992.

Assim, a divergência entre os valores apresentados como sendo os da dívida regional em 31 de Dezembro de 1992 (cf. o mapa anexo II da Conta de 1992) e em 1 de Janeiro de 1993 (cf. o mapa anexo II da Conta de 1993), deveu-se ao facto de, para dívida ao IFADAP (contrato n.º 16 169, de Fevereiro de 1971), o mapa anexo II à Conta da Região de 1992 (situação em 31 de Dezembro de 1993) referir o valor de 706 317$, enquanto, nos termos do mapa anexo II à Conta da Região de 1993 (situação em 1 de Janeiro de 1993), essa dívida totalizava 867 729$. Questionados sobre esta diferença, os serviços responsáveis da Secretaria Regional das Finanças referiram que se tratou de juros de mora de empréstimo e de despesa adicionais do contrato com o IFADAP, que não haviam sido considerados aquando da elaboração dos mapas referentes ao ano de 1992.

No que concerne aos restantes desvios, importa salientar que eles deveram-se a diferentes interpretações do conceito de dívida directa, e não, propriamente, a verdadeiras divergências entre os valores certificados pelas entidades credoras e aqueles constantes da Conta da Região.

Assim, os serviços da Administração Regional não consideraram na Conta da Região de 1993 (cf. o mapa anexo II, situação da dívida em 1 de Janeiro de 1993) a dívida ao Tesouro, emergente de pagamentos em execução de aval e de taxa de aval em dívida, nos valores de, respectivamente, 9 508 593 560$ (dos quais, 6 022 690 048$ referentes a pagamentos efectuados e 3 485 903 512$ a juros entretanto vencidos) e 669 386 744$ (sendo 665 122 048$ referentes a avales prestados na ordem interna e 4 264 660$ a avales prestados na ordem externa).

Ora, de acordo com os critérios observados pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas nos anos precedentes, a dívida ao Tesouro deve ser considerada como dívida directa da Região, pois ela resulta do pagamento, pela Direcção-Geral do Tesouro (em execução de avales), de empréstimos contraídos pela Região junto do Banco Totta & Açores e do BANIF (1).

Feitas estas considerações prévias, o quadro seguinte, elaborado a partir de dados apurados pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, apresenta o valor da dívida directa do Governo Regional em 1 de Janeiro de 1993:

Instituições de crédito	Dívida em 1 de Janeiro de 1993
1 — Dívida interna:	
1.1 — Empréstimos obrigacionistas:	
Banco de Portugal	41 997 374 000$00
BANIF, S. A.	6 154 280 000$00
BBI	4 630 959 000$00
BESCL	8 431 659 000$00
BFB	505 395 000$00
BPA	8 429 530 000$00
BPSM	1 720 574 000$00
BTA	5 184 364 000$00
CGD	2 719 953 000$00
MG/CEL	892 614 000$00
UBP	2 146 377 000$00
Subtotal	82 813 079 000$00
1.2 — Outros empréstimos:	
BANIF, S. A.	36 000 000$00
IFADAP	867 729$00
Subtotal	36 867 729$00
1.3 — Banco de Portugal:	
Conta gratuita (Decreto-Lei n.º 336/90)	3 364 976 359$00
1.4 — Direcção-Geral do Tesouro:	
Execução de aval	9 508 593 560$00
Taxa de aval	669 386 744$00
Subtotal	13 542 956 663$00
2 — Dívida externa:	
BEI — Ambiente Madeira	1 409 281 008$00
BEI — Estradas Madeira	1 853 159 719$30
Subtotal	3 262 440 727$30
3 — *Total*	99 655 344 119$30

(1) Em resultado da execução de avales referentes a encargos da RAM, a Direcção-Geral do Tesouro pagou, ao Banco Totta & Açores, em 31 de Dezembro de 1988, 3 190 271 616$ e 815 183 899$50, e ao BANIF 2*016 323 391$50, em 8 de Junho de 1989, e 911 141$, em 2 de Agosto de 1989.

2.2 — O movimento da dívida directa do Governo Regional

Relata-se em seguida a análise da evolução da dívida interna e da dívida externa do Governo Regional ao longo do ano económico de 1993, e a respectiva situação no final do mesmo ano.

2.2.1 — O movimento da dívida interna

No que se refere à dívida da Região Autónoma da Madeira, o facto mais significativo, durante o ano económico de 1993, prende-se com a contracção de um empréstimo bancário, de curto prazo (seis meses), no valor de 10 milhões de contos.

No tocante ao quadro legal que permitiu à Região realizar esta operação de crédito, salienta-se que a posição da Assembleia da República, face à dívida regional, expressa na Lei do Orçamento do Estado para 1993 (Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro), apresenta uma ligeira inflexão, relativamente aos anos anteriores, já que, nela, o artigo 53, n.º 1, dispôs que a RAM poderia «[...] contrair empréstimos que impliquem um aumento do seu endividamento líquido mediante autorização do Governo da República e no quadro do respectivo Programa de Reequilíbrio Financeiro», enquanto as leis do Orçamento do Estado de anos anteriores impediam liminarmente a RAM de contrair qualquer endividamento adicional líquido (2). Assinale-se igualmente que a alínea *b*) do artigo 52.º da Lei do Orçamento do Estado para 1993 impedia o Governo da República de «[...] aumentar o saldo dos avales prestados à Região Autónoma da Madeira em relação ao valor verificado em 31 de Dezembro de 1992».

Recorde-se que a obrigatoriedade da autorização da Assembleia da República para a contracção de empréstimos pela Região Autónoma da Madeira decorre do Protocolo de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira, em que, na cláusula 2.ª, se estabeleceu que o Governo faria constar, na proposta de lei do orçamento de cada ano, que o financiamento adicional líquido da Região Autónoma da Madeira seria zero e que não poderia ser concedido aval do Estado a qualquer dívida da Região Autónoma da Madeira.

Todavia, a alteração do quadro legal, que veio possibilitar a contracção do empréstimo em apreço, junto de algumas instituições de crédito (3), decorreu dos termos do artigo 14.º da Lei n.º 71/93, de 26 de Novembro (orçamento suplementar ao Orçamento do Estado para 1993), que dispôs o seguinte:

> [...]
>
> 1 — Fica o Governo autorizado, através do Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar, a conceder avales às Regiões

(2) O artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 101/89, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 1990), o artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 65/90, de 28 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 1991) e o artigo 70.º, n.º 1, da Lei n.º 2/92, de 9 de Março (Lei do Orçamento do Estado para 1992) referiam que: «A RAM não poderá contrair empréstimos que impliquem um aumento do endividamento líquido da Região incluindo-se aqui todas as formas de dívida bancária ou não.»

(3) O sindicato bancário que tomou firme esta operação foi constituído pelo BANIF (líder do sindicato e agente), com 3 milhões de contos, pelo BNU, 2 milhões de contos, pelo BTA, 2 milhões de contos, pela CGD, 2 milhões de contos, e pela CISF, 1 milhão de contos.

Autónomas dos Açores e da Madeira, até ao montante global de 20 000 000 000 contos, sujeitos em cada caso ao estabelecimento de acordos financeiros a celebrar com a República, sendo os limites fixados no artigo 57.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, acrescidas em conformidade.

2 — Acrescem aos limites de endividamento líquido a que se referem os n.ºs 1 e 2 do artigo 53.º da Lei n.º 30-C/92 de 28 de Dezembro, os montantes das operações contraídas pelas Regiões Autónomas e avalizadas pelo Estado nos termos do número anterior.

Conforme se pode verificar, com a entrada em vigor da Lei n.º 71/93, de 26 de Novembro, a Assembleia da República não só autorizou a Região Autónoma da Madeira a contrair o referido empréstimo, como ainda permitiu que o mesmo pudesse beneficiar de aval do Estado, o que, na prática, consubstanciou a revogação tácita da alínea *b*) do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro.

A contratação do empréstimo em causa foi igualmente precedida de autorização da Assembleia Legislativa Regional, concedida através do Decreto Legislativo Regional n.º 21/93/M, de 19 de Dezembro, que alterou o Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, conjugado com uma Resolução do Conselho do Governo Regional (Resolução n.º 1291/93, de 16 de Dezembro), que fixou as condições específicas do empréstimo e atribuiu a outorga do contrato ao Secretário Regional das Finanças, e ainda com despacho do Ministro das Finanças, a conceder o aval do Estado àquela operação de crédito.

Recorde-se que o artigo 8.º, n.º 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/93/M, de 10 de Dezembro, dispôs que este empréstimo se destinaria exclusivamente ao financiamento de programas e projectos plurianuais, tendo, em consonância, a cláusula 2.ª da minuta prévia do contrato previsto que a utilização do empréstimo se cingiria a essa finalidade.

No que se refere ao cumprimento dos pressupostos definidos no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, o Acórdão n.º 39/93 (processo n.º 5087/93), de 20 de Dezembro, da Secção Regional da Madeira de Tribunal de Contas (4), que concedeu o visto à minuta prévia do contrato subjacente a esta operação de crédito, deixou expresso o seguinte:

> 1.1 — Apesar de a cláusula 2.ª da minuta prévia do contrato em apreço, aliás em consonância com o disposto no artigo 8.º, n.º 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/93/M, de 10 de Dezembro, dispor que o empréstimo se destina exclusivamente ao financiamento dos programas e projectos plurianuais constantes do mapa anexo IX ao Decreto Legislativo Regional n.º 21/93/M, de 10 de Dezembro, a verdade é que, atento o prazo da operação e a circunstância de se destinar a assegurar uma quebra de receita corrente, dificilmente pode deixar de se qualificar como um empréstimo de curto prazo com a natureza indiscutível de dívida flutuante, destinada por isso a suprir, mais do que um simples défice de tesouraria, um verdadeiro défice orçamental. [...] Para já, apesar de pairar a dúvida, apenas haverá que concluir que o clausulado do contrato é conforme ao disposto na autorização conferida pela Assembleia Legislativa Regional no artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/93/M, de 10 de Dezembro, que deu nova redacção ao artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93, de 26 de Abril, sendo assim respeitadas as condições fixadas pela Assembleia Legislativa Regional.
>
> 1.2 — Ora, de acordo com o disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, nos limites máximos de endividamento directo fixado em cada período financeiro para cada Região Autónoma incluem-se o recurso ao crédito, «considerando este em todas as suas formas, incluindo a modalidade de celebração de contratos de locação financeira». O que significa que, por força daquele dispositivo legal, se devem considerar incluídos nos limites de endividamento regional e consequentemente legitimados os empréstimos de curto prazo, quer se destinem a suprir défices momentâneos de tesouraria quer défices orçamentais, quer estes seja à partida inicialmente previstos no orçamento inicial quer venham a ser acolhidos em orçamento suplementar na sequência da quebra de outras receitas, quer correntes quer de capital. O único limite, no caso da Região Autónoma da Madeira, a ter em linha de conta é o que decorre do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira, cujos objectivos e metas prevalecem sobre os limites estabelecidos no artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro (cf., neste sentido, o artigo 7.º deste mesmo diploma), e que se traduzem na necessidade de «o saldo consolidado da Região Autónoma da Madeira, excluídos os passivos financeiros, terá de ser não negativo» [cf. o artigo 52.º, alínea *a*), da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro].
>
> Mas, de qualquer forma, nada impede que, apesar da quebra de receitas, o financiamento do défice orçamental se faça predominantemente através da utilização do produto deste empréstimo com vista ao financiamento de despesas de investimento que se encontrem por satisfazer, ou em relação às quais as receitas efectivas arrecadadas pela Região estejam a revelar-se insuficientes.
>
> 1.3 — Poder-se-ia no entanto suscitar a dúvida, face ao disposto no artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, se as Regiões Autónomas podem contrair empréstimos de prazos inferiores a dois anos, tendo em vista o financiamento de investimentos.
>
> Afigura-se que o sentido daquele dispositivo legal destina-se tão-somente a concretizar, de entre os vários tipos de recurso ao crédito elencados no artigo 2.º do mesmo diploma, o regime específico de empréstimos superiores a dois anos que se devem destinar exclusivamente ao financiamento de investimentos estando sujeitos ao regime enunciado no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro. Nada obsta assim a que as Regiões Autónomas contraíam empréstimos de prazo inferior destinados também a financiar despesas de investimento ou para outros fins. O que o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, pretende impedir é que os empréstimos superiores a dois anos se destinem a fins diversos do financiamento de despesas de investimento.
>
> 1.4 — Atento tudo quanto se acaba de expor e atenta a circunstância de se tratar de empréstimo de curto prazo que se enquadra inequivocamente numa forma de dívida flutuante, destinada a financiar o défice orçamental resultante da quebra das receitas correntes (impostos directos e indirectos), dificilmente o empréstimo em questão irá destinar-se exclusivamente ao financiamento de despesas de investimento. É certo que o novo conceito de equilíbrio orçamental introduzido pela Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, na sequência, aliás, do mesmo conceito introduzido para o Orçamento do Estado pela Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, através do recurso à figura das receitas e despesas efectivas, abandonou o anterior conceito de equilíbrio do orçamento de capital, consagrado na anterior Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 40/83, de 20 de Fevereiro), legitimando o recurso a políticas financeiras que se traduzem no financiamento de despesas correntes com receitas de capital e que a generalidade da doutrina financista mais qualificada (cf., neste sentido, o Prof. Doutor Teixeira Ribeiro, «Reparos à Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado», separata *Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito de Coimbra*, p. 5, e Prof. Doutor Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.ª ed., pp. 372-375) e, bem assim, a jurisprudência do Tribunal de Contas (cf., neste sentido, o parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económico de 1991, publicado no suplemento do *Diário da República*, 2.ª série, n.º 257, de 3 de Novembro de 1993, a pp. 11 648-(10) e 11 648-(11), têm criticado em forma bastante incisiva.
>
> Há que reconhecer, porém, que, apesar de poder merecer reservas no plano da boa gestão financeira, tal prática tem hoje algum suporte na Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, não sendo por isso de questionar em sede de fiscalização prévia da presente minuta do contrato de empréstimo qualquer reserva quanto à sua legalidade que seja por si impeditiva da concessão do visto. Em sede de fiscalização sucessiva, designadamente no âmbito dos trabalhos preparatórios do parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económico de 1993, se procederá, face aos elementos então disponíveis relativos à execução orçamental e após a entrada da Conta da Região nesta Secção Regional, após o seu exame à apreciação da observância e, em que termos, do princípio do equilíbrio orçamental, designadamente do recurso a empréstimos para financiar despesas correntes ou despesas de investimentos.

A terminar a análise das questões de natureza legal, suscitadas pela contracção deste empréstimo pelo Governo Regional, remete-se para o ponto 2.2.3 do presente capítulo, no tocante à análise e às considerações relativas ao cumprimento da capacidade de endividamento da Região, definidas no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, no artigo 53.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, e no artigo 14.º da Lei n.º 71/93, de 26 de Novembro.

Relatado o único caso de aumento de dívida directa do Governo Regional, passa-se à inserção do seguinte quadro, efectuado com base

(4) Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 46, de 24 de Fevereiro de 1994.

no mapa anexo III ao relatório sobre a Conta da Região relativa a 1993 e nas Resoluções do Conselho do Governo Regional aí indicadas, onde a dívida directa do Governo Regional da Madeira às instituições de crédito é apresentada, no seu movimento (amortização de capital e pagamento de juros), durante o ano de 1993 e discriminada por instituição:

Instituições de crédito	Identificação	Número da resolução	Amortização	Juros
Banco Europeu de Investimento	Ambiente Madeira (*a*)	497/93, de 7 de Maio	24 095 266$00	71 551 505$00
		1213/93, de 6 de Dezembro	26 819 428$00	74 346 345$00
			50 914 694$00	145 897 850$00
	Estradas Madeira (*a*)	1281/93, de 15 de Dezembro	34 439 169$00	80 973 773$00
		681/93, de 8 de Julho	38 963 432$00	86 223 013$00
			73 402 601$00	167 196 786$00
Banco de Portugal	Consolidação da dívida regional	327/93, de 15 de Abril	-$-	1 509 891 891$00
	Consolidação da dívida regional	398/93, de 29 de Abril	-$-	2 730 215$00
	Consolidação da dívida regional	1084/93, de 28 de Outubro	-$-	1 534 917 760$00
			-$-	3 047 539 866$00
BANIF, S. A., e outros	Consolidação da dívida regional	9/93, de 7 de Janeiro	-$-	1 765 182 935$90
	Consolidação da dívida regional	654/93, de 24 de Junho	-$-	1 655 292 772$10
	Consolidação da dívida regional	34/93, de 14 de Janeiro	-$-	7 749 250$00
	Consolidação da dívida regional	522/93, de 3 de Janeiro	-$-	15 169 657$40
	Consolidação da dívida regional	843/93, de 12 de Agosto	-$-	6 550 586$90
	Consolidação da dívida regional	1043/93, de 21 de Outubro	-$-	519 169$00
			-$-	3 450 464 371$30
BANIF, S. A.	Aquisição de prédio em Gaula	10/93, de 7 de Janeiro	9 000 000$00	3 971 149$50
	Aquisição de prédio em Gaula	680/93, de 8 de Julho	9 000 000$00	2 843 067$00
			18 000 000$00	6 814 216$50
BANIF, S. A., e outros	Pagamento de juros	–	-$-	150 396$00
	Pagamento de juros	–	-$-	15 238$00
	Pagamento de juros	–	-$-	15 118$50
	Pagamento de juros (*b*)	–	-$-	12 082 191$50
	Pagamento de juros (*c*)	–	-$-	25 000 000$00
	Pagamento de juros	–	-$-	1 030 835$60
		–	-$-	45 107 996$10
Sociedades quase sociedades não financiadas.	Pagamento de juros (*d*)	–	-$-	105 000 000$00
	Total		142 317 295$00	6 961 206 869$40

(*a*) Relativamente aos empréstimos titulados em moeda estrangeira, as Resoluções do Conselho do Governo Regional não trazem qualquer indicação quanto ao contravalor em escudos do serviço da dívida.

(*b*) Pagamento de juros relativo a um empréstimo intercalar de 4 milhões de contos, que será analisado mais aprofundadamente no ponto 2.2.3 do presente capítulo.

(*c*) Esta importância foi registada na rubrica «Outros encargos com a dívida» e refere-se à comissão cobrada pelo BANIF, relativa ao empréstimo interno de 10 milhões de contos, nos termos das alíneas *i*) e *l*) da Resolução n.º 1291/93, de 16 de Dezembro.

(*d*) Pagamento de juros à empresa Soares da Costa, resultante de declarações de dívida do Governo Regional.

Assim, e no tocante à dívida directa, os pagamentos efectuados pela Região Autónoma da Madeira totalizaram, durante o ano de 1993, o montante de 7 103 524 164$40, sendo 142 317 295$ relativos a amortização de capital e 6 961 206 869$40 referentes ao pagamento de juros, o que, quando posto em confronto com os juros pagos em 1992 (7 357 159 572$20), evidencia um decréscimo na despesa com o serviço da dívida, no montante de 401 616 847$50 (sendo 395 952 702$80 relativos a amortizações e 5 664 199$70 a juros).

Ainda no que se refere às amortizações, foi efectuado o pagamento, ao Banco Europeu de Investimentos, de 124 300 contos (correspondente a 87 % do total das amortizações efectuadas), respeitando 50 900 contos ao empréstimo denominado Ambiente Madeira e 73 400 contos ao empréstimo Estrada Madeira, sendo ainda pago 18 000 000$, do empréstimo contraído junto do BANIF, titulado por uma livrança, relativo à aquisição de um prédio em Gaula.

Quanto ao pagamento de juros, cerca de 6,498 milhões de contos destinaram-se aos encargos relacionados com a dívida consolidada da Região Autónoma da Madeira (5), aplicando-se o remanescente no pagamento de juros relativos aos empréstimos contraídos junto do BEI (313 000 contos), ao protocolo com a empresa Soares da Costa (105 000 contos) (6), aos financiamentos contraídos junto do BANIF (6000 contos), e à regularização de débitos junto do BANIF e de outras instituições de crédito (45 000 contos).

Aos movimentos da dívida, constantes do mapa anexo II à Conta da Região, deveremos ainda adicionar aqueles relacionados com o crescimento da dívida à Direcção-Geral do Tesouro, que ascendeu a 946 510 663$ (7). Assim, a referida dívida atingia, em 31 de Dezembro de 1993, o montante de 11 124 490 967$, assim discriminados: 10 411 997 067$, que resultavam da execução de avales (sendo 6 022 690 048$ referentes a pagamentos efectuados pelo Tesouro e 4 389 307 019$ respeitantes a juros de mora), e 712 493 900$ relativos à taxa de aval em dívida (sendo 704 217 300$ referentes a avales prestados a empréstimos na ordem interna e 8 276 600$ referentes a avales prestados a empréstimos externos).

Esta situação que, já foi objecto de observações críticas nos anteriores pareceres deste Tribunal, pode ser entendida como uma omissão in-

(5) De acordo com o Protocolo de Reequilíbrio Financeiro da RAM, «metade do valor apurado em cada uma das contagens de juros» será custeada pelo Ministério das Finanças, pelo que os juros a pagar pela Região apenas representam 50 % dos juros vencidos.

(6) O pagamento de juros à empresa Soares da Costa (conforme protocolo celebrado entre esta empresa e a Região Autónoma da Madeira) emerge, não de dívida directa da RAM, mas de declarações de dívida da Região à mesma empresa, enquanto adjudicatária de empreitadas de obras públicas, e também de dívida avalizada contraída pela empresa devido a atrasos nos pagamentos por parte do Governo Regional.

(7) A dívida à Direcção-Geral do Tesouro, que, em 31 de Dezembro de 1992, era de 10 177 980 304$, atingiu, em 31 de Dezembro de 1993, 1 408 081 272$.

devida de dívida, susceptível de falsear a situação financeira líquida da Região, e agravada pelo seu carácter continuado e reiterado, mantida em clara inobservância das recomendações constantes dos pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas da Região Autónoma da Madeira relativa aos anos económicos de 1989, 1990 e 1991.

No âmbito dos trabalhos preparatórios do presente parecer, a questão exposta foi objecto de dois quesitos (cf. os quesitos n.os 39 e 40), em relação aos quais, em sede de contraditório, foi alegado, no primeiro caso, que «A resposta a este quesito é idêntica à dada ao quesito n.º 40 relativa à Conta da Região de 1991», e, no segundo caso, que «Formalmente a Região não tem conhecimento desta dívida nem dos critérios que precederam o cálculo dos juros de mora».

No que respeita à omissão, na Conta da Região, da taxa de aval e da dívida ao Tesouro, a resposta ao quesito n.º 40, relativo à Conta da Região de 1991, referia, efectivamente, que «A Região nunca reconheceu essa dívida», embora o Governo da República tenha «vindo gradualmente a aumentar o montante mínimo não sujeito à taxa de aval, bem como a redução da própria taxa, assim, o Governo Regional continuará a negociar com o Governo da República no sentido de ser incluída no Orçamento do Estado uma disposição relevando o pagamento desta dívida».

Não se questiona a vontade do Governo Regional, no sentido de ver incluída, na Lei do Orçamento do Estado, uma norma que releve o pagamento dessa dívida. Todavia, enquanto tal não for aprovado, o registo dessa dívida deve constar dos mapas anexos à Conta da Região, pois a Região está vinculada ao seu pagamento, nos termos das sucessivas Leis do Orçamento do Estado e da própria Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro (lei de bases para a concessão de avales pelo Estado).

Relativamente à dívida emergente da execução de avales por parte do Estado, e no sentido de esclarecer se a Região tinha dela conhecimento, solicitou-se à Direcção-Geral do Tesouro a indicação sobre se o Governo Regional foi ou não notificado dessa dívida. Em resposta (cf. o ofício n.º 8052, de 21 de Março de 1995, ref.ª DSGCE/DGE) foi informado que «Estão em curso diligências entre o Gabinete do Sr. Secretário de Estado do Tesouro e os Governos Regionais dos Açores e da Madeira para a negociação de protocolos financeiros onde se prevê a regularização das dívidas à DGT».

Conforme se pode aqui verificar, essa dívida existe, e, enquanto não for efectuado ou relevado o seu pagamento, a Região Autónoma da Madeira encontra-se numa posição de devedora face à Direcção-Geral do Tesouro, em virtude de lei geral da República, a que a Região estava vinculada no momento em que foram prestados os avales do Estado às dívidas da Região, e a que continua ainda vinculada. Daí que se entenda que só quando, e se, o Estado perdoar essa dívida, será lícita a sua omissão na Conta da Região, sendo que, até lá, a sua não inclusão falseia a situação patrimonial líquida da Região.

O mapa seguinte, elaborado com base em elementos constantes da Conta da Região, discrimina, por classificação económica da despesa e por tipo de empréstimo, as despesas realizadas (orçadas, executadas e respectivos desvios) pelo Governo Regional em 1993 e relativas ao movimento da dívida directa:

(Em escudos)

Rubrica	Discriminação	Orçamento	Conta	Diferença
03	Encargos correntes da dívida:			
03.01	Juros:			
03.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras	176 400 000	105 000 000	— 71 400 000
03.01.04	Instituições de crédito	6 518 500 000	6 518 112 230	— 387 776
03.01.07	Exterior — CEE	313 100 000	313 094 636	5 360
03.02	Outros encargos correntes da dívida:			
03.02.01-E	Outras	37 000 000	25 000 000	— 12 000 000
01.00.00.10	Passivos financeiros:			
01.00.00.10.01	Amortização da dívida:			
01.00.00.10.01.09	Empréstimos a curto prazo — Outros sectores	3 995 600 000	0	— 3 995 600 000
01.00.00.10.01.11	Empréstimos a médio e a longo prazos — Exterior	124 400 000	124 317 300	82 710
01.00.00.10.01.12	Empréstimos a médio e a longo prazos — Outros sectores	25 000 000	18 000 000	7 000 000
	Total	11 190 000 000	7 103 524 160	4 086 475 840

Nota. — O montante de 25 000 contos registado em «Outros encargos com a dívida», refere-se à comissão cobrada pelo BANIF relativa ao empréstimo interno de 10 milhões de contos, nos termos da alínea *i*) e *l*) da Resolução n.º 1291/93, de 16 de Dezembro.

Note-se ainda que o mapa anexo III ao relatório da Conta da Região de 1993 (relativo às amortizações de capital e liquidação de juros), apresenta várias operações referentes ao pagamento de juros a diversas instituições financeiras, cujos montantes dizem respeito ao pagamento de juros de mora emergentes do não pagamento atempado, aos bancos, dos juros respeitantes à dívida consolidada da Região Autónoma da Madeira, bem como a descobertos bancários, verificados nas diversas contas bancárias do Governo Regional.

A questão foi analisada em sede de julgamento da conta do chefe de Divisão do Tesouro Regional da Madeira, tendo o seu responsável alegado que os descobertos bancários se ficaram a dever:

> [...] sobretudo ao saldo contabilístico no banco não estar totalmente disponível, o que leva a que por vezes os bancos procedam ao débito de juros. Para além desta situação salientam-se as autorizações de transferência para o exterior em moeda estrangeira cuja regularização contabilística é feita *a posteriori*.

Nos termos do Acórdão n.º 10/95 da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, foi relevada a correlativa responsabilidade financeira imputada ao chefe de Divisão do Tesouro Regional, recomendando-se, todavia, aos serviços responsáveis, que providenciem no sentido de evitar que sejam suportadas despesas com o pagamento de juros resultantes de descobertos bancários, e de se obter das instituições bancárias informação financeira atempada, de modo a impedir a emissão de meios de pagamento sem a correspondente evidenciação de disponibilidade.

Na área da dívida consolidada da RAM, a actuação da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas baseou-se, fundamentalmente, na certificação e controlo, junto dos bancos credores, dos montantes efectivamente pagos pelo Governo Regional e, bem assim, no controlo de eventuais moras no pagamento de juros.

Assim, aquando dos trabalhos preparatórios para a elaboração do presente parecer, os Serviços de Apoio da mesma Secção Regional detectaram algumas diferenças entre os valores dos juros de mora, inscritos na Conta da Região, e os certificados pelas instituições bancárias, relativamente aos períodos findos em 31 de Dezembro de 1992 e 30 de Junho de 1993, ficando, todavia, essas diferenças completamente esclarecidas, quer pelas entidades bancárias em causa, quer pelo Governo Regional.

Apresenta-se seguidamente o montante dos juros normais e dos juros de mora, pagos pelo Governo Regional no ano de 1993, discriminados por entidade bancária:

(Em escudos)

Bancos	Valor do pagamento de juros — 2.º semestre de 1992	Juros de mora — 2.º semestre de 1992	Valor do pagamento de juros — 1.º semestre de 1993	Juros de mora — 1.º semestre de 1993
BANIF	267 537$50	2 036 076$00	255 787 262$50	932 047$00
Banco Borges & Irmão	201 157 281$50	2 028 795$20	192 474 233$50	883 930$80
Banco Espírito Santo & Comercial de Lisboa (*a*)	366 250 188$10	3 472 978$00	309 330 859$90	1 280 286$00
Banco Fonsecas & Burnay	21 953 095$30	-$-	21 005 479$70	-$-
Banco Português do Atlântico	366 157 709$50	3 692 926$20	350 352 341$00	1 608 980$60
Banco Pinto & Sotto Mayor	74 737 433$00	-$-	71 511 357$00	328 413$00
Banco Totta & Açores	225 195 811$00	1 607 990$70	215 475 128$50	923 149$00
Caixa Geral de Depósitos (*b*)	118 147 958$00	1 254 310$50	113 048 046$50	519 169$00
Montepio Geral	38 772 921$00	391 048$80	37 099 269$50	227 169$50
União de Bancos Portugueses	93 233 251$00	685 532$00	89 208 794$00	366 611$00
Banco de Portugal (*c*)	1 509 891 891$00	2 730 215$00	1 534 917 760$00	-$-
Total	3 282 824 076$90	17 899 872$40	3 190 210 532$10	7 069 755$90

(*a*) Resolução n.º 34/93 autorizou o pagamento de juros ao BESCL de 7 749 250$ referentes à retenção de IRS e IRC que por lapso não foi incluído na Resolução n.º 9/93.
(*b*) Os juros de mora à CGD foram pagos pela Resolução n.º 1043/93 no valor de 519 169$.
(*c*) Os juros da dívida junto do Banco de Portugal vencem-se em 30 de Abril e 31 de Outubro de cada ano.

Conforme se pode verificar pela análise do quadro anterior, a Região procedeu em 1993 ao pagamento de juros referentes à segunda semestralidade de 1992 e à primeira de 1993 (30 de Junho de 1993), tendo transitado como encargos assumidos e não pagos para a gerência de 1994 o valor dos juros vencidos em 30 de Dezembro de 1993 (1 428 837 434$40 que só foram pagos em 12 de Janeiro de 1994). Refira-se que a diminuição no valor do juro pago está relacionada com a diminuição da taxa de juro verificada em 1993 (8). Sublinha-se ainda que, em quase todos os casos, houve lugar ao pagamento de juros de mora, figurando como únicas excepções o Banco Fonsecas & Burnay (em qualquer dos dois semestres), o Banco Pinto & Sotto Mayor (no 2.º semestre de 1992) e o Banco de Portugal (no 1.º semestre de 1993).

2.2.2 — Dívida externa — Banco Europeu de Investimentos

A dívida externa da Região foi contraída exclusivamente junto do Banco Europeu de Investimento e, é constituída por dois empréstimo obrigacionistas, denominados «Ambiente Madeira» e «Estradas da Madeira», tendo parte do capital em dívida sido amortizada, pela primeira vez, durante o ano de 1992.

E, pela observação do quadro seguinte, verifica-se que, dos montantes amortizados em 1993, 50 900 contos dizem respeito ao empréstimo contraído sob a designação «Ambiente Madeira» (cf. a Resolução n.º 1406/87, de 4 de Novembro) (9), e os restantes 73 400 contos ao empréstimo contraído sob a designação de «Estradas Madeira» (cf. a Resolução n.º 808/87, de 22 de Junho) (10).

(Em escudos)

Designação	Capital da dívida	1992		1993	
		Amortização	Capital da dívida	Amortização	Capital da dívida
Ambiente Madeira	1 450 000 000	40 718 992	1 409 281 008	50 914 694	1 358 366 314
Estradas Madeira	1 916 000 000	62 840 280	1 853 159 719	73 402 601	1 779 757 118
Total	3 366 000 000	103 559 272	3 262 440 727	124 317 295	3 138 123 432

Nota. — Os montantes indicados em «Capital em dívida» respeitam à situação em 31 de Dezembro nos respectivos anos. Devido às alterações cambiais das moedas em que o empréstimo está titulado, os valores em dívida no final de cada ano, deduzidos das amortizações efectuadas, poderão não ser idênticos ao valor apresentado no ano seguinte.

O quadro seguinte apresenta, por empréstimo externo, o valor dos juros liquidados no triénio 1990-1993:

(Em escudos)

Designação	Liquidação de juros			
	1991	1992	1993	Total
Ambiente Madeira	134 929 935	131 890 948	145 897 850	412 718 798
Estradas Madeira	85 752 266	159 475 260	167 196 786	412 424 046
Total	220 682 201	291 366 208	313 094 636	825 142 844

Cumpre referir que as resoluções do Conselho do Governo Regional, autorizadoras de despesa relacionadas com o serviço da dívida dos empréstimos efectuados junto do Banco Europeu de Investimentos, não fazem referência ao contravalor, em escudos, do montante das divisas utilizado para satisfazer os compromissos assumidos.

Esta situação, que foi já objecto de observação crítica por parte do Tribunal de Contas nos pareceres sobre as Contas da Região relativas aos anos económicos de 1990, 1991 e 1992, obteve da Secretaria Regional das Finanças a seguinte resposta ao quesito n.º 31 do presente parecer:

A resposta a este quesito é idêntica à dada no quesito n.º 28 relativo à Conta da Região de 1992.

(8) A título informativo, regista-se que a taxa de juro praticada no 2.º semestre de 1992 foi de 17,38 %, no 1.º semestre d 1993 passou para 16,63 % e no 2.º semestre de 1993 para 14,5 %.

(9) O contrato de financiamento entre o Banco Europeu de Investimentos e a RAM, celebrado a 11 de Dezembro de 1987 e referente ao empréstimo, no montante equivalente a 1.450 milhões de contos, destinava-se ao financiamento parcial do projecto designado por «Ambiente Madeira».

(10) O contrato de financiamento entre o Banco Europeu de Investimentos e a RAM, celebrado a 16 de Julho de 1987, no montante equivalente a 1.916 milhões de contos, destinava-se ao financiamento parcial do projecto designado por «Estradas Madeira».

Recorde-se, pois, que, quando confrontado com o quesito n.º 28 relativo à Conta da Região de 1992, a Administração Regional respondeu:

> Os procedimentos descritos neste quesito e relativos a pagamentos de juros e amortização de capital dos empréstimos contraídos pela Região junto do BEI, não foram alterados. Aqueles pagamentos efectuados em moeda estrangeira estão sujeitos ao câmbio do dia em que a transferência é efectuada, a qual deverá ocorrer com antecedência mínima de 15 dias da data de vencimento.

Relativamente à resposta agora iterada, mantém-se a posição assumida nos pareceres anteriores, no sentido de que a dificuldade poderia ser ultrapassada através da negociação de um contrato de «futuros» para a entrega das divisas ao BEI na data prevista, não existindo, neste caso, qualquer incerteza derivada de flutuações cambiais, pelo que não se compreende a manutenção desta situação.

2.2.3 — Situações críticas

Segue-se a evidenciação, no movimento da dívida do Governo Regional, das duas situações irregulares, encontradas no decurso dos trabalhos preparatórios do parecer sobre a Conta da Região relativa ao ano de 1993:

a) Pagamento de juros e amortização de capital de operação de crédito contraído nos termos da Resolução n.º 1210/91, de 22 de Novembro. — Pela sua Resolução n.º 1201/91, de 7 de Novembro, o Governo Regional da Madeira aprovou a aquisição, ao BANIF, S. A., de um prédio misto localizado no Sítio das Lajes, na freguesia de Gaula, pela valor de 175 000 000$, dispondo-se que o respectivo pagamento fosse efectuado em duas prestações: uma de 65 000 000$, na assinatura do contrato promessa, e os restantes (110 000 000$) no acto da escritura ([11]).

Na parte referente ao pagamento da primeira prestação, a referida aquisição implicou o recurso a um crédito bancário, titulado por livrança, a descontar junto do BANIF, S. A., no valor de 55 000 000$ (conforme o disposto na Resolução n.º 1210/91, de 22 de Novembro, do Conselho do Governo Regional), e ao pagamento de 10 000 000$, por contrapartida do Cofre do Governo Regional;

Aquela operação de crédito, no valor de 55 000 000$, estava sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 86/89, não tendo, todavia, sido remetida para tal efeito;

Quanto à minuta prévia da escritura pública do contrato definitivo, no valor remanescente de 110 000 000$, foi a mesma sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, que, nos termos do Acórdão n.º 11/92 da Secção Regional da Madeira, decidiu ([12]):

> Visar a minuta prévia do contrato definitivo de compra e venda a celebrar entre a Secretaria Regional da Economia e o BANIF, no valor remanescente de 110 000 000$, correspondente à segunda prestação do preço «sem no entanto legitimar» os pagamentos inerentes ao sinal do valor de 65 000 000$, resultante dos actos jurídicos referidos (contrato-promessa e operação de financiamento).

Assim, quer os pagamentos emergentes da assinatura do contrato-promessa, quer a operação de crédito ligada à aquisição em causa, não ficaram legitimadas pelo acórdão citado, nem foram submetidas à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, contrariamente ao previsto no artigo 13.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, configurando-se, assim, durante o ano económico de 1991, a existência de infracções financeiras, imputáveis aos responsáveis dos serviços da Secretaria Regional de Finanças ([13]).

E, durante o ano de 1993 a Secretaria Regional das Finanças procedeu à liquidação da parte da importância em dívida (amortização e pagamento de juros da dívida resultante da operação de crédito supra-referenciada), no montante de 24 814 216$50, e, mediante pagamentos ocorridos em 22 de Janeiro e 21 de Julho de 1993, sendo, para o efeito, autorizados pelo Conselho do Governo Regional, através das seguintes resoluções:

> Resolução n.º 10/93, de 7 de Janeiro, para a importância de 12 971 149$50 (sendo 9 000 000$ relativos à amortização de capital e 3 971 149$50 relativos a juros);
>
> Resolução n.º 680/93, de 8 de Julho, para a importância de 11 843 067$ (sendo 9 000 000$ relativa à amortização de capital e 2 843 067$ relativos a juros).

Assim, durante o ano económico de 1993, devido à não submissão daquelas operações de crédito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas [em violação da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, e da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio], todos os pagamentos e respectivas autorizações, com elas conexos (amortizações e juros) devem ser considerados irregulares, sendo passíveis de originar responsabilidade financeira sancionária e reintegratória, prevista, respectivamente, no artigo 48.º, n.º 1, alínea *b*), e no artigo 49.º, n.º 1, da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro ([14]).

A Secretaria Regional das Finanças, em resposta ao quesito elaborado para o efeito (cf. o quesito n.º 32), refere que: «A resposta já dada nos quesitos n.ºs 31 e 42 relativos à Conta da Região de 1991, mantém-se.»

Nessa conformidade, transcrevem-se, seguidamente, as respostas dadas aos quesitos n.ºs 31 e 42 relativos à Conta da Região de 1991:

Quesito n.º 31

> Quanto à alínea *a*), e no que respeita à não sujeição da operação de crédito aqui em causa à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, a nossa actuação fundamentou-se no facto de não considerarmos enquadrar-se esta operação nos tipos de operação sujeitos àquela fiscalização pelo artigo e diploma citados.
>
> Também, desta operação, não resultou aumento do endividamento regional se não considerarmos os serviços e fundos autónomos.
>
> Assim, e face ao exposto, não se tratando de um contrato, mas sim de um negócio unilateral, e não estando reunidos os pressupostos que justificam a fiscalização prévia de operações desta natureza, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, não estava em nosso entender esta operação sujeita àquela fiscalização.
>
> No entanto a Secretaria Regional das Finanças irá proceder em conformidade com a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas para operações desta natureza.
>
> Com referência à infracção referida a alínea *b*), remete-se para o esclarecimento contido no ofício n.º 809, de 6 de Março de 1992, do Chefe de Gabinete de S. Ex.ª o Secretário Regional da Economia dirigido ao Ex.mo Sr. Contador-Geral da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas e de que se anexa a respectiva cópia. Do mesmo se deduz que nunca foi intenção dos serviços se eximir à submissão a visto do contrato em apreço.

Quesito n.º 42

> Pela razão dada no quesito n.º 31, no que se refere à alínea *a*).

b) Empréstimo intercalar de 4 milhões de contos. — Em 21 de Dezembro de 1993, o Governo Regional contraiu um empréstimo intercalar junto do BANIF, no montante de 4 milhões de contos, a regularizar até ao dia 31 de Dezembro de 1993, com o produto do empréstimo de 10 milhões de contos.

Esta operação, de que não foi dado qualquer conhecimento à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, desconhecendo-se, inclusive, a modalidade contratual utilizada, mostra-se conexa com a Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 1352/93, de 30 de Dezembro, pela qual a Secretaria Regional das Finanças foi autorizada a proceder à liquidação da importância de 12 082 191$50, relativa a juros devidos ao BANIF, referentes ao período de 21 de Dezembro de 1993 até à mobilização de empréstimo de 10 milhões de contos.

Tal situação foi questionada no decurso dos trabalhos preparatórios do presente parecer, quando se considerou que teriam sido violados o artigo 13.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, ela não submissão da operação de crédito à fiscalização prévia do Tribunal de

---

([11]) A celebração do contrato de promessa estava sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por força do disposto nas alíneas *b*), *c*) e *d*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro.

([12]) O Acórdão n.º 11/92, da SRMTC, foi proferido em 25 de Novembro de 1992 no processo de fiscalização prévia n.º 3449/92, e encontra-se publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 286, de 12 de Dezembro de 1992.

([13]) Relativamente às infracções financeiras e respectiva apreciação, confrontar a análise constante do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região, relativo ao ano económico de 1991, capítulo VII, ponto 21, pp. 266 a 298, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 257, suplemento, de 3 de Novembro de 1993.

([14]) A responsabilidade financeira, tanto reintegratória como sancionatória, será imputável ao responsável pela Direcção de Serviços de Contabilidade da DROC, pelas autorizações de pagamento de despesas e pelos pagamentos indevidos, com infracção das normas legais (ausência de visto da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas), nos termos conjugados dos artigos 19.º e 22.º do Decreto com força de Lei n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930, do artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/92/M, de 10 e Abril (em vigor, enquanto não foi a provado o decreto regulamentar regional que executou o Orçamento para 1993), e da alínea *a*) do artigo 13.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 21/93/M, de 7 de Julho.

A responsabilidade pela prática dos factos descritos será imputável, igualmente, aos membros do Governo Regional presentes nas sessões plenárias, de 7 de Janeiro de 1993 e de 8 de Julho de 1993, pela autorização das despesas, constantes das Resoluções n.ºs 10/93 e 680/93, com infracção das normas aplicáveis à sua realização.

Contas, e o artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, conjugado com o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio, pelo pagamento inerente aos juros vencidos, sem estarem preenchidos todos os requisitos legais, aquando da contracção do empréstimo, nomeadamente, a sua submissão a fiscalização prévia.

Ao que, em sede de contraditório, os responsáveis da Secretaria Regional das Finanças esclareceram (cf. a resposta ao quesito n.º 35):

> No dia 21 de Dezembro de 1993 foi assinado um contrato de empréstimo entre o Governo Regional e várias instituições de crédito para a contracção de um empréstimo de 10 milhões de contos.
>
> Já anteriormente tinha sido enviado ao Tribunal de Contas uma minuta do referido contrato para efeitos de visto, o qual foi concedido no dia 20 de Dezembro de 1993, conforme vosso ofício n.º 5074, de 21 de Dezembro de 1993.
>
> Ainda no dia 21 de Dezembro de 1993 — e já depois do Estado ter prestado aval e o Tribunal de Contas concedido o respectivo visto — e devido à premência de fundos foi solicitado ao BANIF um adiantamento no valor de 4 milhões de contos [...]. Esta proposta foi aceite pelo conselho de administração do BANIF, que informou estar o capital disponível na conta do Governo Regional a partir do dia 21 de Dezembro.
>
> Portanto, o Governo Regional contraiu apenas um empréstimo no valor de 10 milhões de contos, tendo sido cumpridas todas as formalidades legais como acima ficou descrito. Quanto aos 4 milhões de contos, este montante foi considerado por esta Secretaria Regional como um adiantamento por conta do empréstimo de 10 milhões de contos e por isso não foi adoptado um procedimento como se de um novo empréstimo se tratasse, o restante capital (6 milhões de contos) foi creditado no dia 30 de Dezembro de 1993.

No que se refere ao pagamento de juros relativos ao período que decorreu entre 21 de Dezembro e o dia da mobilização do empréstimo de 10 milhões de contos, os responsáveis da Secretaria Regional das Finanças consideraram (em resposta ao quesito n.º 36) que:

> Tal como referido na resposta no quesito n.º 35, o empréstimo de 10 milhões de contos foi creditado na conta do Governo Regional em duas *tranches*. A primeira — no valor de 4 milhões de contos — no dia 21 de Dezembro de 1993 e a segunda — de 6 milhões de contos — no dia 30 de Dezembro do mesmo ano. Como em princípio o empréstimo seria utilizado de uma só vez, procedeu-se ao pagamento dos juros da primeira *tranche* relativos ao período compreendido entre 21 e 30 de Dezembro de 1993. Deste modo, a partir desta altura a data do serviço da dívida das duas *tranches* passou a coincidir.

Conforme se pode verificar, a Administração baseia a sua argumentação no facto de não ter considerado necessário submeter o empréstimo intercalar à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, uma vez que o mesmo empréstimo se integrava, como parcela, numa operação de crédito já visada.

Há, todavia, que assinalar que o procedimento seguido pela Secretaria Regional das Finanças repartiu-se por duas vertentes, com algumas facetas distintas, e não inteiramente ajustáveis ao clausulado da minuta prévia, visada pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 20 de Dezembro, que referia explicitamente, no n.º 1 do seu artigo 4.º (utilização):

> O empréstimo será utilizado de uma só vez até 31 de Dezembro de 1993, em data a indicar pela RAM ao agente com pelo menos, cinco dias úteis de antecedência.

Termos este que não se harmonizam com a possibilidade de uma utilização parcelada, nem com o aditamento de uma primeira *tranche*, a ser disponibilizada apenas um dia após a data da concessão do visto.

Assim, a posição assumida pelo Governo Regional não se mostra coerente com o conteúdo da minuta visada pelo Tribunal de Contas, pelo que, sem pôr em causa a interpretação fornecida pela Secretaria Regional das Finanças, se recomenda para idênticas situações futuras, que a possibilidade da utilização intercalar expressamente prevista na minuta do contrato.

Independentemente disso, será porém, de considerar, na situação concreta em apreço, que o encurtamento do prazo mínimo para a utilização do empréstimo se mostra lícito, uma vez que tendo tal prazo sido estabelecido no interesse do agente e líder do sindicato, foi este quem dele prescindiu, embora apenas no concernente à entrega parcelar de 4 milhões de contos.

E, a par disso, porque a utilização intercalar apenas poderá ter significado um acréscimo de juros devidos pelo empréstimo, mas sem implicar qualquer alteração ao quantitativo básico de 10 milhões de contos, correspondente ao valor do capital desta dívida pública regional, cabe concluir que o acto consubstanciador da antecipação parcelar do empréstimo estava isento de visto por interpretação *a contrario* do artigo 13.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, na parte em que nela tão-somente se impõe a remessa, ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, dos «instrumentos de que resulte o aumento da dívida das entidades sujeitas à fiscalização prévia do Tribunal ou modificação das condições essenciais a que estiveram submetidos os empréstimos públicos», entendendo-se por condições essenciais, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo 13.º, apenas «as que se reportam ao montante, ao capital, à taxa de juro, à finalidade, a moeda e a espécie da dívida».

2.3 — Situação da dívida directa do Governo Regional em 31 de Dezembro de 1993

Em 31 de Dezembro de 1993, e tendo em consideração a análise efectuada pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, a dívida do Governo Regional atingia 110 459 537 487$30, e apresentava a seguinte decomposição:

Instituições de crédito	Montante em 31 de Dezembro de 1993
1 — Dívida interna:	
1.1 — Empréstimos obrigacionistas:	
BANIF. S. A.	6 154 280 000$00
Banco Borges & Irmão	4 630 959 000$00
Banco Espírito Santo & Comercial de Lisboa	8 431 659 000$00
Banco Fonsecas & Burnay	505 395 000$00
Banco Português do Atlântico	8 429 530 000$00
Banco Pinto & Sotto Mayor	1 720 574 000$00
Banco Totta & Açores	5 184 364 000$00
Caixa Geral de Depósitos	2 719 953 000$00
Montepio Geral/Caixa Económica de Lisboa	892 614 000$00
União de Bancos Portugueses	2 146 377 000$00
Banco de Portugal:	
Com aval do Estado	26 653 179 000$00
Sem aval do Estado	15 344 195 000$00
Subtotal	82 813 079 000$00
1.2 — Outros empréstimos bancários:	
BANIF, S. A.	18 000 000$00
Contrato de 21 de Dezembro de 1993 (CISF — Banco de Investimento, S. A., e outros)	10 000 000 000$00
Subtotal	10 018 000 000$00
1.3 — Empréstimos a outros sectores:	
IFADAP	867 729$00
1.4 — Banco de Portugal:	
Conta gratuita (Decreto-Lei n.º 336/90)	3 364 976 359$00
1.5 — Direcção-Geral do Tesouro:	
Execução de aval	10 411 997 067$00
Taxa de aval	712 493 900$00
Subtotal	11 124 490 967$00
2 — Divida externa:	
BEI — Ambiente Madeira	1 358 366 314$00
BEI — Estradas Madeira	1 779 757 118$30
Subtotal	3 138 123 432$30
Total	110 459 537 487$30

Antes de prosseguir a análise da dívida directa da Região, cumpre referir que a inclusão dos movimentos efectuados, em 1993, na conta gratuita do Governo Regional junto do Banco de Portugal, emerge da utilização incorrecta, em anos anteriores, de adiantamentos de tesouraria sacados a descoberto na Conta da Região junto do Banco de Portugal, para pagar despesa orçamental, e sem que a Região os hou-

vesse regularizado. Daí que, na sequência da recomendação n.º 3.1.22 constante dos pareceres emitidos por este Tribunal sobre as Contas relativas aos anos de 1991 e de 1992, tenha a Administração Regional passado a incluir os respectivos montantes no mapa da dívida regional de modo a conferir maior transparência às demonstrações financeiras da Região ([15]).

Recorde-se que, antes do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, os saques efectuados pelas Regiões Autónomas junto do Banco de Portugal tinham a natureza de dívida flutuante de curto prazo, uma vez que havia obrigação de reembolso no final do ano ([16]).

Mas, após a entrada em vigor daquele diploma, e à semelhança do que se verificou com a conta-corrente do Estado junto do Banco de Portugal (artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 337/90, de 30 de Outubro), deixou de existir um limite expressa e legalmente definido para a obrigação de reembolso, o que vem, naturalmente, colocar ou adensar algumas dúvidas quanto àquela caracterização como dívida flutuante, pelo menos nos casos em que, não tendo havido reembolso, subsista um saldo devedor, junto do Banco de Portugal, e no fim de cada ano económico.

Na conta do chefe de Divisão do Tesouro Regional, verificou-se que, em 31 de Dezembro de 1993 para além do montante considerado como dívida ([17]), estavam sacados a descoberto 1 230 565 641$. Dado, porém, que esse valor não foi utilizado no pagamento de despesa orçamental, e se manteve na posse do Governo Regional (transitando em saldo para a gerência seguinte), não se considerou ter havido qualquer acréscimo de dívida do Governo Regional ao Banco de Portugal ([18]).

Não obstante, estas aberturas de crédito em contas-correntes junto dos bancos centrais tendem a transformar-se em formas encapotadas de financiamento dos défices orçamentais a descoberto, desviando-as ao escopo de acorrer a défices momentâneos de tesouraria, para que foram inicialmente concebidas. Esta prática tende a avolumar o financiamento e o endividamento oculto das entidades públicas que beneficiam destas formas de financiamento a descoberto, à medida que se acumulam e aumentam os saldos devedores para com os bancos centrais, no fim de cada ano económico, em clara violação das regras de concorrência do mercado ([19]).

A este respeito, refira-se que o Governo da República deixou de poder movimentar uma conta gratuita junto do banco central, por conta de receitas ainda não cobradas (o que, na prática, se traduziria no financiamento do Estado junto dos bancos centrais, pela criação de moeda), isto devido à proibição estabelecida nos artigos 104.º, n.º 1, e 104.º-A, n.º 1, do Tratado da União Europeia, de Maastricht, que se transcrevem em seguida:

Artigo 104.º

1 — É proibida a concessão de créditos sob a forma de descobertos bancários ou sob qualquer outra forma pelo BCE (Banco Central Europeu) ou pelos bancos centrais nacionais dos Estados membros, adiante designados por «bancos centrais nacionais», em benefício de instituições ou organismos da Comunidade, governos centrais, autoridades regionais, locais ou outras autoridades públicas dos Estados membros, bem como a compra directa de títulos de dívida a essas entidades pelo BCE ou por bancos centrais nacionais.

[...].

Artigo 104.º-A

1 — São proibidas quaisquer medidas não baseadas em considerações de ordem prudencial que possibilitem o acesso privilegiado às instituições financeiras por parte das instituições ou organismos da Comunidade, dos governos centrais, das autoridades regionais ou locais, ou outras autoridades pública de outros organismos do sector público ou de empresas públicas dos Estados membros.

Recorde-se que, em 1992, o Estado Português, dando cumprimento ao supra-referido normativo comunitário, e em execução do artigo 58.º da Lei de Orçamento do Estado para 1992, contraiu um empréstimo destinado a regularizar a dívida do Governo da República junto do Banco Central ([20]).

Ora, face ao exposto no artigo 104.º do Tratado de Maastricht, fica claro que o Banco de Portugal não poderá comprar títulos de dívida regional, nem avalizar qualquer dívida adicional da Região Autónoma da Madeira.

Contudo, relativamente às contas gratuitas das Regiões Autónomas junto do Banco de Portugal, foi negociada uma derrogação ao Tratado, consubstanciada num protocolo adicional, em que se dispõe:

[...]

1 — Portugal fica autorizado a manter a possibilidade concedida às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira de beneficiarem de uma conta gratuita aberta no Banco de Portugal, nos termos estabelecidos pela lei portuguesa.

2 — Portugal, compromete-se a desenvolver os seus melhores esforços no sentido de pôr termo à facilidade acima referida logo que possível.

As matérias constantes deste protocolo adicional resultam, em grande parte, do facto de a utilização da conta gratuita das Regiões Autónomas estar consagrada nos Estatutos Político-Administrativos de ambas as Regiões (artigo 101.º, n.º 1, da Lei n.º 9/87, de 26 de Março, e artigo 72.º, n.º 1, da Lei n.º 13/91) e de a iniciativa de revisão estatuária caber exclusivamente às Assembleias Legislativas Regionais (artigos 228.º e 229.º, n .º 1, da Constituição da República Portuguesa).

Mas, de acordo com o enunciado nos artigos 104.º e 104.º-A do Tratado da União Europeia, de Maastricht, conjugados com o protocolo anexo ao mesmo Tratado, a dívida da Região junto do Banco de Portugal, quando for regularizada, terá de ser suportada integralmente pela Região, uma vez que o Estado Português está proibido de a assumir.

Mantém, pois, plena actualidade a consideração, feita a este respeito no parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económico de 1990 (cf. a recomendação n.º 3.24):

> A movimentação da conta gratuita no Banco de Portugal deverá ser feita sempre como um suprimento de um défice momentâneo de tesouraria e nunca como uma fonte de financiamento do défice orçamental, evitando-se que assuma a natureza de dívida perpétua.

É neste sentido que, apesar de se julgar correcto o tratamento dado pela Secretaria Regional das Finanças, ao considerar os aditamentos sacados junto do Banco de Portugal como dívida directa da Região, se recomenda que, ponderadas as obrigações e imposições comunitárias em matéria de endividamento e défice público, e tendo-se em atenção os estrangulamentos financeiros das tesourarias regionais, seja a questão reequacionada no âmbito de uma lei de enquadramento das relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas, e em termos tais que seja a estas permitido o recurso a diversas forma de dívida flutuante, tendentes a suprir défices momentâneos de tesouraria, mas sem que isso envolva qualquer concessão de crédito privilegiado pelos bancos centrais ou pelo sistema bancário em geral. O que implicará, de forma clara e inequívoca, que cesse a utilização gratuita da Conta da Região junto do Banco de Portugal, porquanto, apesar de salvaguardada no protocolo adicional ao Tratado da União Europeia, ela constitui na derrogação ao princípio estabelecido no artigo 104.º-A do Tratado, relativamente à qual Portugal, enquanto Estado membro, se comprometeu a desenvolver os melhores esforços no sentido de pôr termo à facilidade acima referida.

3 — O movimento da dívida directa dos fundos e serviços autónomos

Antes de iniciar a análise relativa ao movimento da dívida directa dos fundos e serviços autónomos, cumpre registar, com agrado, que o Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, ao aprovar o Orçamento

---

([15]) Esta dívida, que inicialmente dizia respeito a aditamentos de tesouraria não repostos pela Administração Regional, assumiu o carácter de dívida directa tendencialmente perpétua, quando o Governo Regional deixou de ter a obrigação de, no final de cada ano, repor o montante utilizado.

([16]) Era também o que resultava, aliás, do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, e do artigo 72.º, n.º 1, do EPARAM/Lei n.º 13/91, que subordinam a utilização da conta gratuita junto do Banco de Portugal pela Região à satisfação «de dificuldades de tesouraria».

([17]) O valor máximo que, em 1993, podia ser movimentado a descoberto na conta junto do Banco de Portugal, foi de 4 595 542 000$ correspondentes a 10 % do montante das receitas correntes cobradas no penúltimo ano, 45 955, 423 686$30, limite esse fixado pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro.

([18]) Apesar de, não ser de contabilizar como acréscimo de endividamento directo o montante utilizado em 1993, o valor global do descoberto na conta do Banco de Portugal ascendeu a cerca de 4,5 milhões de contos.

([19]) Cf. neste sentido, o parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económico de 1990, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 36, suplemento, de 12 de Fevereiro de 1992, p. 66.

([20]) Cf., neste sentido, o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 311/92, 1.ª Secção, publicado no *Diário da República*, 2.ª série-A, n.º 19, 13.º suplemento, de 31 de Dezembro de 1992, que concedeu o visto à obrigação geral do empréstimo destinado a regularizar a dívida do Governo da República junto do banco central.

da Região para o ano de 1993, contemplou no seu articulado uma norma específica de controlo das operações de crédito a realizar pelos fundos e serviços autónomos, que se transcreve seguidamente:

Artigo 11.º

Serviços e fundos autónomos

[...]

4 — O recurso ao crédito, considerado este em todas as suas formas, incluindo a modalidade de celebração de contratos de locação financeira, por parte dos serviços de administração pública regional, abrangendo os serviços e fundos autónomos, fica sujeito a autorização prévia da Secretaria Regional das Finanças e concorre para o limite fixado no n.º 1 do artigo 8.º

Esta norma consubstancia, a interpretação seguida pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, no que se refere à necessidade de controlo das operações de crédito efectuadas pelos fundos e serviços autónomos e, à concorrência dessas operações de crédito para os limites de endividamento regional, fixados na Lei do Orçamento do Estado para 1993, onde os termos do n.º 1 do artigo 53.º diziam:

> A Região Autónoma da Madeira só poderá contrair empréstimos que impliquem um aumento do seu endividamento líquido mediante prévia autorização do Governo da República e no quadro do respectivo Programa de Reequilíbrio Financeiro.

Ainda no tocante ao enquadramento legal das operações de crédito dos fundos e serviços autónomos, há a registar que, pela primeira vez, foi introduzida uma norma específica no Orçamento Regional, sob a epígrafe de «Operações passivas a curto prazo», que autorizou o Centro Regional de Saúde e o Centro Hospitalar do Funchal a contrair operações de crédito destinadas a suprir défices de tesouraria (cf. o artigo 24.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril).

Com vista ao apuramento do movimento da dívida dos fundos e serviços autónomos, os Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas procederam ao levantamento de todas as operações de crédito, por aquelas contraídas, sob qualquer forma, e no decurso do ano económico de 1993, tendo para o efeito, utilizado, quer o material reunido nos trabalhos que antecederam a concessão do visto à operação de crédito de 10 milhões de contos, quer ainda os elementos enviados pela Direcção Regional de Finanças e outros serviços da Administração Regional Autónoma da Madeira, dando cumprimento ao determinado no n.º 2, alínea III, do Acórdão n.º 11/92, de 25 de Novembro, da mesma Secção Regional (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 286, de 12 de Dezembro de 1992).

No atinente às demonstrações financeiras fornecidas pela Administração Regional, verifica-se que a Conta da Região, relativa ao ano económico de 1993, e à semelhança da do ano anterior, expõe, no respectivo mapa anexo XVII, o movimento da dívida acima referida, mas os elementos nela referenciados apresentam um grau de agregação muito elevado, nomeadamente no que se refere ao Centro Regional de Saúde e Centro Hospitalar do Funchal, já que se referem apenas à situação inicial e final dos montantes dos descobertos bancários negociados entre os referidos serviços autónomos e as instituições de crédito, não permitindo verificar, ao longo do ano, a periodicidade de utilização dos descobertos bancários.

E, de acordo com os elementos obtidos pela Contadoria, existem algumas divergências entre os valores constantes do mapa anexo XVII à Conta da Região e aqueles certificados pelos fundos e serviços autónomos e pelas entidades bancárias, nomeadamente no que concerne ao IVM e ao FIFPROF.

No primeiro caso, a divergência ficou a dever-se ao facto de o Instituto do Vinho da Madeira ter efectuado a amortização de uma livrança, no montante de 13 000 contos, em 4 de Janeiro de 1993, o que, para efeitos da respectiva conta de gerência, foi registado no período complementar do ano de 1992, como pagamento efectuado na gerência de 1992 quando, para efeitos de cálculo da capacidade de endividamento, esta amortização já foi efectuada em 1993.

No caso de FIFPROF, faz-se referência, no mapa anexo XVII, apenas à conta deste Instituto junto do Banco Totta & Açores, a qual, estava de facto regularizada em 31 de Dezembro de 1993. Todavia, e de acordo com a conta de gerência e com informação entretanto obtida junto do IDRAM e do responsável pelo serviço, a conta bancária deste serviço autónomo junto do BCP apresentava um saldo negativo de 5676$10.

Reportando-se ao quesito n.º 37, e no que se refere às divergências entre os valores de descobertos bancários dos fundos e serviços autónomos, inscritos na conta da Região, e os comunicados pelos serviços que os realizaram, a Secretaria Regional das Finanças respondeu:

> Apenas se confirma a divergência relativa ao Instituto do Vinho da Madeira, no valor de 13 000 contos. Junto se anexa fotocópia dos elementos fornecidos pelos FSA, os quais serviram de base à feitura do mapa anexo VII — «Movimento da dívida dos fundos e serviços autónomos durante o ano de 1993».

Analisados os elementos remetidos pela Secretaria Regional das Finanças, e confrontados com os elementos na posse da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, foi possível elaborar o seguinte mapa, que evidencia o movimento da dívida financeira dos fundos e serviços autónomos durante o ano de 1993:

Res./FSA	Data	Banco	Amortizações	Endividamento
Centro Regional de Saúde	01-01-93	BANIF	-$-	4 876 266$00
	31-01-93	BANIF	4 876 266$00	-$-
	28-02-93	BANIF	-$-	17 212 312$50
	31-03-93	BANIF	17 212 312$50	-$-
	30-09-93	BANIF	-$-	198 981 874$00
	31-08-93	BANIF	198 981 874$00	-$-
	31-08-93	BANIF	-$-	417 680 498$50
	30-09-93	BANIF	417 680 498$50	-$-
	30-09-93	BANIF	-$-	411 711 131$00
	29-10-93	BANIF	411 711 131$00	-$-
	29-10-93	BANIF	-$-	439 903 850$50
	30-11-93	BANIF	439 903 850$50	-$-
	30-11-93	BANIF	-$-	337 500 947$00
	15-12-93	BANIF	337 500 947$00	-$-
	15-12-93	BANIF	-$-	27 877 989$00
	17-12-93	BANIF	27 877 989$00	-$-
	17-12-93	BANIF	-$-	390 581 339$50
	23-12-93	BANIF	390 581 339$50	-$-
Subtotal	-	—	2 246 326 208$00	2 246 326 208$00

Res./FSA	Data	Banco	Amortizações	Endividamento
Centro Hospitalar do Funchal	07-07-93	BANIF	-$-	129 204 992$00
	12-07-93	BANIF	42 823 161$00	-$-
	16-07-93	BANIF	56 514 283$00	-$-
	20-07-93	BANIF	29 867 548$00	-$-
	26-07-93	BANIF	-$-	102 023 498$00
	13-08-93	BANIF	-$-	144 186 157$50
	30-08-93	BANIF	-$-	993 298$00
	01-09-93	BANIF	181 432 463$50	-$-
	13-09-93	BANIF	-$-	109 754 957$50
	16-09-93	BANIF	7 577 950$00	-$-
	21-09-93	BANIF	26 396 926$00	-$-
	30-09-93	BANIF	141 550 527$00	-$-
	19-10-93	BANIF	-$-	175 112 989$00
	28-10-93	BANIF	175 112 989$00	-$-
	19-11-93	BANIF	-$-	83 033 786$50
	26-11-93	BANIF	-$-	10 642 995$00
	30-11-93	BANIF	93 676 781$50	-$-
Subtotal	-	—	754 952 673$50	754 952 673$50
FIFPROF	04-01-93	BTA	-$-	917 364$80
	01-02-93	BTA	-$-	538 738$10
	01-03-93	BTA	-$-	499 215$80
	05-04-93	BTA	-$-	565 642$50
	03-05-93	BTA	-$-	561 585$10
	02-06-93	BTA	-$-	594 861$90
	02-07-93	BTA	-$-	590 595$20
	12-07-93	BTA	1 600 000$00	-$-
	02-08-93	BTA	-$-	600 170$50
	02-09-93	BTA	-$-	599 673$30
	14-09-93	BTA	1 450 0006$00	-$-
	30-09-93	BTA	640 000$00	-$-
	04-10-93	BTA	-$-	552 226$10
	02-11-93	BTA	44 919$60	333 236$90
	19-11-93	BTA	22 484 793$70	-$-
	22-11-93	BTA	-$-	10 504 036$60
	06-12-93	BTA	-$-	278 666$60
	07-12-93	BTA	-$-	10 786 811$80
	14-12-93	BTA	11 292 000$00	-$-
	31-12-93	BTA	10 277 515$00	-$-
	17-12-93	BCP	-$-	430 000$00
	31-12-93	BCP	424 323$90	-$-
Subtotal	-	—	48 213 552$20	28 352 825$20
IVM	02-01-93	BTA	13 000 000$00	-$-
Subtotal	-	—	13 000 000$00	-$-
IHM	21-01-93	BTA	434$00	-$-
Subtotal	-	—	434$00	-$-
IGA	22-01-93	BCP	-$-	915 739$90
	25-01-93	BCP	915 739$90	-$-
	22-04-93	BCP	-$-	2 898 421$90
	23-04-93	BCP	2 898 421$90	-$-
	22-07-93	BCP	-$-	370 715$10
	23-07-93	BCP	370 715$10	-$-
Subtotal	-	—	4 184 876$90	4 184 876$90

Quanto ao valor global da dívida dos fundos e serviços autónomos, em 31 de Dezembro de 1992, esta perfazia, aproximadamente, 32 800 contos (19 866 403$ do FIFPROF, 434$ do Instituto de Habitação da Madeira e 130 000$ do Instituto do Vinho da Madeira), enquanto, no final de 1993, essa dívida se reduzia a 5 676$10 (do FIFPROF) o que, independentemente de quaisquer outras considerações, deverá considerar-se como uma melhoria, relativamente à situação verificada em anos anteriores, revelando um maior cuidado, pela parte da Secretaria Regional das Finanças, com a regularização, no final de cada ano, dos descobertos bancários existentes nas contas bancárias dos fundos e serviços autónomos.

No que se refere à necessidade de autorização para a realização de operações passivas de curto prazo, o Centro Regional de Saúde e o Centro Hospitalar do Funchal, em consonância com o artigo 24.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M (que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993), receberam autorização da tutela e da Secretaria Regional das Finanças para contraírem empréstimos de curto prazo, em ordem a suprir défices de tesouraria.

Com o intuito de confirmar se as restantes operações de crédito contraídas pelos fundos e serviços autónomos acolheram o princípio fornecido pelo artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, que refere explicitamente ser imprescindível o parecer prévio favorável do ministro da tutela, bem como autorização do Ministro das Finanças e do Plano [21], a Secretaria Regional das Finanças, questionada em sede de contraditório do presente parecer (cf. o quesito n.º 33), remeteu a seguinte resposta:

> De facto, relativamente às operações de crédito efectuadas pelo FIFPROF, IVM, IHM e IGA não foram emitidos pareceres da Secretaria Regional da tutela nem autorizações da Secretaria Regional das Finanças.

[21] Competências que, para efeitos de correspondência, estarão, na Região Autónoma da Madeira, cometidas aos Secretários Regionais da Tutela e das Finanças.

Recorde-se, a este propósito, que, quando questionados quanto às razões que levaram à movimentação a descoberto das contas bancárias, os responsáveis pelos fundos e serviços autónomos pronunciaram-se assim.

a) Os responsáveis do IGA esclareceram:

> 1 — É regra da Administração Pública Regional proceder ao pagamento dos vencimentos dos seus funcionários no dia 25 de cada mês ou no último dia útil anterior, quando aquela data ocorra em fins de semana ou feriados. No pressuposto do cumprimento desta regra, os funcionários possuem frequentemente compromissos de diversa ordem (financeiros, etc.) que são afectados se, por qualquer motivo, houver lugar a atrasos nesses pagamentos.
>
> 2 — Na altura em que se verificou o problema o IGA só trabalhava praticamente com o BCP. Infelizmente, a maioria dos nossos funcionários, porque tinha sido transferida da SRESA, recebia os seus salários em contas do BPA. Por consequência, quando a Secretaria Regional das Finanças pagava as requisições de fundos respeitantes a salários havia que, de imediato, depositar o respectivo montante no BCP e, em seguida, emitir uma ordem de transferência para o BPA para este proceder ao pagamento dos salários. Esta ordem de transferência era feita por ofício (ver respectivas cópias em anexo) e era acompanhada pela recomendação para que se tentasse respeitar a regra enunciada no ponto 1.
>
> 3 — Acontece que o BCP interpretou essa recomendação como uma ordem e para cumprir a data de creditação dos valores correspondentes aos vencimentos dos funcionários do IGA nas respectivas contas no Banco Português do Atlântico (BPA) não se inibiu de adoptar todas as iniciativas que entendeu necessárias para o efeito.
>
> 4 — Verifica-se que, ao enviar-se, em Janeiro, Abril e Julho de 1993, as relações com os montantes dos vencimentos a transferir para as contas dos funcionários, foi referido, por rotina, que a transferência deveria ser feita por forma a que aos beneficiários fosse garantido o acesso aos respectivos montantes, nos dias 25 de Janeiro, 24 de Abril e 23 de Julho. Os descobertos bancários detectados derivam de, nestas três ocasiões, o BCP ter considerado insuficiente o prazo entre o depósito e a transferência para efectuar a operação bancária e, *sem explicitação ou recolha de autorização prévia do IGA para o procedimento adoptado*, ter efectuado um «empréstimo de muito curto prazo» no valor do juro cobrado para o período de trânsito do cheque depositado até à câmara de compensações.
>
> 5 — Por conseguinte, porque não houve intenção do IGA em autorizar este tipo de procedimento bancário, nunca foi estabelecido com o BCP qualquer protocolo/contrato relativo à movimentação a descoberto da conta deste Instituto. Dado que não houve, por parte do IGA, qualquer intenção de utilizar descobertos bancários, não foi solicitada a correspondente autorização, nem à tutela, nem à Secretaria Regional das Finanças.
>
> 6 — Em resumo, tomando uma recomendação rotineira por uma ordem, o BCP depositou, nas contas dos funcionários, os respectivos vencimentos, sem que os valores anteriormente depositados na conta do IGA já se encontrassem disponíveis, e procedeu à cobrança de juros, sem de tal procedimento dar prévio conhecimento ao IGA.
>
> 7 — Em consequência do sucedido, o conselho directivo decidiu rever o procedimento que então se efectuava e abandonou-o, definitivamente. Desde Setembro de 1993 que o IGA possui uma conta de tesouraria à ordem no BPA que recebe directamente o depósito da requisição de vencimentos e o transfere pelos funcionários.

b) Os responsáveis do IHM alegaram:

> O saldo bancário em 30 de Novembro de 1993 nesta conta era de 503$20. A 16 de Dezembro o IHM emitiu um cheque no valor de 434$, tendo resultado um saldo de 69$20.
>
> O Banco em 2 de Dezembro de 1992 debitou esta conta no montante correspondente ao saldo, para pagamento de despesas de manutenção, débito este que o IHM só veio a tomar conhecimento a 18 de Janeiro de 1993 através do extracto bancário enviado pelo banco, dando origem a encargos (juro e imposto) no montante de 55$.
>
> O referido na alínea *b*) do vosso ofício não teve o conhecimento prévio da Secretaria Regional das Finanças por ter ocorrido involuntariamente.
>
> Não houve lugar a quaisquer acordos/contratos com a entidade bancária pelos motivos atrás expostos.

c) Os responsáveis do IVM disseram:

> [...] A finalidade desta livrança foi para abastecer o mercado regional de álcool etílico e álcool vínico dado que o Instituto exercia o «monopólio» até 1990. Como não existiam infra-estruturas particulares para assegurar estes produtos de modo a não prejudicar o sector de produção e exportação de vinho da Madeira e assegurar o fornecimento das farmácias de álcool etílico, este Instituto confirmou as aquisições em 1991 e 1992 até à altura em que foram criadas as condições e infra-estruturas por empresas particulares de modo a responder às necessidades de mercado regional. A partir da existência de particulares deixamos esta actividade de compra e venda de alcoóis.

d) Os responsáveis do extinto FIFPROF explicaram:

> [...] não se constatou uma utilização de verbas a descoberto na conta de depósitos à ordem n.º 24844949-001, aberta no Banco Totta & Açores, o que se pode verificar através de cópia dos extractos bancários que ora se juntam. A movimentação de verbas da conta, que não utilizações, correspondem apenas a débitos efectuados pelo próprio banco, o que terá sido devido à acumulação de saldo negativo. [...] Em relação a essas situações ocorridas, até por força de alguma debilidade organizacional do fundo e pese embora o empenho dos seus responsáveis, não terão sido de facto colhidas as autorizações exigidas nos precisos termos legais.

Confirma-se assim a falta de parecer e de autorização das operações de crédito realizadas pelo Instituto do Vinho da Madeira, pelo Instituto de Habitação da Madeira, pelo Instituto de Gestão da Água e pelo FIFPROF, como deficiências imputáveis aos gerentes desses fundos e serviços autónomos, mas as quais os serviços da Secretaria Regional das Finanças contribuíram, por omissão de efectivo controlo interno da dívida dos fundos e serviços autónomos [22].

Relativamente ao quesito n.º 34, onde se apontava como infracção financeira a não submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas das operações de crédito efectuadas pelos serviços e fundos autónomos, a Secretaria Regional das Finanças reconheceu:

> Na realidade, houve operações de crédito levadas a cabo pelos FSA e discriminadas neste quesito que não foram submetidas a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, contrariamente ao que deveria ter sucedido. No entanto, houve outras situações que resultaram em utilizações dos saldos contabilísticos, ou seja, saldos que não estavam totalmente disponíveis. Estas situações não estão sujeitas a visto prévio do Tribunal de Contas dado que havia cobertura financeira, só que os saldos não estavam disponíveis nesse momento.

Não se contesta a veracidade do alegado, especialmente no que se refere ao Instituto de Gestão da Água e ao Instituto de Habitação da Madeira, visto que, nos termos das respostas dos respectivos dirigentes, os descobertos bancários que ocorreram ficaram a dever-se a razões exógenas aos serviços.

No entanto, o mesmo não se poderá dizer a respeito dos restantes serviços autónomos, já que:

- No que respeita ao Centro Regional de Saúde e ao Centro Hospitalar do Funchal, a Secretaria Regional das Finanças participou na negociação e autorizou as operações de crédito em causa;
- Quanto ao Instituto do Vinho da Madeira, tratou-se de uma operação de crédito obtida junto do Banco Totta & Açores titulado por uma livrança;
- No caso do FIFPROF, deveu-se a uma conta bancária em nome do Governo Regional, no qual três clubes de futebol depositavam os juros de uma operação de crédito por eles contraídos, e que, em virtude de alguns atrasos de pagamento, por vezes ficava a descoberto.

A situação não pode deixar de ser qualificada de grave, devido à sua repercussão no excesso do limite do endividamento da Região, verificado em 1993 [23], e, bem assim, devido à gravidade das infracções financeiras envolvidas, a serem oportunamente analisadas em sede de julgamento das contas de gerência respectivas. Ora, se aquelas operações de crédito tivessem sido objecto de controlo efectivo pela Secretaria Regional das Finanças, e devidamente sujeitas à fiscalização prévia da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, a correlativa situação de excesso do limite de endividamento da Região não se teria verificado.

---

[22] Relativamente ao ano de 1993, com a aprovação do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, passou a estar expressamente previsto, no artigo 11.º, n.º 4, a necessidade da autorização prévia por S. Ex.ª o Secretário Regional das Finanças, nos termos do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, assim como a concorrência dessa operação para o limite de endividamento da Região, fixado anualmente na Lei do Orçamento do Estado, nos termos dos artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro.

[23] A análise do conjunto de Programas de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira efectua-se no ponto 5 do presente capítulo.

4 — Dívida directa consolidada do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos

De acordo com os elementos obtidos pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, a dívida directa do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos apresentava em 31 de Dezembro de 1993, o seguinte valor e composição:

(Em contos)

Designação	Valor
Governo Regional	110 459 537
Fundos e serviços autónomos	5
Total da dívida consolidada	110 459 542

Uma vez apurado o montante global da dívida directa consolidada do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos, proceder-se-á no ponto seguinte à verificação do cumprimento das restrições ao endividamento da Região, concretizadas no n.º 1 do artigo 53.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, em conjugação com o disposto no artigo 7.º da Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro.

5 — O programa de recuperação financeira da RAM

Tendo em vista o «saneamento e disciplina das finanças regionais face ao cumulativo processo de endividamento», o programa de recuperação financeira da RAM estabelece na sua cláusula 2.ª, que «o Governo, no âmbito deste programa, fará constar da proposta de Lei do Orçamento do Estado de cada ano, que o financiamento adicional líquido da Região Autónoma da Madeira será zero e que não poderá ser concedido aval do Estado a qualquer dívida adicional da Região Autónoma da Madeira [24]».

Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, que estabelece o regime de endividamento das Regiões Autónomas, reconhece a importância do referido programa, ao consagrar no artigo 7.º que, «durante o período de vigência do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira, prevalecem, para aquela Região, os objectivos e metas nele contidos».

Assim, e em conformidade com o disposto nos artigos 2.º, 3.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, e a Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 1993, incluiu a seguinte norma:

Artigo 53.º

Endividamento das Regiões Autónomas

1 — A Região Autónoma da Madeira só poderá contrair empréstimos que impliquem um aumento do seu endividamento líquido mediante prévia autorização do Governo da República e no quadro do respectivo Programa de Reequilíbrio Financeiro.

Mas esta flexibilização, introduzida pela Lei de Orçamento do Estado para 1993, veio a sofrer maior alargamento, quando o artigo 14.º do orçamento suplementar ao Orçamento do Estado para 1993 (Lei n.º 71/93, de 26 de Novembro) deixou expresso:

Artigo 14.º

Avales às Regiões Autónomas

1 — Fica o Governo autorizado, através do Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar, a conceder avales às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, até ao montante global de 20 milhões de contos, sujeitos em cada caso ao estabelecimento de acordos financeiros a celebrar com a República, sendo os limites fixados no artigo 57.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, acrescidos em conformidade.

2 — Acrescem aos limites de endividamento líquido a que se referem os n.os 1 e 2 do artigo 53.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, os montantes das operações contraídas pelas Regiões Autónomas e avalizadas pelo Estado nos termos do número anterior.

Foi, aliás, na sequência desta alteração à Lei do Orçamento do Estado para 1993 que a Região pôde contrair, em Dezembro de 1993, um empréstimo junto de algumas instituições de crédito, no montante global de 10 milhões de contos [25].

Analisadas as questões de índole legal, elaborou-se o mapa seguinte que permite evidenciar que, embora no fim do ano a situação estivesse regularizada, verificou-se um acréscimo do endividamento líquido da Região, no decorrer do ano económico de 1993:

De 1 de Janeiro a 31 de Agosto de 1993

Res./FSA	Data	Instituição de crédito	Amortização	Endividamento	*Plafond*
CRS	01-01-1993	BANIF	-$-	4 876 266$00	— 4 876 266$00
IVM	02-01-1993	BTA	13 000 000$00	-$-	8 123 734$00
FIFPROF	04-01-1993	BTA	-$-	917 364$80	7 206 369$20
1281/93	15-01-1993	BEI — Estradas Madeira	34 439 169$00	-$-	41 645 538$20
IHM	21-01-1993	BTA	434$00	-$-	41 645 972$20
IGA	22-01-1993	BCP	-$-	915 739$90	40 730 232$30
10/93	22-01-1993	BANIF	9 000 000$00	-$-	49 730 232$30
IGA	25-01-1993	BCP	915 739$90	-$-	50 645 972$20
CRS	31-01-1993	BANIF	4 876 266$00	-$-	55 522 238$20
FIFPROF	01-02-1993	BTA	-$-	538 738$10	54 983 500$10
CRS	28-02-1993	BANIF	-$-	17 212 312$50	37 771 187$60
FIFPROF	01-03-1993	BTA	-$-	499 215$80	37 271 971$80
CRS	31-03-1993	BANIF	17 212 312$50	-$-	54 484 284$30
FIFPROF	05-04-1993	BTA	-$-	565 642$50	53 918 641$80
IGA	22-04-1993	BCP	-$-	2 898 421$90	51 020 219$90
IGA	23-04-1993	BCP	2 898 421$90	-$-	53 918 641$80
FIFPROF	03-05-1993	BTA	-$-	561 585$10	53 357 056$70
FIFPROF	02-06-1993	BTA	-$-	594 861$90	52 762 194$80
FIFPROF	02-07-1993	BTA	-$-	590 595$20	52 171 599$60
497/93	02-07-1993	BEI — Ambiente Madeira	24 095 266$00	-$-	76 266 865$60
CHF	07-07-1993	BANIF	-$-	129 204 992$00	— 52 938 126$40
CHF	12-07-1993	BANIF	42 823 161$00	-$-	— 10 114 965$40
FIFPROF	12-07-1993	BTA	1 600 000$00	-$-	— 8 514 965$40
CHF	16-07-1993	BANIF	56 514 283$00	-$-	47 999 317$60
CHF	20-07-1993	BANIF	29 867 548$00	-$-	77 866 865$60

[24] O Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira foi aprovado pela deliberação do Conselho de Ministros de 21 de Setembro de 1989, assinado em 22 de Setembro de 1989, é válido até 31 de Dezembro de 1997. O Programa visa essencialmente a criação de condições para reequilíbrio financeiro da Região Autónoma da Madeira, através da contenção efectiva das despesas correntes e da comparticipação do Orçamento do Estado no serviço da dívida pública regional, e, paralelamente, a reestruturação da mesma.

[25] Cf. o Acórdão n.º 39/93, de 20 de Dezembro, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 46, de 24 de Fevereiro de 1994, que visou a minuta prévia do contrato de empréstimo, no valor de 10 000 000 contos, a contrair pela Região Autónoma da Madeira junto de diversas instituições de crédito (processo de fiscalização prévia n.º 5087/93).

Res./FSA	Data	Instituição de crédito	Amortização	Endividamento	*Plafond*
680/93	21-07-1993	BANIF	9 000 000$00	-$-	86 866 865$60
IGA	22-07-1993	BCP	-$-	370 715$10	86 496 150$50
681/93	22-07-1993	BEI — Estradas Madeira	38 963 432$00	-$-	125 459 582$50
IGA	23-07-1993	BCP	370 715$10	-$-	125 830 297$60
CHF	26-07-1993	BANIF	-$-	102 023 498$00	23 806 799$60
CRS	30-07-1993	BANIF	-$-	198 981 874$00	— 175 175 074$40
FIFPROF	02-08-1993	BTA	-$-	600 170$50	— 175 775 244$90
CHF	13-08-1993	BANIF	-$-	144 186 157$50	— 319 961 402$40
CHF	30-08-1993	BANIF	-$-	993 298$00	— 320 954 700$40
CRS	31-08-1993	BANIF	198 981 874$00	-$-	— 121 972 826$40
CRS	31-08-1993	BANIF	-$-	417 680 498$50	— 539 653 324$90

De 1 de Setembro a 31 de Dezembro de 1993

Res./FSA	Data	Instituição de crédito	Amortização	Endividamento	*Plafond*
CHF	01-09-1993	BANIF	181 432 463$00	-$-	— 358 220 861$90
FIFPROF	02-09-1993	BTA	-$-	599 673$30	— 358 820 535$20
CHF	13-09-1993	BANIF	-$-	109 754 957$50	— 468 575 492$70
FIFPROF	14-09-1993	BTA	1 450 000$00	-$-	— 467 125 492$70
CHF	16-09-1993	BANIF	7 577 950$00	-$-	— 459 547 542$70
CHF	21-09-1993	BANIF	26 396 926$00	-$-	— 433 150 616$70
CRS	30-09-1993	BANIF	417 680 498$50	-$-	— 15 470 118$20
CRS	30-09-1993	BANIF	-$-	411 711 131$00	— 427 181 249$20
CHF	30-09-1993	BANIF	141 550 572$00	-$-	— 285 630 677$20
FIFPROF	30-09-1993	BTA	640 000$00	-$-	— 284 990 677$20
FIFPROF	04-10-1993	BTA	-$-	552 226$10	— 285 542 903$30
CHF	19-10-1993	BANIF	-$-	175 112 989$00	— 460 655 892$30
CHF	28-10-1993	BANIF	175 112 989$00	-$-	— 285 542 903$30
CRS	29-10-1993	BANIF	411 711 131$00	-$-	126 168 227$70
CRS	29-10-1993	BANIF	-$-	439 903 850$50	— 313 735 622$80
FIFPROF	02-11-1993	BTA	44 919$60	333 236$90	— 314 023 940$10
CHF	19-11-1993	BANIF	-$-	83 033 786$50	— 397 057 726$60
FIFPROF	19-11-1993	BTA	22 484 793$70	-$-	— 374 572 932$90
FIFPROF	22-11-1993	BTA	-$-	10 504 036$60	— 385 076 969$50
CHF	26-11-1993	BANIF	-$-	10 642 995$00	— 395 719 964$50
CRS	30-11-1993	BANIF	439 903 850$50	-$-	44 183 886$00
CRS	30-11-1993	BANIF	-$-	337 500 947$00	— 293 317 061$00
CHF	30-11-1993	BANIF	93 676 781$50	-$-	— 199 640 279$50
FIFPROF	06-12-1993	BTA	-$-	278 666$60	— 199 918 946$10
FIFPROF	07-12-1993	BTA	-$-	10 786 811$80	— 210 705 757$90
FIFPROF	14-12-1993	BTA	11 292 000$00	-$-	— 199 413 757$90
CRS	15-12-1993	BANIF	337 500 947$00	-$-	138 087 189$10
CRS	15-12-1993	BANIF	-$-	27 877 989$00	110 209 200$10
CRS	17-12-1993	BANIF	27 877 989$00	-$-	138 087 189$10
CRS	17-12-1993	BANIF	-$-	390 581 339$50	— 252 494 150$40
FIFPROF	17-12-1993	BCP	-$-	430 000$00	— 252 924 150$40
1213/93	21-12-1993	BEI — Ambiente Madeira	26 819 428$00	-$-	— 226 104 722$40
	21-12-1993	Acréscimo do *plafond*	10 000 000 000$00	-$-	9 773 895 277$60
	21-12-1993	Contracção empréstimo	-$-	10 000 000 000$00	— 226 104 722$40
CRS	23-12-1993	BANIF	390 581 339$50	-$-	164 476 617$10
FIFPROF	31-12-1993	BTA	10 278 514$90	-$-	174 755 132$00
FIFPROF	31-12-1993	BCP	424 323$90	-$-	175 179 455$90

A situação expressa no mapa anterior constou do quesito n.º 38 prévio ao presente parecer, tendo em resposta a Secretaria Regional das Finanças referido:

1 — A Região Autónoma da Madeira solicitou a autorização do Governo da República para a contracção do empréstimo no montante de 10 milhões de contos, o qual implicou um acréscimo de endividamento líquido da Região, nos termos do artigo 53.º, n.º 1, da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 1993) e do artigo 14.º da Lei n.º 71/93, de 26 de Novembro (orçamento suplementar ao Orçamento do Estado para 1993).

A contracção foi precedida de autorização da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, nos termos do Decreto Legislativo Regional n.º 21/93/M, de 19 de Dezembro.

2 — Efectivamente, verificou-se um acréscimo do endividamento líquido da Região no decorrer do ano de 1993, conforme dispositivos legais mencionados no ponto anterior.

3 — Foi efectuada em 20 de Dezembro de 1993, a amortização da operação de crédito efectuada pelo Centro Regional de Saúde Pública no montante de 390 000 contos.

Conforme ficou confirmado, nos termos do ponto 2 da resposta da Secretaria Regional das Finanças, e embora a situação de acréscimo do endividamento líquido da Região Autónoma da Madeira estivesse regularizada no fim do ano económico de 1993, houve, durante o ano em análise, um crescimento do endividamento líquido da Região, o que constitui infracção financeira, imputável aos gerentes dos referidos fundos e serviços autónomos, a apreciar em sede de julgamento das respectivas contas de gerência, e também susceptível de recair sobre os responsáveis da Secretaria Regional das Finanças, por não terem implementado medidas de controlo interno adequadas, tendentes a impedir o excesso de endividamento por parte dos fundos e serviços autónomos (cf. o artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/92/M, de 10 de Abril — na parte que se refere ao período que medeia o início do ano e a entrada

em vigor do novo Orçamento — e artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de 3 de Setembro, que pôs em execução o Orçamento da Região para 1993).

O ponto 3 da supra-referida resposta aborda uma questão mais delicada, já que, conforme se pode verificar no quadro anterior, à data do visto da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas à operação de crédito de 10 milhões de contos, não existiria capacidade de endividamento, devido à contracção de dívida flutuante pelo Centro Regional de Saúde Pública. Recorde-se que, de acordo com a informação prestada pela Secretaria Regional das Finanças, aquando da análise do processo de visto, foi referido que esta dívida se encontrava regularizada em 20 de Dezembro de 1993. Todavia, e de acordo com os elementos solicitados pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas àquele serviço autónomo (extractos bancários da conta aberta do BANIF n.º 453594301/10 referentes ao mês de Dezembro de 1993), apurou-se que esse descoberto bancário só foi efectivamente saldado em 23 de Dezembro de 1993, onerando, por isso, os limites de endividamento da Região no momento em que a minuta prévia do contrato foi submetida a visto.

No entanto, face ao desconhecimento da situação por parte da Secretaria Regional das Finanças, aquando da sujeição a visto do contrato de empréstimo de 10 milhões de contos, e tendo em consideração o facto de essa dívida estar saldada à data de utilização do empréstimo, a irregularidade em questão deve considerar-se sanada.

6 — A dívida indirecta da RAM

6.1 — Generalidades

Inicia-se neste momento a análise da dívida indirecta da Região Autónoma da Madeira, ou seja das responsabilidades da Região face aos seus devedores principais, emergentes da concessão de avales, que se encontra regulamentada em termos muito amplos pelo Decreto Regional n.º 23/79/M, de 16 de Outubro ([26]), permitindo nomeadamente, que a concessão de garantias a terceiros, por parte da Região, se proceda muito mais facilmente do que está previsto para o Estado ([27]).

Relativamente ao restante enquadramento jurídico dos avales a conceder pela Região, cabe referir que o Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, que define o regime de endividamento das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, deixou, no seu artigo 2.º, prevista a fixação (pela Assembleia da República, e na lei que aprova o Orçamento do estado para cada ano) de um limite máximo para os avales a conceder pela Região, o que não sucedeu até ao presente momento, relativamente a nenhuma das Regiões Autónomas.

Não obstante, a referência, contida no Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, à necessidade de fixar um limite máximo dos avales a conceder pela Região veio reforçar a pertinência das recomendações constantes dos pareceres do Tribunal de Contas, sobre as Contas da Região Autónoma da Madeira, tendo essa fixação sido acolhida, e bem, pela primeira vez, no Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, que aprovou o Orçamento da Região para 1993 (cf. o artigo 9.º), e voltando a figurar no artigo 10.º do Decreto Legislativo Regional n.º 11/94/M, de 28 de Abril.

A terminar este preâmbulo, saliente-se, que seria de interesse para a Região legislar no sentido de introduzir uma norma em que, à semelhança do que acontece com o Estado, obrigue o beneficiário dos avales da Região ao pagamento de uma taxa de aval, que teria por objectivo dar cobertura financeira a eventuais pagamentos feitos em execução de aval ([28]), e, bem assim, os custos administrativos relacionados com a concessão de avales.

6.2 — O movimento de avales

Inicia-se agora a análise da evolução dos avales concedidos pela Região, durante o ano de 1993, tendo em atenção que o artigo 9.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, fixou em 15 milhões de contos o limite para a concessão de avales relativos a operações financeiras durante o ano de 1993, e em 1,5 milhões de contos para a concessão de avales ou quaisquer outras garantias a operações não financeiras.

Refere-se ainda que as divergências apresentadas nos quesitos n.ºs 41 ([29]), 42 ([30]) e 43 ([31]) remetido à Secretaria Regional das Finanças para efeitos de contraditório, foram completamente esclarecidas pela mesma Secretaria Regional.

Os mapas seguintes apresentam o movimento de avales durante o ano económico de 1993:

Entidade beneficiária	Situação inicial (31 de Dezembro de 1992)	Situação final (31 de Dezembro de 1993)	Taxa de crescimento (percentagem)
COOMOPA, C. I. P. R. L. (1)	46 641 568$40	58 163 433$40	25
(2)	69 185 955$00	83 980 387$00	21
Empresa de Electricidade da Madeira	4 120 521 747$10	3 958 443 787$00	— 4
	139 125 000$00	74 200 000$00	— 47
	132 650 000$00	70 700 000$00	— 47
(3)	128 850 000$00	68 400 000$00	— 47
Estalagem do Mar — São Vicente	70 000 000$00	70 000 000$00	0
Imprensa Regional da Madeira, E.P. (4) Resolução n.º 134/93	5 600 000$00	4 500 000$00	— 20
(5) Resolução n.º 1348/93	6 250 000$00	4 200 000$00	— 33
(6) Resolução n.º 1351/93	7 291 662$20	8 000 000$00	10
(7) Resolução n.º 883/88	5 000 000$00	3 333 333$60	— 33
Resolução n.º 757/88	11 650 000$00	11 650 000$00	0
(8) Resolução n.º 1349/93	15 750 000$00	12 500 000$00	— 21
(9) Resolução n.º 1350/93	-$-	6 024 876$10	-
Novo Mundo — Cooperativa de Bordados	4 750 000$00	2 650 000$00	— 44
Planal, S. A.	300 000 000$00	300 000 000$00	0
	50 000 000$00	50 000 000$00	
Sociedade de Engenhos da Calheta, L.da	18 000 000$00	25 000 000$00	39
	-$-	10 000 000$00	
Jaime e Manuel Alves	8 000 000$00	7 700 000$00	— 4
COOPOBAMA — Cooperativa Prod. Banana da Madeira, C. R. L.	-$-	300 000 000$00	-

([26]) No parecer sobre a Conta da Região de 1989, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 4, de 22 de Abril de 1992, pp. 55 a 56, faz-se uma análise mais aprofundada do teor deste decreto regional.

([27]) Cf. a Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, que define o regime de concessão de avales pelo Estado.

([28]) Note-se que os beneficiários deste tipo de garantia obtêm das instituições bancárias taxas de juro mais baixas do que aquelas que se praticam na ausência de aval da Região, não se descortinando qualquer razão para que a entidade garante das operações de crédito não cobre uma taxa pelo serviço prestado.

([29]) Referente a alterações entre os montantes avalizados pela Região, inscritos na Conta da Região de 1993, relativos à Imprensa Regional da Madeira e à empresa Porto Seguro — Sociedade de Pescas (cf. o mapa anexo VI — «Avales concedidos pela Região Autónoma da Madeira — situação em 31 de Dezembro de 1993»), tendo a Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade (ofício n.º 504, de 9 de Março de 1995), referido que, relativamente à Imprensa Regional da Madeira, apenas deveria constar o valor global de 50 208 209$70 (a divergência em causa deveu-se ao facto de terem sido contabilizados em duplicado alguns avales), enquanto relativamente à empresa Porto Seguro, foram considerados por lapso no mapa anexo VI os encargos financeiros com juros e imposto no valor de 8 699 678$, os quais foram regularizados pela empresa em 1993.

([30]) Apontou divergências entre os montantes inscritos na Conta da Região de 1992 (cf. o mapa anexo VI — «Avales concedidos pela Região Autónoma da Madeira — situação em 31 de Dezembro de 1992»), referentes à COOMOPA, C. I. P. R. L., e à Imprensa Regional da Madeira, E. P., e os constantes da Conta da Região para 1993. Nos termos do ofício n.º 504, remetido pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, e no que respeita à COOMOPA, C. I. P. R. L., refere-se que tal aumento se ficou a dever ao lançamento de juros moratórios pelo Banco Português do Atlântico, por impossibilidade financeira do beneficiário para regularizar a situação, e no que respeita à empresa pública Imprensa Regional, a divergência referida no quesito n.º 42 ficou a dever-se a um lapso dos nossos serviços.

([31]) Sobre a não contabilização, no mapa anexo VI — «Avales concedidos pela Região Autónoma da Madeira — situação em 31 de Dezembro de 1993», de um aval concedido a José Manuel Freitas, no valor de 5000 contos o qual não consta do mapa anexo VII — «Avales concedidos pela Região Autónoma da Madeira em 1993».

Entidade beneficiária	Situação inicial (31 de Dezembro de 1992)	Situação final (31 de Dezembro de 1993)	Taxa de crescimento (percentagem)
Porto Seguro — Sociedade de Pescas, L.da (10)	–$–	87 000 000$00	–
Cruz Vermelha Portuguesa (Infantário D. Mina)	–$–	67 140 000$00	–
Cruz Vermelha Portuguesa (Infantário América)	–$–	80 000 000$00	–
BANAGRI — Cooperativa Agrícola, C. R. L. (11)	–$–	121 949 218$30	–
Cooperativa Agrícola de Produtores de Frutas da Madeira (11)	–$–	202 211 398$20	–
BANEIROPA — Cooperativa Agrícola, C. R. L. (11)	–$–	237 674 642$80	–
Total das empresas	5 139 265 932$70	5 925 421 076$40	15
Agostinho Mário Rosário Martins	4 000 000$00	4 000 000$00	0
Amândio Roberto Correia Lucas	4 000 000$00	4 000 000$00	0
Ana Maria Florença Agrela	4 000 000$00	4 000 000$00	0
António Castro	3 500 000$00	3 500 000$00	0
António Lucílio Sousa Gonçalves	6 200 000$00	6 200 000$00	0
Carlos Alberto Sousa Garcês	6 000 000$00	6 000 000$00	0
Carlos Alberto Melim	6 000 000$00	6 000 000$00	0
Carlos Mané	8 792 231$00	8 792 231$00	0
Emanuel Sousa e Maria Odete G. Sousa	4 000 000$00	4 000 000$00	0
Francisco José Alves Vilão	4 000 000$00	4 000 000$00	0
Gonçalo A. Teixeira Ferreira	4 720 000$00	4 720 000$00	0
Ana Paula	–$–	10 000 000$00	–
Solanja Maria Rodrigues Aguiar	–$–	8 600 000$00	–
Maria Iolanda Rodrigues A. Franco	–$–	7 900 000$00	–
Hugo Amaro Rodrigues Aguiar	40 000 000$00	9 720 000$00	— 76
Humberto Feliciano Silva	5 500 000$00	5 500 000$00	0
José Carlos N. Ferreira Vieira	–$–	5 000 000$00	
Inocêncio B. Bonito	10 000 000$00	4 980 000$00	— 50
João José Nobre Pereira	6 000 000$00	6 000 000$00	0
João Luís Azinhais Abreu Santos	5 000 000$00	5 000 000$00	0
Jorge Adrião Silva Fernandes	3 500 000$00	3 500 000$00	0
Jorge Branco Camacho	5 300 000$00	5 300 000$00	0
José Almada Fernandes	3 500 000$00	3 500 000$00	0
José António Soares Ornelas	4 000 000$00	4 000 000$00	0
José Brígido Silva	4 230 000$00	4 230 000$00	0
José Câncio Teixeira Machado	8 000 000$00	8 000 000$00	0
José Fernando Freitas	3 000 000$00	3 000 000$00	0
José Manuel Freitas	4 470 000$00	5 000 000$00	12
José Pereira	6 930 000$00	6 930 000$00	0
José Silvestre Henriques Moura	5 000 000$00	5 000 000$00	0
Manuel Hilário Alves Melim	2 000 000$00	2 000 000$00	0
Marco A. C. A. F. e Filipa Carmo S. Freitas	7 500 000$00	7 500 000$00	0
Maria Emanuela F. Gonçalves	4 500 000$00	4 500 000$00	0
Maria Isabel C. Silva e Sotero T. Silva	7 470 000$00	7 470 000$00	0
Miguel Ângelo Castro Rodrigues	4 000 000$00	4 000 000$00	0
Miguel José Mendes Silva	4 760 000$00	4 760 000$00	0
Valdemar Félix Rodrigues	7 000 000$00	7 000 000$00	0
Vítor G. Nóbrega e Maria da Luz T. Nóbrega	8 510 000$00	8 510 000$00	0
Ricardo Luís A. Silva e Lina Pereira Silva	–$–	7 000 000$00	–
José Isaque Franco e Maria Fátima A. Franco	–$–	8 000 000$00	–
João F. D. Sousa e Isabel Maria Abreu Sousa	–$–	2 829 000$00	–
Orlando A. Barbeito e Maria Josea Barbeito	–$–	12 500 000$00	–
Martinha A. F. Rebolo e José L. Rebolo	–$–	9 000 000$00	–
Sérgio Emídio N. V. Alves e Marinela Alves	–$–	5 000 000$00	–
Norberto Silva Faria e Ida Dinora Faria	–$–	7 000 000$00	–
João Carlos Catanho e Maria G. R. Jarimba	–$–	3 500 000$00	–
Cooperativa Hab. Const. «O Meu Apartamento», C. R. L.	–$–	617 834 000$00	–
CCHESA — Cooperativa Const. Hab. Ec. Santo António, C. R. L.	–$–	142 185 000$00	–
CCHESA — Cooperativa Const. Hab. Ec. Santo António, C. R. L.	–$–	15 441 000$00	–
Total de outros	215 382 231$00	1 042 401 231$00	384
Câmara Municipal da Calheta	469 079 672$00	469 079 672$00	0
Câmara Municipal de Câmara de Lobos	306 535 903$00	306 535 903$00	0
Câmara Municipal do Funchal	1 961 595 944$00	1 961 595 944$00	0
Câmara Municipal de Machico	1 230 808 300$00	1 230 808 300$00	0

Entidade beneficiária	Situação inicial (31 de Dezembro de 1992)	Situação final (31 de Dezembro de 1993)	Taxa de crescimento (percentagem)
Câmara Municipal do Porto Moniz	218 929 510$00	218 929 510$00	0
Câmara Municipal da Ribeira Brava	631 196 965$00	631 196 965$00	0
Câmara Municipal de Santa Cruz	609 638 708$00	609 638 708$00	0
Câmara Municipal de Santana	372 631 436$00	372 631 436$00	0
Câmara Municipal de São Vicente	981 213 329$00	981 213 329$00	0
Total dos municípios	6 781 629 767$00	6 781 629 767$00	49
Total geral	12 136 277 930$70	13 749 452 074$40	13

Notas explicativas

(1) e (2) Os montantes inscritos no parecer e na Conta da Região de 1992 (situação em 3 de Dezembro de 1992) estavam incorrectos (onde estava inscrito 32 395 654$20 e 50 961 167$ deveria estar, respectivamente, 46 641 568$40 e 69 185 955$).

(3) Por lapso dos serviços da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, relativamente à situação em 31 de Dezembro de 1992, foi inscrito o valor de 128 250 contos, quando na realidade era 128 850 contos.

(4), (5), (6), (7), (8) e (9) Lapsos no mapa anexo VI à Conta da Região, explicados pelo ofício n.º 504, de 9 de Março de 1995, da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade.

(10) Por lapso, foi registado no mapa anexo VI à Conta da Região de 1993 o valor de 95 699 678$, que incluía indevidamente os encargos financeiros com juros e impostos, no valor de 8 699 678$ (que foram regularizados pela empresa durante o ano de 1993).

(11) Aplicada a taxa média de câmbio do dólar para o ano de 1993, de acordo com informação fornecida pelo Banco de Portugal.

Através dos elementos apresentados no quadro anterior, verifica-se que a situação global dos avales concedidos pela Região, em 31 de Dezembro de 1993, registou um crescimento apreciável (cerca de 1,6 milhões de contos correspondentes a um acréscimo de 13 %) sendo significativo o crescimento do valor dos avales concedidos a empresas (+ 15 %) e a operações de crédito relacionadas com a promoção de habitação (+ 384 %).

Assim, no que diz respeito aos avales a empresas, que representam 43 % do total de avales, salientam-se os casos da Empresa de Electricidade da Madeira, que é beneficiária de 70 % (4,17 milhões de contos), da Planal, S. A. (no valor de 350 000 contos), da COOPOBAMA (cerca de 300 000 contos), da BANEUROPA (cerca de 237 000 contos) e da Cooperativa Agrícola de Produtos de Frutas da Madeira (cerca de 202 000 contos).

Registe-se, igualmente, que as operações de crédito avalizadas pelo Governo Regional às Cooperativas BANAGRI, BANEUROPA e à Cooperativa Agrícola dos Produtores de Frutas da Madeira referem-se a empréstimos externos ([32]).

Merece ainda destaque, no âmbito da política de incentivo à habitação a concessão de novos avales a cooperativas no valor de 775 460 contos (avales a operações de crédito a contrair pelas cooperativas junto do Instituto Nacional de Habitação e destinados à construção de habitação social) e a particulares (86 329 contos) no âmbito da política de incentivos à habitação (avales concedidos aos particulares titulares de direito de superfície de lotes de terreno destinados à habitação, atribuídos pelo Instituto de Habitação da Madeira nos termos da Resolução n.º 800/92, de 6 de Agosto, para efeitos de financiamento, a contrair junto da Caixa Geral de Depósitos).

A dívida garantida aos municípios da Região Autónoma da Madeira absorve 49 % dos avales concedidos pela Região, não tendo sido atribuídos aos mesmos quaisquer novos avales no ano de 1993 ([33]).

Importa igualmente referir que as responsabilidades da Região por avales concedidos corresponde, aproximadamente, a 21 % (20 % em 1992) das receitas correntes cobradas em 1993, o que deverá fazer repensar a forma de fixação do limite da responsabilidade da Região por avales a conceder, dado que, em caso de incumprimento por parte dos devedores principais (note-se que o valor de avales à dívida dos municípios regionais ultrapassa 6,7 milhões de contos), o Governo Regional poderá deparar-se com situações de ruptura de tesouraria.

Para terminar esta análise refira-se que, durante o ano de 1993, não se verificou qualquer pagamento, em execução de aval e que com base no anexo VIII à Conta da Região, os reembolsos ao Governo Regional resultantes da execução de avales em anos anteriores atingiram o valor de 1 316 613$, sendo 16 613$ respeitantes a Jorge José Silvestre Gonçalves e 1 300 000$ respeitantes à BATIFER — Sociedade de Estudos, Construção e Empreendimentos, L.da

7 — A dívida administrativa

A dívida administrativa engloba, «grosso modo», todas as despesas assumidas pelos serviços da Administração Regional Autónoma, mas não pagas por falta de autorização de pagamento e/ou por insuficiência de tesouraria até final do ano económico (considerando-se, para o efeito, 31 de Janeiro de 1994 como a data limite para o pagamento das despesas — período complementar).

E regista-se que, apesar das sucessivas recomendações do Tribunal de Contas, a Conta da Região relativa a 1993 ([34]) continua a não evidenciar a dívida administrativa (dívida a fornecedores), bem como as razões do não pagamento, até ao fim do ano económico, dos encargos assumidos.

O carácter premente desta informação está bem patente no facto de o montante deste tipo de dívida da Administração Regional Autónoma, reportada a 31 de Dezembro de 1993, atingir o valor de 13,2 milhões de contos, sem que, houvesse garantias das disponibilidades de tesouraria necessárias para efectuar o pagamento dos fornecimentos efectuados. Esta situação traduz-se, na prática, num financiamento privado dessas despesas, assegurado à custa das empresas a quem ficaram por pagar os encargos.

7.1 — Encargos assumidos e não pagos durante o ano de 1993

De acordo com a análise efectuada, pelos serviços operativos da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, ao mapa dos encargos assumidos e não pagos (remetido pela Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, a coberto do ofício n.º 2055, de 30 de Dezembro de 1994), apurou-se que não foram registados nesse mapa as dívidas a fornecedores da Assembleia Legislativa Regional, da Escola de Hotelaria e Turismo da Madeira e do Instituto do Vinho da Madeira, nos valores de, respectivamente, 70 122 917$, 859 967$ e 8 137 980$.

Quando questionados (cf. o quesito n.º 45), os serviços da Secretaria Regional das Finanças responderam:

> Efectivamente, na relação de encargos assumidos e não pagos, elaborada pela DROC, não constam as dívidas dos fundos e serviços autónomos referidos (Assembleia Legislativa Regional, Escola de Hotelaria e Turismo da Madeira e Instituto do Vinho da Madeira).

([32]) Avales atribuídos respectivamente pelas Resoluções n.os 1214/93, 1216/93 e 1215/93, relativas a operações de crédito efectuadas junto do BCP tituladas em dólares, com o intuito de financiar a aquisição de contentores frigoríficos para o transporte de banana. Estas aquisições são cofinanciadas pelo Programa Operacional Melhoria e Modernização de Estruturas de Comercialização da Banana e, nos termos das resoluções, o aval caduca imediatamente após o beneficiário receber do IFADAP o subsídio a que legalmente tem direito.

([33]) Recorde-se que no ano de 1992 foram concedidos, novos avales à Câmara Municipal do Funchal, no valor global de 181 420 980$, destinados a garantir o pagamento das prestações relativas às dívidas da Câmara a particulares, emergentes da expropriação, por utilidade pública, de alguns prédios urbanos na cidade do Funchal.

([34]) Cf. a recomendação n.º 3.25 do parecer sobre a Conta da Região de 1990, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 36, suplemento, de 12 de Fevereiro de 1993; Recomendação n.º 3.1.23 do parecer sobre a Conta de 1991, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 257, suplemento, de 3 de Novembro de 1993, e recomendação n.º 3.1.23, do parecer sobre a Conta de 1992, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 260, suplemento, de 10 de Novembro de 1994.

Relativamente ao Instituto do Vinho da Madeira, verifica-se que de acordo com informação prestada a estes serviços não transitaram quaisquer encargos assumidos e não pagos para 1994.

Igualmente quanto aos restantes serviços e fundos autónomos, não existe qualquer registo nesta Direcção de que tenham transitado encargos assumidos e não pagos de 1993 para 1994.

Sem pôr em dúvida a resposta da Secretaria Regional das Finanças, refere-se, todavia, que, de acordo com os elementos remetidos à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas pelos aludidos fundos e serviços autónomos (35), a dívida administrativa desses fundos ascende aos montantes supra referidos tendo os serviços de apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas incluído, no quadro seguinte, essas dívidas:

Dep.	Designação	Encargos assumidos e não pagos		
		Sem autorização de pagamento		Com autorização de pagamento
		Valor	Subtotal	Valor
01	Assembleia Legislativa Regional (*a*)	70 122 917$00	70 122 917$00	–$–
02	Presidência do Governo Regional:			
	Gabinete	33 763 902$00	–$–	–$–
	Delegação do Governo Regional do Porto Santo	4 426 209$00	38 190 111$00	327 080$00
03	Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação:			
	Gabinete	8 434 012$50	–$–	–$–
	Direcção Regional do Trabalho	2 099 718$00	–$–	–$–
	Inspecção do Trabalho	1 748 281$00	–$–	–$–
	Direcção Regional da Juventude	3 223 688$00	–$–	–$–
	Investimentos do Plano	4 572 497$00	20 078 196$50	12 096$00
04	Secretaria Regional de Agricultura, Florestas e Pescas:			
	Gabinete	12 428 137$00	–$–	–$–
	Direcção Regional de Florestas	26 180 234$00	–$–	–$–
	Direcção Regional de Agricultura	97 603 576$00	–$–	–$–
	Direcção Regional de Pecuária	6 496 694$00	–$–	–$–
	Direcção Regional de Pescas	311 013 393$00	–$–	–$–
	Fundo Especial de Extinção da Colonia	6 467 392$00	–$–	–$–
	Fundo Madeirense de Seguro de Colheitas	76 140$00	–$–	–$–
	PEDAP	535 902 543$00	–$–	–$–
	Instituto do Vinho da Madeira (*b*)	8 137 980$00	–$–	–$–
	Investimentos do Plano	491 578 448$50	1 495 884 537$50	3 598 746$50
05	Secretaria Regional da Educação:			
	Gabinete	4 651 907$00	–$–	–$–
	Escola Básica e Secundária de Gonçalves Zarco	4 048 946$00	–$–	–$–
	Escola Básica e Secundária de Bartolomeu Perestrelo	1 974 914$00	–$–	–$–
	Escola Preparatória de Machico	20 400$00	–$–	–$–
	Escola Preparatória de Calheta	252 140$00	–$–	–$–
	Escola Básica e Secundária do Padre Manuel Álvares	411 341$00	–$–	–$–
	Escola Preparatória e Secundária do Estreito de Câmara de Lobos	3 293 268$50	–$–	–$–
	Escola Preparatória de Santa Cruz	1 359 904$00	–$–	–$–
	Escola Preparatória de Ponta do Sol	27 922$00	–$–	–$–
	Escola Preparatória de Horácio Bento Gouveia	726 403$00	–$–	–$–
	Escola Preparatória de Achada	1 248 254$00	–$–	–$–
	Escola Preparatória e Secundária de São Vicente	19 656$00	–$–	–$–
	Escola Secundária de Jaime Moniz	1 309 414$00	–$–	–$–
	Escola Secundária de Francisco Franco	14 309 263$00	–$–	–$–
	Escola Secundária do Dr. Ângelo Augusto da Silva	982 599$00	–$–	–$–
	Escola Secundária de Machico	72 763$00	–$–	–$–
	Escola Secundária de Ensino Artístico	106 715$00	–$–	–$–
	Escola Básica dos Louros	670 805$50	–$–	–$–
	Escola Básica e Secundária de Camacha	465 527$00	–$–	–$–
	Escola Básica e Secundária de Câmara de Lobos	330 987$00	–$–	–$–
	Direcção Regional de Educação Especial	70 092 259$00	–$–	–$–
	Direcção Regional do Emprego e Formação Profissional	19 500 298$00	–$–	–$–
	Direcção Regional de Inovação e Gestão Educativa	98 953 260$00	–$–	–$–
	Direcção Regional de Administração e Pessoal	382 349 310$00	–$–	–$–
	Direcção Regional dos Desportos	20 430 835$00	–$–	–$–
	Universidade da Madeira	93 236 910$00	–$–	–$–
	Investimentos do Plano	290 505 192$00	1 011 351 193$00	799 799$00

(35) De acordo com o mapa relativo a encargos assumidos e não pagos da gerência de 1993, que documenta a conta de gerência da Assembleia Legislativa Regional, a correspondente dívida administrativa totalizava 70 122 917$.

E, face aos teores do ofício n.º 65/003.1, da Escola de Hotelaria e Turismo da Madeira, de 9 de Março de 1995, e do ofício n.º 106/AF, de 9 de Março de 1995, do Instituto do Vinho da Madeira, os encargos assumidos por esses e não pagos da gerência de 1993, perfaziam, respectivamente, 859 967$ e 8 137 980$.

Dep.	Designação	Encargos assumidos e não pagos		
		Sem autorização de pagamento		Com autorização de pagamento
		Valor	Subtotal	Valor
06	Secretaria Regional do Turismo e Cultura:			
	Gabinete	2 678 609$00	-$-	-$-
	Direcção Regional do Turismo	6 996 314$50	-$-	-$-
	Direcção Regional dos Assuntos Culturais	5 983 194$00	-$-	-$-
	Investimentos do Plano	680 603 027$50	-$-	-$-
	Escola de Hotelaria e Turismo (*c*)	859 967$00	-$-	-$-
	Centro de Estudos Históricos de Atlântico	4 156 910$00	701 278 022$00	194 413$00
07	Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente:			
	Gabinete	6 420 018$00	-$-	-$-
	Direcção Regional de Obras Públicas	138 648 949$50	-$-	-$-
	Direcção Regional de Urbanismo	2 815 083$00	-$-	-$-
	Direcção Regional de Saneamento Básico	13 673 220$00	-$-	-$-
	Direcção Regional de Estradas	67 002 531$50	-$-	-$-
	Serviço do Ambiente, Urbanização e Saneamento Básico	1 304 775$00	-$-	-$-
	Investimentos do Plano	2 618 827 790$00	-$-	-$-
	Instituto de Habitação da Madeira	279 319 493$30	-$-	-$-
	Laboratório Regional de Engenharia Civil	5 169 741$00	-$-	-$-
	Instituto de Gestão da Água	223 948 487$00	3 357 130 088$30	82 332$00
08	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais:			
	Gabinete	22 561 486$00	-$-	-$-
	Investimentos do Plano	869 212$00	-$-	-$-
	Centro Regional de Saúde	2 296 083 858$20	-$-	-$-
	Direcção Regional dos Hospitais	1 440 650 001$50	-$-	-$-
	Escola Superior de Enfermagem da Madeira	365 371$00	3 760 529 928$70	12 500$00
09	Secretaria Regional da Economia e Cooperação Externa:			
	Gabinete	101 232 082$50	-$-	-$-
	Direcção de Serviços Administrativos Financeiros	599 182$00	-$-	-$-
	Registo Internacional de Navios	1 355 732$00	-$-	-$-
	Gabinete da Zona Franca da Madeira	1 758 946$00	-$-	-$-
	Direcção Regional do Comércio e Indústria	9 108 168$00	-$-	-$-
	Direcção Regional dos Transportes Terrestres	103 965 825$00	-$-	-$-
	Direcção Regional das Comunidades Europeias e Cooperação Externa	6 260 380$00	-$-	-$-
	Investimentos do Plano	719 608 887$50	-$-	-$-
	Direcção Regional dos Portos	89 275 037$20	-$-	-$-
	IBTAM	5 066 388$00	1 038 230 628$20	3 136$00
10	Secretaria Regional das Finanças:			
	Gabinete	1 431 873 685$40	-$-	-$-
	Direcção Regional de Finanças	1 073 940$00	-$-	-$-
	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade	1 962 875$00	-$-	-$-
	Direcção Regional da Administração Pública e Local	1 149 308$00	-$-	-$-
	Direcção Regional do Património	75 736 773$50	-$-	-$-
	Direcção Regional do Planeamento	1 866 382$00	-$-	-$-
	Direcção Regional da Estatística	2 704 247$00	-$-	-$-
	Direcção Regional de Informática	2 843 081$00	-$-	-$-
	Recursos próprios de terceiros	195 987 126$00	-$-	-$-
	Investimentos do Plano	2 097 638$00	1 717 295 055$90	92 961$00
	Total	13 210 090 678$10	13 210 090 678$10	5 123 063$50

(*a*) Os encargos assumidos e não pagos a que se faz referência no presente mapa são os constantes dos mapas enviados, juntamente com as contas de gerência relativas ao ano de 1993, pelos FSA à SRMTC.
(*b*) Os encargos a que se faz referência constam do ofício n.º 106/AF, de 9 de Março de 1995, do Instituto do Vinho da Madeira.
(*c*) Os encargos supra-referidos constam do ofício n.º 65/003.1, da Escola de Hotelaria e Turismo da Madeira, de 9 de Março de 1995.

Conforme se pode verificar através da análise dos encargos assumidos e não pagos, as Secretarias Regionais dos Assuntos Sociais e do Equipamento Social com, respectivamente, 28 % e 25 % do total, foram as responsáveis por 53 % das dívidas a fornecedores, destacando-se, no primeiro caso, as dívidas do Centro Regional de Saúde e do Centro Hospitalar do Funchal, e, no segundo caso, as dívidas relacionadas com os Investimentos do Plano. Merece ainda destaque a dívida da Secretaria Regional das Finanças que atingiu 1,7 milhões de contos e está relacionada, na sua quase totalidade, com o atraso nos pagamentos dos juros da dívida regional.

Considerando que o valor absoluto da dívida a fornecedores apenas nos dá uma visão parcelar da realidade financeira dos serviços em causa, se compararmos o seu valor com o montante da receita global do Governo Regional cobrada em 1993, verifica-se que ela representa cerca de 11 %.

Salienta-se que esta análise poderia ser enriquecida se estivesse disponível o montante dos encargos assumidos e não pagos do estado e dos fundos e serviços autónomos, de modo a permitir desse modo obter-se um termo de comparação.

No que respeita à evolução da dívida administrativa, temos que, contrariamente ao aumento verificado de 1991 para 1992 (cerca de 5,3 milhões de contos), em 1993, a dívida a fornecedores reduziu-se em cerca de 1,87 milhões de contos, em resultado, por um lado, de maior controlo entre as responsabilidades assumidas pela Administração Pública Regional, e as disponibilidades efectivas da tesouraria regional, e, por outro, da disponibilização, no final do ano, da importância de 10 milhões de contos, relativa à contracção de um empréstimo.

Cabe ainda referir que as dificuldades de tesouraria da Administração Regional Autónoma se devem, em parte, à existência de previsões excessivamente optimistas a nível da receita, com o consequente inflacionamento das dotações orçamentais a nível da despesa, a par da ausência de mecanismos alternativos de funcionamento de muito curto prazo (para além da conta gratuita junto do Banco de Portugal), que possibilitem à Região cobrir défices pontuais de tesouraria.

Recorde-se que o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, dispõe de uma grande variedade de instrumentos de dívida pública

(nomeadamente Bilhetes do Tesouro), de que a Região não dispõe, o que, em certas alturas do ano, acarreta, naturalmente, algumas dificuldades de liquidez. A solução para este problema deveria ser tomada em consideração, aquando da discussão de uma lei de finanças regionais, de molde a, embora com certos limites impostos quanto ao montante do endividamento regional, garantir às Regiões Autónomas um mecanismo de financiamento, semelhante ao utilizado pelo Estado.

Com vista a apurar o montante de eventuais dívidas do Governo Regional da Madeira, relativas à rubrica de recursos próprios de terceiros, nomeadamente as relacionadas com as faltas de entregas de descontos dos funcionários e agentes da Administração Regional Autónoma, os Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, solicitaram os respectivos elementos (cf. o ofício n.º 718, de 3 de Abril de 1995, da DROC), tendo-se apurado que, em 31 de Dezembro de 1993, a dívida à Caixa Geral de Aposentações totalizava 198 479 629$, ao Montepio dos Servidores do Estado, 19 594$, e à segurança social a 4 465 598$.

Em ordem a certificar os valores declarados (escriturados) pelo Governo Regional, obteve-se, junto das entidades credoras, a indicação do montante da dívida do Governo Regional, reportada a 31 de Dezembro de 1993, sendo apurada a seguinte situação:

a) Caixa Geral de Aposentações e Montepio dos Servidores do Estado (ofício n.º 1698, ref.ª DAC/GPR-1, de 25 de Novembro de 1994, da CGA).

Caixa Geral de Aposentações — Dívida do Governo Regional da Madeira em 31 de Dezembro de 1993

1993 — Meses	Dívida		Meses de pagamento
	Em quotas/funcionários	Em contribuição de entidade	
Saldo de 1992	286 322 645$00	285 577 007$00	Janeiro de 1994.
Janeiro	62 730 939$00	61 746 518$00	Janeiro de 1994.
Fevereiro	62 846 202$00	62 086 361$00	Janeiro de 1994.
Março	63 907 193$00	62 646 482$00	Janeiro de 1994.
Abril	64 005 665$00	62 393 321$00	Janeiro de 1994.
Maio	63 629 385$00	62 152 495$00	Janeiro de 1994.
Junho	122 061 039$00	120 218 563$00	Janeiro de 1994.
Julho	63 760 200$00	60 586 328$00	Fevereiro de 1994.
Agosto	64 892 685$00	64 857 215$00	Fevereiro de 1994.
Setembro	63 505 761$00	62 579 414$00	Fevereiro de 1994.
Outubro	63 662 775$00	62 704 046$00	Março de 1994.
Novembro	125 621 718$00	124 462 577$00	Março de 1994.
Dezembro	63 809 114$00	63 330 833$00	Março de 1994.
Totais	.1 170 755 321$00	1 155 341 160$00	
Dívida total	(Quotas/contr./encar.)	2 330 893 659$00	

1993 — Meses	Encargo com pensões			Meses de pagamento
	Dívida	Pagamento	Dívida acumulada	
Saldo de 1992	18 995 092$00	–$–	18 995 092$00	
Janeiro	2 237 396$00	11 973 799$00	9 258 689$00	Janeiro de 1993.
Fevereiro	2 489 878$00	–$–	11 748 567$00	
Março	2 224 042$00	–$–	13 972 609$00	
Abril	2 115 087$00	–$–	16 087 696$00	
Maio	2 308 453$00	–$–	18 396 149$00	
Junho	2 069 548$00	–$–	20 465 697$00	
Julho	4 007 116$00	10 086 108$00	14 386 705$00	Julho de 1993.
Agosto	2 036 936$00	5 929 893$00	10 493 748$00	Agosto de 1993.
Setembro	1 856 196$00	1 984 032$00	10 365 912$00	Setembro de 1993.
Outubro	2 112 555$00	5 375 712$00	7 102 755$00	Outubro de 1993.
Novembro	3 848 029$00	–$–	10 950 784$00	
Dezembro	2 000 474$00	8 154 080$00	4 797 178$00	Dezembro de 1993.
Totais	48 300 802$00	43 503 624$00	4 797 178$00	

Observações. — O Montepio dos Servidores do Estado foi integrado na Caixa Geral de Aposentações desde 1 de Setembro de 1993 — Decreto-Lei n.º 277/93, de 10 de Agosto.

Em quotas/funcionários e contribuição de entidade, os subsídios de férias e de Natal são devidos em Junho e Novembro, respectivamente.

Em encargos com pensões o 14.º mês e o subsídio de Natal, são devidos em Julho e Novembro, respectivamente.

Da dívida de encargos com pensões em 31 de Dezembro de 1993, grande parte foi paga em 1994, restando alguns acertos de saldos.

b) Centro de Segurança Social da Madeira (cf. o ofício n.º 7608, ref.ª DSF-DCC, de 21 de Março de 1995, do CSSM).

Nos termos da resposta do CSSM, o valor da dívida emergente da não entrega, em 1993, dos descontos legalmente exigíveis, apresentava a seguinte configuração:

Dívida de contribuições em 31 de Dezembro de 1992, declarada até 20 de Janeiro de 1993	89 216 066$00
Movimento de contribuições ocorrido em 1993 e relativo ao ano de 1992 (apurado através das folhas de remunerações e guias de pagamento entregues fora de prazo):	
Relativo a salários declarados	41 489 412$00
Contribuições pagas	(131 485 432$00)
Saldo real em 31 de Dezembro de 1992	(779 954$00)
Saldo contabilístico do movimento de 1993 declarado no próximo passado ano	94 063 380$00
Saldo em 31 de Dezembro de 1993	93 283 426$00
Movimento de contribuições ocorrido em 1994 e relativo ao ano de 1993 (apurado através das folhas de remuneração e guias de pagamento entregues fora de prazo):	
Relativo a salários declarados	36 425 435$00
Contribuições pagas	(130 470 111$00)
Saldo real em 31 de Dezembro de 1993	(761 250$00)

Contudo, o ofício do CSSM mais informa:

> De referir que no apuramento por nós efectuado, no intuito de satisfazer os requisitos solicitados no vosso ofício, não foi localizado uma diferença no montante de 219 023$, entre o apuramento manual e o registo informático.
>
> Assim de acordo com o registo informático o saldo credor deveria ser de 980 273$.

Apesar de não estar directamente relacionado com as anteriores situações, mas sim com a função social da Administração, também se apurou que, de acordo com a listagem discriminada, fornecida pelo serviço da ADSE (cf. o ofício n.º 141 510, ref.ª SF SV: 01 010, de 9 de Dezembro de 1994), a dívida da Região Autónoma da Madeira, perfazia 4 850 725$ (referente ao período de 18 de Março de 1976 até 31 de Dezembro de 1993).

Ainda neste âmbito, a Mútua dos Pescadores (cf. o seu ofício n.º 9422, de 24 de Novembro de 1994), informou a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas de que:

> [...] o valor da dívida emergente da não entrega dos descontos legalmente exigíveis na gerência de 1993 pelo Governo Regional da Madeira foi de 11 660 350$.
>
> Esta dívida é respeitante à percentagem pertencente à Mútua dos Pescadores das cativações sobre o pescado descarregado nas lotas da Região nos meses de Setembro, Outubro, Novembro e Dezembro de 1993.

Note-se que as supra-referenciadas dívidas foram apuradas pelos serviços recebedores e que podem existir, entre os elementos referenciados nas contas do Governo Regional e dos serviços recebedores, diferentes conceitos de dívida, nomeadamente relacionados com acertos contabilísticos relativos ao ano económico, à data de entrega das contribuições, etc.

7.2 — Encargos assumidos sem cabimento orçamental

Verifica-se que, à semelhança do que aconteceu no ano anterior, foram assumidos, por alguns serviços da Administração Regional Autónoma, encargos sem a prévia cabimentação orçamental, subvertendo o princípio rígido da contabilidade pública, previsto no artigo 18.º, n.º 4, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e cujos valores se discriminam no quadro seguinte:

Descrição	Direcção Regional das Pescas	Fundo Especial para a Extinção da Colonia
Orçamento final de 1993	717 000 000$00	12 127 000$00
Execução orçamental de 1993.....	570 349 230$20	5 762 926$70
Dotação orçamental utilizada	146 750 769$80	6 364 073$30
Encargos assumidos e não pagos...	311 013 610$00	6 467 392$00
Excesso de dotação orçamental.....	164 262 840$20	103 318$70

A situação referenciada no mapa anterior, para além de poder constituir infracção financeira, imputável aos responsáveis ou gerentes dos serviços em causa, e a efectivar em sede adequada, também contribuiu para o aumento dos encargos assumidos e não pagos e para atrasos nos pagamentos a fornecedores, o que, relativamente à execução orçamental, revela uma situação de descontrolo orçamental, imputável aos serviços da Secretaria Regional das Finanças (cf. o artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/92/M, de 23 de Março, e artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de 3 de Setembro, designadamente ao não obterem tempestivamente informações que lhes permitissem providenciar, em tempo útil, pela preparação das alterações orçamentais, em ordem a evitar que encargos assumidos sem cobertura orçamental ficassem por satisfazer junto de fornecedores de bens e serviços, que terão actuado de boa-fé nas relações contratuais com a Administração Pública.

Segundo a resposta da Secretaria Regional das Finanças, ao quesito n.º 44:

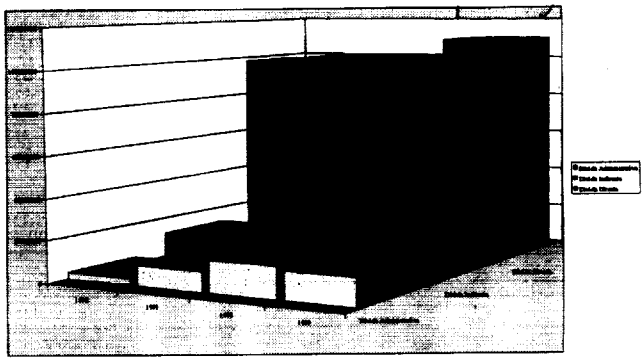
> No caso da Direcção Regional das Pescas, a situação retratada refere-se aos encargos com as instalações (código 02.03.01) e resultaram de despesas inevitáveis com a energia eléctrica do Entreposto Frigorífico do Funchal.
>
> Por outro lado, não se compreende a divergência verificada no orçamento do Fundo Especial para a Extinção da Colonia a qual ficou a dever-se aos encargos com as arbitragens que são suportadas pela rubrica 01.01.07-B do orçamento privativo daquele Fundo.

Apesar do mérito da resposta apresentada, tal facto não exime os responsáveis pela execução do dever constitucional de executar o Orçamento e de providenciar, em tempo útil, a adopção das alterações orçamentais que permitissem a satisfação daquelas despesas, tanto mais que não se configuram as situações previstas no Decreto-Lei n.º 265/78, de 30 de Agosto, que legitimariam a transição de encargos para o ano económico seguinte.

Note-se que as situações detectadas pelo Tribunal de Contas respeitam a casos muito graves, em que a dotação orçamental disponível do departamento orgânico (conjunto das dotações orçamentais de todas as rubricas de classificação económica) é insuficiente para cobrir os encargos assumidos e não pagos dessa gerência. E é de admitir que, se o nível de desagregação dos encargos assumidos e não pagos fosse mais pormenorizado, se encontrassem mais casos de excesso de dotação orçamental.

8 — A dívida pública total da Administração Regional Autónoma

O gráfico seguinte evidencia o valor da dívida da Região Autónoma da Madeira, em 31 de Dezembro de 1990, de 1991, de 1992 e de 1993, permitindo, igualmente, analisar a evolução das três modalidades de dívida (directa, indirecta e administrativa) consideradas no presente parecer:



Assim, o agravamento da dívida da Região em 1993 está, primeiro que tudo, relacionado com o aumento da dívida bancária de 99,687 milhões de contos (em 31 de Dezembro de 1992) para 110,459 milhões de contos (em 31 de Dezembro de 1993), e, em segundo plano, com a dívida indirecta de 12,136 milhões de contos (em 31 de Dezembro de 1992) para 13,799 milhões de contos (em 31 de Dezembro de 1993). Salienta-se, ainda, o facto de a dívida a fornecedores, que embora tenha diminuído de 15,085 milhões de contos para 13,210 milhões de contos, continua a apresentar montante significativo, o que deveria impulsionar o Governo Regional a tomar medidas regulamentares tendentes a controlar a assunção de encargos por parte dos serviços da Administração Regional Autónoma.

Note-se ainda que os encargos que ficaram por pagar devido a insuficiências de tesouraria estão, em grande parte, relacionados com o excesso de optimismo na previsão orçamental das receitas (transferências comunitárias e receitas creditícias) ([36]), tendo as empresas fornecedoras de bens e serviços suportados elevados custos financeiros, enquanto os pagamentos não lhes foram efectuados.

Verifica-se igualmente que, devido ao elevado valor absoluto da dívida da Região, uma hipotética redução das receitas regionais, em virtude de abrandamento do crescimento económico ou de eventual quebra de receita, não imputável ao Governo Regional (por exemplo, a nível das «Transferências», que representam 18 % da receita efectiva), ou, então, um crescimento das despesas do Governo Regional, em resultado de compromissos assumidos emergentes de avales concedidos, poderão colocar o Governo Regional em difícil situação, quer no plano da gestão orçamental, quer no da gestão de tesouraria da Região.

9 — Limites ao endividamento e ao défice público emergentes do Tratado da União Europeia

Abordam-se, por último, as imposições decorrentes da entrada em vigor do Tratado da União Europeia, relativas aos défices públicos e, bem

([36]) Cf. o n.º 6 do capítulo II do presente parecer.

assim, à relação entre a dívida pública e o produto interno bruto (PIB) (37).

A fim de testar a situação concreta do défice orçamental da Região Autónoma da Madeira, e, bem assim, a situação da dívida global da Região Autónoma da Madeira, com os valores de referência contidos no Tratado da União Europeia e no Protocolo sobre o Procedimento Relativo aos Défices Excessivos relativos ao PIB da Região, os Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas procuraram, sem êxito, apurar o montante do PIB referente ao ano de 1993.

Questionados sobre esta situação, os serviços responsáveis da Secretaria Regional de Finanças esclareceram (cf. a resposta ao quesito n.º 47):

> As estimativas do PIB na sequência das recomendações do Tribunal de Contas nas contas de anos anteriores, constam dos relatórios que acompanham a proposta de orçamento da Região de 1994 e 1995.
>
> Não há a nível regional nem tão-pouco a nível nacional dados definitivos sobre o PIB. Por isso, foram efectuadas estimativas do PIB com base em modelos matemáticos. Estes dados contêm obviamente uma margem de erro que, se julga, é por defeito.

É, de qualquer forma, urgente que, não só, os serviços competentes da Administração Regional procedam tempestivamente ao apuramento dos valores da Contabilidade Nacional relativos à RAM, como também que o crescimento da dívida administrativa do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos seja travado, a fim de evitar, no futuro, eventuais situações delicadas, no âmbito das obrigações e imposições decorrentes para Portugal, e também para a Região Autónoma da Madeira, da entrada em vigor do Tratado da União Europeia, no âmbito dos limites aos défices orçamentais e ao endividamento público (38).

10 — A situação da dívida das autarquias locais

10.1 — Generalidades

Introduz-se neste parecer, uma análise sucinta da dívida das autarquias sediadas na Região Autónoma da Madeira de modo a complementar a análise a um sector institucional que não figurou, até agora, nos pareceres do Tribunal de Contas.

Estes elementos foram ouvidos através de circularização efectuada a todas as autarquias da Região, e incluem, relativamente à dívida directa, os pagamentos efectuados até 1994, o cronograma financeiro até 2002, e o montante da dívida administrativa em 31 de Dezembro de 1993 e de 1994.

10.2 — A dívida bancária das autarquias

De acordo com os elementos obtidos pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, foi possível elaborar o seguinte quadro, de onde constam os pagamentos efectuados, relativamente a juros e à amortização de capital:

(Em milhares de contos)

Município	1993			1994			1995 — Dívida
	Dívida	Amortização	Juros	Dívida	Amortização	Juros	
Câmara Municipal de Calheta	527,2	24,3	70,4	502,9	32,3	59,5	470,6
Câmara Municipal de Câmara de Lobos	306,5	15,5	43,8	291,0	20,8	36,0	270,2
Câmara Municipal do Funchal	2 078,1	95,2	281,1	1 982,9	129,3	232,1	1 853,6
Câmara Municipal de Machico	1 343,7	67,5	195,1	1 276,2	86,3	172,1	1 189,9
Câmara Municipal de Porto Moniz	227,4	11,3	32,9	216,1	15,3	27,5	200,8
Câmara Municipal de Ponta do Sol (*a*)	–	–	–	–	–	–	–
Câmara Municipal de Porto Santo (*b*)	–	–	–	–	–	–	–
Câmara Municipa da Ribeira Brava	669,1	34,2	102,6	634,9	44,5	90,6	590,4
Câmara Municipal de Santa Cruz	712,9	32,6	95,6	680,3	42,6	84,0	637,7
Câmara Municipal de Santana	395,6	23,0	69,6	372,6	25,9	43,6	346,7
Câmara Municipal de São Vicente	1 069,3	52,6	156,3	1 016,7	68,8	136,7	947,9
Total	7 329,8	356,2	1 047,4	6 973,6	465,8	882,1	6 507,8

(*a*) A Câmara Municipal da Ponta do Sol não contraiu qualquer dívida bancária.
(*b*) A Câmara Municipal de Porto Santo não contraiu qualquer dívida bancária.

Nota — A dívida das câmaras está reportada a 1 de Janeiro de cada ano.

Conforme se pode verificar, a dívida bancária dos municípios da Região Autónoma da Madeira, em 1 de Janeiro de 1993, atingia 7,329 milhões de contos, tendo sido amortizado, nesse ano, 356 200 contos.

Foi ainda possível obter elementos relativos à previsão das amortizações e juros das autarquias locais para o período de validade do respectivo Programa de Recuperação Financeira, que se expõe no quadro seguinte:

(Em milhares de contos)

Anos	Descrição	Câmara Municipal da Calheta	Câmara Municipal de Câmara de Lobos	Câmara Municipal do Funchal	Câmara Municipal de Machico	Câmara Municipal de Santa Cruz	Câmara Municipal de Santana	Câmara Municipal de São Vicente
1995	Dívida	432,1	246,0	1 700,9	1 084,8	585,9	323,5	947,9
	Amortização	38,4	24,0	152,6	96,6	51,7	29,2	64,7
	Juros	47,3	31,5	194,5	133,6	68,0	40,4	128,4

(37) O artigo 104.º-C do Tratado de Roma, que determina a obrigação de os Estados membros evitarem défices orçamentais excessivos, sofreu algumas alterações, introduzidas pelo Tratado da União Europeia (cf. o artigo 6.º, n.º 28, do título II, do Tratado da União Europeia).

O Protocolo Sobre o Procedimento Relativo aos Défices Orçamentais Excessivos especifica e esclarece as normas constantes do referido artigo (cf. o último parágrafo do n.º 2 e n.º 14 do artigo 104.º-C do Tratado da União Europeia e preâmbulo do referido Protocolo), tratando-se, pois, de um grupo de disposições acessórias e instrumentais em relação aquele.

No que concerne ao seu âmbito de aplicação, veja-se como o artigo 3.º do Protocolo estipula que, de cada Estado membro, é o órgão do Governo — entendido como Governo Central — que responde, face à Comunidade Europeia, pelo cumprimento de tal obrigação.

Deste modo, e conforme parecer n.º 31/93-GE do Gabinete de Estudos da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, «as entidades internas de cada Estado membro, designadamente a Região Autónoma da Madeira, são apenas vinculadas ao cumprimento da legislação que para esse fim foi ou for emitida».

Todavia, se dúvidas existissem quanto ao âmbito desta proibição, designadamente, sobre se contempla, ou não, défices orçamentais de entidades infra-estaduais de direito público de base regional ou local e, bem assim, se os limites ao endividamento público abrangem as dívidas públicas regionais, o artigo 2.º do Protocolo do Tratado da União Europeia Sobre o Procedimento Relativo aos Défices Excessivos é muito claro, quando explicita que por «orçamental» deve entender-se «o que diz respeito ao Governo em geral, ou seja o Governo Central, o Governo Regional ou local e os fundos de segurança social, com exclusão das operações comerciais tal como definidas no Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas», e por «dívida se deve entender, a dívida global em valor nominal existente no final do exercício e consolidada pelos diferentes sectores do governo em geral», abrangendo por isso a dívida pública regional, enquanto componente da dívida nacional.

Em ordem a evitar défices orçamentais excessivos no âmbito dos diversos Estados membros, de acordo com o disposto no artigo 104.º-C do Tratado, a «Comissão acompanhará a evolução da situação orçamental e do montante da dívida pública, a fim de identificar desvios orçamentais», examinando em especial o cumprimento da disciplina orçamental, com base nos dois critérios seguintes:

a) Se a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto (a preços de mercado) excede o valor de referência, excepto:

> Se essa relação tiver baixado de forma substancial e contínua e tiver atingido um nível que se aproxime do valor de referência;
>
> Ou em alternativa, se o excesso em relação ao valor de referência for meramente excepcional e temporário e se aquela relação continuar junto do valor de referência.

b) Se a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto excede um valor de referência, excepto se essa relação se encontrar em diminuição significativa e se estiver a aproximar de forma satisfatória do valor de referência.

(38) Analisada a proposta de orçamento para 1995, e pese embora as estimativas apresentadas tenham por base um modelo econométrico, reteve-se que o valor do PIB Regional atingiu, em 1993, 216,450 milhões de contos.

Assim, tendo em consideração a estimativa do PIB apresentada, e as necessárias cautelas no que respeita à interpretação dos resultados obtidos, verifica-se que o *ratio* entre o défice orçamental e o PIB é de 3,9 % (8,465/216,450 milhões de contos), sendo o *ratio* entre a dívida directa da Região e o PIB de 51,03 % (110,459/216,450 milhões de contos).

Anos	Descrição	Câmara Municipal da Calheta	Câmara Municipal de Câmara de Lobos	Câmara Municipal do Funchal	Câmara Municipal de Machico	Câmara Municipal de Santa Cruz	Câmara Municipal de Santana	Câmara Municipal de São Vicente
1996	Dívida	389,1	–	1 440,5	976,1	527,6	294,3	883,1
	Amortização	43,2	–	170,4	108,7	58,2	32,8	72,8
	Juros	44,4	–	175,9	121,5	60,5	36,7	118,9
1997	Dívida	341,2	–	1 340,6	853,7	462,8	291,0	810,3
	Amortização	47,8	–	189,8	122,3	64,8	36,9	81,9
	Juros	39,5	–	156,5	107,9	53,9	32,6	108,1
1998	Dívida	287,9	–	1 129,1	716,1	390,6	254,0	728,4
	Amortização	53,3	–	211,5	137,6	72,2	41,6	92,1
	Juros	10,5	–	134,8	92,6	46,5	28,0	96,0
1999	Divida	228,6	–	893,4	561,3	310,2	212,4	636,2
	Amortização	59,3	–	235,6	154,8	80,4	46,8	103,5
	Juros	28,1	–	110,8	75,4	38,3	22,8	82,4
2000	Dívida	162,5	–	630,9	387,1	220,6	165,6	532,6
	Amortização	66,0	–	254,5	174,1	89,5	52,6	116,6
	Juros	21,4	–	83,9	56,0	29,2	16,9	67,1
2001	Dívida	89,0	–	338,4	191,1	120,9	–	416,0
	Amortização	73,5	–	292,4	195,9	99,7	·	131,2
	Juros	14,0	–	53,9	34,3	19,0	–	49,9
2002	Dívida	7,2	–	26,3	9,3	9,8	–	284,7
	Amortização	81,8	–	312,0	181,8	116,2	–	147,6
	Juros	5,4	–	20,9	10,0	7,6	–	30,5
2003	Dívida	0,0	–	0,0	0,0	0,0	–	137,0
	Amortização	7,2	–	26,3	9,3	9,8	–	137,0
	Juros	0,0	–	0,0	0,0	0,0	–	8,9

Nota. — A Câmara Municipal de Porto Moniz não possui elementos previsionais suficientes até ao ano 2000; a Câmara Municipal de Ponta do Sol não contraiu qualquer dívida financeira; a Câmara Municipal de Porto Santo não contraiu qualquer dívida financeira; a Câmara Municipal da Ribeira Brava não forneceu dados previsionais para o período em causa, e a Câmara Municipal de Câmara de Lobos não forneceu dados previsionais para o restante período em causa.

Ainda de acordo com a Direcção-Geral do Tesouro, foi possível apurar, nos termos do ofício n.º 4302, de 3 de Abril de 1995 (ref.ª DOAE), que os empréstimos concedidos pelo Tesouro, no âmbito do Protocolo de Reequilíbrio Financeiro para municípios da Região Autónoma da Madeira, às Câmaras Municipais do Funchal (700 000 contos), de Machico (250 000 contos), de Santa Cruz (160 000 contos) e de São Vicente (250 000 contos), registavam, contudo, em 31 de Novembro de 1993, os montantes de, respectivamente, 724 747 705$50, 258 838 472$, 165 656 622$50 e 258 838 472$.

No ano de 1993, o Governo Regional pagou bonificação de juros à Caixa Geral de Depósitos, no valor de 82 637 181$, ao BANIF, no valor de 55 396 204$50, e à DGT, no valor de 35 830 928$50.

Questionada sobre as razões do aumento do saldo em dívida ao Tesouro, a Direcção-Geral do Tesouro (ofício n.º 9082, de 3 de Abril de 1995, ref.ª DOAE) respondia que:

> [...] nos primeiros anos desse empréstimo os juros foram capitalizados (39).

Município	Empréstimo	Juros capitalizados	Saldo em 10 de Janeiro de 1990	Saldo em dívida em 31 de Dezembro de 1993
Câmara Municipal do Funchal	700 000 000$00	60 235 036$50	760 235 036$50	724 747 705$50
Câmara Municipal de Machico	250 000 000$00	18 776 717$00	268 776 717$00	258 838 472$00
Câmara Mnicipal de Santa Cruz	160 000 000$00	12 017 099$50	172 017 099$50	165 656 622$50
Câmara Municipal de São Vicente	250 000 000$00	18 776 717$00	268 776 717$00	258 838 472$00
Totais	1 360 000 000$00	109 805 570$00	1 469 805 570$00	1 408 081 272$00

10.3 — A dívida administrativa das autarquias

Foram igualmente solicitados elementos relativos à dívida a fornecedores das diferentes autarquias locais, sendo possível elaborar o quadro seguinte:

Município	31 de Dezembro de 1992	31 de Dezembro de 1993	Variação — Percentagem
Câmara Municipal de Calheta	74 119 342$50	101 459 355$50	36,9
Câmara Municipal de Câmara de Lobos (*a*)	41 299 664$00	-$-	-
Câmara Municipal do Funchal	1 722 151 053$90	2 312 031 756$50	34,3
Câmara Municipal de Machico	36 418 006$00	125 962 128$00	245,9
Câmara Municipal de Porto Moniz (*b*)	-$-	-$-	-
Câmara Municipal de Ponta do Sol	56 897 893$00	116 704 816$00	— 105,1
Câmara Municipal de Porto Santo	42 872 000$00	46 624 000$00	8,8
Câmara Municipal da Ribeira Brava	37 530 985$50	53 952 982$50	43,8
Câmara Municipal de Santa Cruz	48 850 414$00	53 764 735$00	10,1
Câmara Municipal de Santana	88 670 565$00	28 492 323$50	— 67,9
Câmara Municipal de São Vicente	154 699 849$50	208 072 820$00	34,5
Total	2 303 509 773$40	3 047 064 917$00	32,2

(*a*) Em 31 de Dezembro de 1993 não existiam dívidas a fornecedores.
(*b*) A Câmara Municipal de Porto Moniz não tem dívidas a fornecedores.

(39) Os juros capitalizados e a situação da dívida do Tesouro estão discriminados, por município no quadro seguinte.

Conforme se pode verificar, a dívida a fornecedores, reportada a 31 de Dezembro de 1993, ascendia a cerca de 3 milhões de contos, representando um acréscimo de 32 % face ao ano anterior, e destacando-se, pelo elevado crescimento apresentado, as Câmaras Municipais de Machico (245 %) e de Ponta do Sol (105 %).

Relativamente ao valor absoluto da dívida, é significativo o da Câmara Municipal do Funchal, com cerca de 2,3 milhões de contos (75 % do total), e o da Câmara Municipal de São Vicente (208 000 contos, ou seja, 34,5 %).

CAPÍTULO VIII

Análise do grau de acatamento das anteriores recomendações do Tribunal de Contas

Do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa, ao ano de 1989 (1), constavam algumas recomendações, visando repor a legalidade de certos procedimentos de natureza financeira e corrigir vários erros de natureza estrutural da apresentação da Conta da Região. Idênticas recomendações figuraram nos pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas da Região Autónoma da Madeira relativas aos anos económicos de 1990, 1991 e 1992 (2).

Tendo em atenção que o ano económico de 1993 foi o segundo em que o Governo Regional teve, quer a nível de elaboração do orçamento, quer a nível da sua execução, conhecimento integral e atempado das recomendações do Tribunal de Contas, constantes dos pareceres sobre as Contas da Região de 1989 e 1990, procurar-se-á, pois, fazer um ponto da situação relativamente à forma como a Administração Pública Regional tem procedido, no tocante ao acatamento das recomendações constantes daqueles pareceres, aprovados pelo colectivo especial previsto no artigo 11.º, n.º 1, da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, em, respectivamente, 18 de Julho de 1991 e 27 de Julho de 1992.

Refira-se, a propósito, que, em sede de contraditório (cf. o quesito n.º 49), solicitaram-se esclarecimentos pormenorizados em relação ao grau de acatamento das recomendações pela Administração Pública Regional. E, embora não tivessem sido fornecidas respostas detalhadas a cada uma das questões, a Secretaria Regional das Finanças informou:

> A Secretaria Regional das Finanças está atenta às recomendações sugeridas pelo Tribunal de Contas nos pareceres emitidos a propósito das contas da Região. E nesse sentido, tem procurado estabelecer toda a legislação necessária e possível em cada momento.
>
> Algumas das medidas revelam-se bastante complexas não sendo a solução preconizada pacífica.
>
> É o caso da lei de enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região cujos trabalhos estão a ser realizados embora ainda não se tenha chegado a conclusões definitivas.
>
> A lei de finanças locais por outro lado tem sido anualmente objecto de regulamentação nos decretos legislativos regionais que aprovam o orçamento. Não foi, porém, apresentado um diploma próprio por se saber que a nível do Governo da República há intenção de alterar a actual legislação, nomeadamente, a Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro. Ora, é intenção da Secretaria colher a experiência do que neste domínio vier a ser legislado para então, sim, poder apresentar em sede da Assembleia Legislativa Regional legislação própria.
>
> As restantes recomendações estão em estudo.

Através, da análise efectuada ao grau de acatamento das recomendações formuladas, verificou-se que não foram total ou parcialmente acatadas, durante o ano económico de 1993, as seguintes:

1 — *Iniciativas legislativas*:

a) Face ao vazio legislativo, justifica-se a aprovação, pela Assembleia da República, de uma lei de enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região Autónoma da Madeira (recomendações n.ºs 2.1-A e 3.2-A) dos pareceres do Tribunal de Contas, sobre a Conta da Região da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e de 1990). Estas recomendações ainda não tiveram concretização.

b) Também não foi dada continuidade à recomendação sobre a aprovação de normas relativas à gestão da tesouraria da Região, designadamente no que diz respeito aos fluxos de receita e despesa, registos contabilísticos e planos de contas, unidade de caixa, relações com as instituições de crédito, abertura e movimentação das contas bancárias e recurso à dívida de curto prazo. Todavia, e de acordo com o que informa a Secretaria Regional das Finanças, a concretização dessa medida depende de prévia aprovação, a nível nacional, de legislação específica, que posteriormente seja adaptada pelos órgãos regionais (recomendações n.ºs 2.1-D e 3.2-B dos pareceres do Tribunal de Contas, sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e de 1990).

c) A Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro), ao dispor, no artigo 28.º, a sua aplicação directa às autarquias locais das Regiões Autónomas, prevê a possibilidade de regulamentação pelas Assembleias Regionais «na medida em que tal se torne necessário». Ora, esta regulamentação ainda não se verificou na Região Autónoma da Madeira (recomendação n.º 2.1-C do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativo ao ano económico de 1989).

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 363/88, de 14 de Outubro, consagra no artigo 9.º que «a aplicação e o financiamento do disposto no presente diploma ficam dependentes da publicação de decreto das respectivas Assembleias Regionais». O mesmo se passa, com o Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro, que também prevê, no seu artigo 18.º, que «a aplicação do disposto no presente diploma às Regiões Autónomas fica dependente da publicação de decreto das respectivas Assembleias Regionais».

Ora, em qualquer destes casos, o caminho seguido pela Administração Regional foi o de incluir referência àqueles diplomas nacionais nos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 1/92/M, de 21 de Fevereiro, e 4/93/M, de 26 de Junho, que aprovaram os Orçamentos para 1992 e 1993. Continua, portanto, em falta, a publicação dos decretos legislativos regionais específicos de aplicação à Região Autónoma da Madeira dos citados decretos-leis (recomendação n.º 2.1-C do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativo ao ano económico de 1989).

d) Também não foi dada qualquer concretização às recomendações, suscitadas face à indefinição verificada no tocante a diversas questões jurídico-financeiras, por falta de legislação adequada, o que reclama, por parte dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira, a adopção ou promoção de medidas legislativas, respeitantes:

- Aos empréstimos a conceder pela Região e, bem assim, a quaisquer outras formas de operações activas (recomendações n.ºs 2.1-E e 3.2-C dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e de 1990);
- À definição do regime jurídico dos subsídios, subvenções e outras formas de apoio financeiro a conceder pelo Governo Regional (recomendações n.ºs 2.1-F e 3.2-D dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e de 1990);
- À criação de normas relativas à contabilidade pública regional e ao regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Regional Autónoma e dos institutos públicos regionais que revistam a forma de serviços personalizados regionais ou fundos públicos regionais, seu controlo orçamental e contabilização das suas receitas e despesas (recomendações n.ºs 2.1-G e 3.2-E dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e de 1990).

2 — *Elaboração do orçamento (circular):*

A circular relativa às normas de elaboração do Orçamento, emitida pela Secretaria Regional das Finanças, não precisa as metas a atingir, ao nível dos indicadores macroeconómicos, designadamente o crescimento global e sectorial das despesas públicas e o crescimento económico, sendo, igualmente, omissa quanto a instruções de rigorosa observância dos princípios orçamentais, nomeadamente no que concerne aos fundos e serviços autónomos (recomendação n.º 2.2 do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 1989).

3 — *Elaboração do orçamento (previsão):*

Continua a observar-se falta de realismo na previsão de receitas e despesas (cf. os quesitos n.ºs 5, 6, 7 e 8 e as recomendações n.os 2.3, 3.3 e 3.4 dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e 1990).

4 — *Orçamento (encargos legal e contratualmente assumidos):*

A proposta do Orçamento Regional continua a não apresentar uma relação dos encargos legal e contratualmente assumidos que nele tenham reflexos, com vista à rigorosa previsão e à racional utilização dos meios disponíveis (recomendação n.º 3.5 do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 1990).

---

(1) Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 94, de 22 de Abril de 1992, pp. 61 e 62.
(2) Publicados, respectivamente, nos *Diários da República*, 2.ª série, n.º 36, de 12 de Fevereiro de 1993, 257, de 3 de Novembro de 1993, e 260 (suplemento), de 10 de Novembro de 1994.

5 — *Orçamento (equilíbrio):*

O Orçamento Regional deve observar o princípio de equilíbrio orçamental, definido nos termos da Lei de Enquadramento do Orçamento, do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro (artigo 7.º), do Programa de Recuperação Financeira e das Leis do Orçamento do Estado, de forma a que o saldo do orçamento consolidado, excluídos os passivos financeiros, seja não negativo (recomendação n.º 3.6 do parecer do Tribunal de Contas da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económica de 1990).

6 — *Orçamento (anexos informativos):*

O orçamento da Região relativo ao ano de 1993 não contém anexos informativos que permitam uma visão global de todo o sector público regional e justifiquem a política orçamental apresentada (cf. o quesito n.º 2 e as recomendações n.ºs 2.5 e 3.7 dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e 1990).

7 — *Aprovação do Orçamento:*

O Orçamento da Região não foi tempestivamente aprovado, de forma a possibilitar a sua entrada em vigor no início do ano económico a que respeitava (cf. o quesito n.º 3 e as recomendações n.ºs 2.6 e 3.10 dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e 1990).

8 — *Orçamento (operações activas):*

O decreto legislativo regional que aprovou o Orçamento da Região não fixou as condições gerais a observar na realização de operações activas (recomendação n.º 3.11 do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 1990).

9 — *Orçamento (limites para a concessão de avales):*

O orçamento da Região para 1993 fixou, pela primeira vez, um limite global para os avales a conceder pelo Governo Regional (recomendação n.º 3.12, do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 1990).

10 — *Conta da Região (anexos informativos):*

Na Conta da Região, apesar de melhorias significativas verificadas em relação a anos anteriores, e exceptuando os anexos relativos aos fundos e serviços autónomos (com concretização total), não constam ainda todos os elementos que permitam uma visão e análise globais do sector público, designadamente nos domínios de:

Tesouraria (com concretização parcial);
Património (sem concretização quanto aos empréstimos concedidos);
Autarquias locais (com concretização parcial).

(Recomendações n.ºs 2.11 e 3.16 dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e 1990.)

11 — *Conta da Região (aprovação):*

Foi acolhida a recomendação n.º 3.14 do parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 1990, dado que a Conta da Região foi apresentada dentro do prazo previsto na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região.

12 — *Conta da Região (estrutura):*

Foi acolhida a recomendação n.º 3.15 constante do parecer sobre a Conta da Região relativa ao ano económico de 1990, já que a Conta da Região apresentou a mesma estrutura que o Orçamento.

13 — *Conta da Região (contas provisórias):*

Apesar de terem sido elaboradas as contas provisórias trimestrais do Governo Regional, e remetidas à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, as mesmas não foram publicadas, conforme recomendação n.º 3.17 do parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 1990.

14 — *Contas de ordem:*

Nem todos os serviços e fundos autónomos observaram o mecanismo de contas de ordem, de modo a que, na Conta da Região, se respeitassem os princípios da unidade e da universalidade (cf. os quesitos n.ºs 22, 23 e 29 e as recomendações n.ºs 2.13 e 3.9 dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e 1990).

15 — *Serviços e fundos autónomos:*

Não se procedeu à revisão do critério de atribuição da natureza de serviço autónomo, tendo em atenção os princípios definidos no artigo 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (cf. o Acórdão da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas n.º 7/92, de 26 de Junho, relativo a um processo ordinário de julgamento de conta de gerência, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 208, de 29 de Setembro de 1992, e as recomendações n.ºs 2.14 e 3.18 dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativos ao ano económico de, respectivamente, 1989 e 1990).

16 — *Serviços e fundos autónomos — contas de gerência:*

Foi acolhida plenamente a recomendação n.º 3.19, constante do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económico de 1990, porquanto todos os organismos dotados de autonomia administrativa e financeira apresentaram à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas as respectivas contas de gerência.

17 — *Despesas do Plano:*

Não foram elaborados relatórios sobre a execução do Plano, de onde conste o grau de consecução dos objectivos fixados (recomendação n.º 2.15 do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 1989).

18 — *Tesouro (conta bancária):*

Continua a não haver uma conta bancária do Tesouro Regional onde se centralize todo o movimento de entradas e saídas de fundos, dando corpo ao chamado princípio de unidade de caixa (recomendações n.ºs 2.16 e 3.20 dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e 1990).

19 — *Tesouraria — contabilização:*

Foi acolhida, à semelhança do ano anterior, a recomendação n.º 3.21 do parecer do Tribunal de Contas relativo ao ano de 1990, já que a conta do chefe de Divisão do Tesouro Regional permite uma análise compatível com a execução orçamental.

20 — *Subsídios e comparticipações (autarquias locais):*

A atribuição de comparticipações financeiras às autarquias locais não obedece aos pressupostos e critérios definidos na Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro) e legislação complementar (Decretos-Leis n.ºs 363/88, de 14 de Outubro, e 384/87, de 24 de Dezembro) (recomendação n.º 2.18 do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 1989).

21 — *Subsídios (legislação de suporte):*

Nas resoluções do Governo Regional, e demais actos em que são atribuídos subsídios ou comparticipações financeiras, continua a não ser invocada a legislação de suporte, que define os pressupostos de atribuição (recomendações n.ºs 2.19 e 3.28 dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e 1990).

22 — *Dívida regional (contabilização):*

A dívida da Região continua a não ser rigorosamente contabilizada, de forma a que, com clareza e coerência, a Conta da Região dela espelhe o movimento, evolução e posição, no início e no fim do ano (cf. os quesitos n.ºs 34, 37, 39, 40, 41 e 42 e as recomendações n.ºs 2.20 e 3.22 dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e 1990).

23 — *Conta gratuita no Banco de Portugal:*

A movimentação da conta gratuita no Banco de Portugal deverá ser feita sempre como suprimento de um défice momentâneo de tesouraria, e nunca como uma fonte de financiamento de défice orçamental, evitando-se que assuma a natureza de dívida perpétua (recomendação n.º 3.24 do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 1990).

24 — *Avales (execução):*

A Conta da Região evidenciou os pagamentos efectuados em execução de avales, identificando os beneficiários (recomendação n.º 3.26 do

parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 1990).

25 — *Avales (direito de regresso):*

A Conta da Região evidenciou a informação relativa ao direito de regresso, em resultado de pagamentos em execução de avales (recomendação n.º 3.27 do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 1990).

26 — *Dívida (serviços e fundos autónomos):*

O movimento da dívida dos fundos e serviços autónomos da Região Autónoma da Madeira (conforme mapa anexo XVII à Conta da Região), a mesma não permite, de forma directa, uma análise sobre a observância, ou não, dos limites de endividamento, fixados nos termos dos artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, que foram excedidos (cf. os quesitos n.ºs 37 e 38 e as recomendações n.ºs 2.23 e 3.23 dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e 1990).

27 — *Dívida administrativa:*

A dívida administrativa da Região (dívida a fornecedores) continua a não figurar na Conta da Região, bem como as razões da sua existência, confirmando-se a assunção de encargos sem que tenha sido observado o princípio rígido do cabimento orçamental, nem atendidas as disponibilidades de tesouraria (cf. o quesito n.º 44 e as recomendações n.ºs 2.23 e 3.25 dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas aos anos económicos de, respectivamente, 1989 e 1990).

CAPÍTULO IX

Conclusões

1 — Principais aspectos a salientar

Através do exame efectuado, pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, à Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 1993, foi possível verificar, em síntese, o seguinte:

1 — No ano económico de 1993, passou a vigorar, no seu todo, a Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, nomeadamente no que respeita aos procedimentos para a elaboração, discussão, aprovação e execução do Orçamento da Região (cf. o n.º 1 do capítulo I do presente parecer).

2 — A proposta do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993 foi tardiamente enviada à Assembleia Legislativa Regional em 12 de Fevereiro de 1993, contrariando, com isso, o artigo 9.º, n.º 1, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e concorrendo esse atraso para que, igualmente, tivesse sido ultrapassado o prazo legal fixado pelo artigo 14.º, n.º 1, da mesma lei, para a sua aprovação pelo órgão constitucional e estatutariamente competente (15 de Dezembro do ano anterior àquele a que se refere o orçamento (cf. o n.º 2.1 do capítulo I do presente parecer).

3 — A proposta do Orçamento da Região para 1993 foi remetida à Assembleia Legislativa Regional, sem que, contrariamente ao exigido no artigo 13.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, fosse acompanhada pelos anexos informativos respeitantes:

a) À justificação das variações das previsões de receitas e despesas, relativamente ao orçamento anterior, nomeadamente no que respeita às variações dos principais impostos [cf. a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];
b) À situação da dívida pública e das operações de tesouraria, nomeadamente no que se refere ao movimento de dívida dos fundos e serviços autónomos [cf. a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92];
c) À situação financeira de todos os serviços e fundos autónomos [cf. a alínea *c*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92];
d) Às transferências do Orçamento do Estado [cf. a alínea *d*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92];
e) Aos benefícios fiscais e à estimativa da receita cessante [cf. a alínea *e*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92];
f) Às transferências orçamentais para as autarquias locais e para as empresas públicas [cf. a alínea *b*) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92];
g) Às receitas e despesas das autarquias locais [cf. a alínea *c*) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92];
h) Ao orçamento consolidado do sector público administrativo [cf. a alínea *d*) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92];
i) A justificação económica e social dos benefícios fiscais [cf. a alínea *e*) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, e cf., ainda, o n.º 3.1 do capítulo I do presente parecer].

4 — No ano de 1993, e no que se refere às receitas provenientes do Orçamento da Comunidade Europeia e do Orçamento do Estado, relativas ao financiamento da execução do PEDAP na Região Autónoma da Madeira e, bem assim, à parte das dotações orçamentais relativas à respectiva despesa, foram movimentadas regularmente no Orçamento Regional, o que se consubstanciou numa melhoria, relativamente ao ano anterior.

5 — Nos termos do Acórdão n.º 11/95, de 8 de Junho, exarado na sequência do processo de fiscalização de documentos de despesa de serviços simples n.º 1/93, que incidiu sobre a execução orçamental das despesas com o pessoal, relacionado com contratos que foram objecto de recusas de visto pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, decidiu-se, com o acordo do Ex.mo Magistrado do Ministério Público, arquivar o processo em causa, por não se terem verificado irregularidades graves (cf. o ponto 1.3 do capítulo IV do presente parecer).

6 — Nos termos do Acórdão n.º 12/95, também de 8 de Junho, exarado na sequência do processo de fiscalização de documentos de despesa de serviços simples n.º 2/93, que incidiu sobre a execução de algumas rubricas do orçamento de funcionamento e alguns projectos e programas constantes do PIDDAR/93, da Direcção Regional de Pescas, apuraram-se algumas deficiências (cf. o ponto 2.3.2 do capítulo IV do presente parecer) caracterizadas fundamentalmente por:

a) Irregularidades contabilísticas no registo dos cabimentos orçamentais e no apuramento dos encargos assumidos e não pagos;
b) Assunção de despesa sem o correspondente cabimento orçamental duodecimal durante o ano de 1993, embora, no momento do pagamento e no final do ano, as situações estivessem regularizadas;
c) Pagamento irregular de trabalho extraordinário e de ajudas de custo;
d) Fraccionamento de despesas, omissão de cabimento, incorrecta classificação orçamental e desorçamentação de apoios do Orçamento do Estado.

7 — Contrariamente ao disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (cf. o ponto 3.2.1 do capítulo I do presente parecer):

a) Não foi contemplada na proposta do Orçamento Regional (em recursos próprios de terceiros) a totalidade dos montantes a transferir para os particulares que se candidataram aos programas operacionais cofinanciados pelo Fundo Social Europeu;
b) Não foram contemplados, tanto na proposta de orçamento como na Conta da Região, os montantes transferidos para a Região Autónoma da Madeira, durante o ano económico de 1993, ao abrigo dos sistemas de incentivos STRIDE e TELEMATIQUE;
c) Não foram contabilizados na Conta da Região os montantes transferidos para a Região Autónoma da Madeira, durante o ano de 1993, ao abrigo dos Programas VALOREN e PROTEDE, por terem sido entregues directamente aos beneficiários;
d) Não foi contabilizado na Conta da Região o montante transferido para a Região Autónoma da Madeira, durante o ano de 1993 ao abrigo do sistema de incentivos SIFIT;
e) Não foi contabilizado na Conta da Região o montante transferido para a Região Autónoma da Madeira, durante o ano de 1993, ao abrigo dos Programas de Adaptação de Capacidade, Frota Costeira e de Pequena Pesca (transferidos directamente pelo IFADAP para os beneficiários). Não foram igualmente registados na Conta da Região todos os montantes relativos a programas cofinanciados pelo FEOGA — Orientação (com excepção do PEDAP e de um outro programa).

8 — A proposta do Orçamento para 1993 foi incorrectamente elaborada, na medida em que nela não foram inscritas, sob o regime de «Contas de ordem», as receitas próprias de todos os fundos e serviços autónomos cujo valor de cobrança previsto era superior a 10 000 000$ (caso da Assembleia Legislativa Regional), o que colide, quer com o artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, quer com o próprio artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (cf. o ponto 3.2.1 do capítulo I do presente parecer).

9 — O Centro Hospitalar do Funchal e o Serviço Regional de Protecção Civil não fizeram a entrega das suas receitas próprias à tesouraria do Governo Regional, durante o ano económico de 1993, contrariamente ao previsto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 459/92, de 26 de Novembro, apesar de ter sido efectuada a respectiva inscrição orçamental em «Contas de ordem», na proposta de orçamento da Região

para 1993 (cf. o ponto 3.2.1 do capítulo I e o n.º 3 do capítulo V do presente parecer).

10 — Relativamente à observância, no Orçamento da Região para 1993, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, do princípio do equilíbrio orçamental consagrado na alínea *a*) do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, verifica-se que este não foi respeitado em sentido formal, uma vez que o saldo do orçamento consolidado do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos é negativo em cerca de 40 000 contos (cf. o ponto 3.2.2 do capítulo I do presente parecer).

11 — Relativamente à observância do princípio de equilíbrio orçamental em sentido substancial (previsto no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro), verifica-se que este não foi respeitado, uma vez que o Orçamento para 1993 apresenta uma previsão de cobrança relativa a uma transferência do Orçamento do Estado superior, em 623 000 contos, à dotação prevista nos mapas constantes do Orçamento do Estado (cf. o ponto 3.2.2 do capítulo I do presente parecer).

12 — A proposta de Orçamento Regional encontra-se sobreavaliada na receita e na despesa, em cerca de 4,145 milhões de contos, relacionados com a previsão de contracção e de amortização de empréstimos nesse montante. Assinala-se, como nota desfavorável, o facto da reiterada e continuada previsão orçamental destes montantes (que serviram para amortizar a conta gratuita junto do Banco de Portugal), o que se verifica desde 1991, prevendo-se a sua regularização, mas sem que até hoje se tenha efectivamente concretizado qualquer amortização (cf. o ponto 3.2.2 do capítulo I do presente parecer).

13 — O Orçamento da Região, para 1993, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, violou a meta orçamental de que a previsão do crescimento real das despesas correntes, excluídos os juros da dívida pública, no orçamento consolidado do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos, não seja superior a 1 % ao ano, que se encontrava traçada no ponto 1.1 do Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira, e transportada para o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, na medida em que o crescimento real das despesas correntes orçamentadas, excluídos os juros da dívida pública, do orçamento consolidado, atingiu 6,7 %, o que, embora evidenciando uma quebra significativa face a anos anteriores, consubstancia, apesar de tudo, uma infracção ao supracitado normativo legal (cf. o ponto 3.1 do capítulo I do presente parecer).

14 — A análise das alterações orçamentais efectuadas, em execução do Orçamento Regional, e com o recurso à abertura de créditos especiais no orçamento da receita e da despesa do Governo Regional, permitiu afirmar que elas sofrem de ilegalidade substancial, na medida em que não transitaram saldos da tesouraria suficientes para cobrir os reforços orçamentais na receita do Orçamento Regional de 1993 (cf. o ponto 5.6 do capítulo I e o n.º 2 do capítulo VI do presente parecer).

15 — Na sequência das referidas alterações orçamentais, foi possível aos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, no âmbito dos trabalhos preparatórios deste parecer, apurar que ascendeu a, pelo menos, 206 300 contos, o valor global das utilizações de recursos próprios de terceiros para pagar despesas orçamentais (não consignadas). A existência destes saldos contabilísticos, não consubstanciados em saldos de tesouraria transitados para as gerências seguintes, traduz-se na utilização desses valores fora dos limites previstos e constitui violação do disposto na parte final do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, sendo também violado, de alguma forma, o artigo 35.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933 (cf. o ponto 2 do capítulo VI do presente parecer).

16 — No que diz respeito aos mapas e quadros que, por força da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, a deveriam acompanhar, a Conta da Região foi, no ano de 1993, omissa no referente a:

Execução orçamental — não foi elaborada uma conta geral dos fluxos financeiros da Região, nos termos do artigo 27.º, parte II, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro;

Património — não foi apresentado nenhum mapa relativo aos activos patrimoniais da Região, nomeadamente quanto à situação dos empréstimos concedidos pelo Região, reportados a 31 de Dezembro de 1993, bem como ao seu movimento, ao longo do ano, discriminado por beneficiário.

Não foi elaborado o balanço da Região, e, apesar de ter sido apresentada uma relação das empresas públicas, participadas ou intervencionadas, dela não constam os elementos que permitam fazer a análise da sua situação financeira e das razões da intervenção da Região nessas empresas.

O relatório e os mapas que acompanham a Conta da Região são omissos quanto à situação da dívida administrativa, que ascendia a 13,2 milhões de contos;

Tesouraria — não foram apresentados os mapas relativos à situação de tesouraria, previstos no artigo 27.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, designadamente o mapa de fundos saídos para pagamento das despesas públicas orçamentais; o mapa de reposições abatidas nos pagamentos por secretarias; uma conta geral de operações de tesouraria e transferências de fundos e uma conta geral, por cofres, de todo o movimento de receita e despesa e respectivos saldos existentes no início e no final do ano;

Investimentos do Plano — embora tenha sido apresentado um mapa relativo aos Investimentos do Plano, nele não é feita qualquer referência ao grau de execução física dos projectos incluídos no PIDDAR, ao grau de consecução das metas previstas no Plano, ou aos problemas que justificaram os desvios de execução dos programas e projectos de investimento (cf. o ponto 6.2 do capítulo I do presente parecer).

17 — A análise da execução orçamental confirma uma acentuada sobreavaliação orçamental das receitas, em cerca de 33,9 milhões de contos, explicada, sobretudo pela baixa taxa de execução das «Transferências de capital — Externa — CE» que ascendeu a 34 % correspondente a um excesso de previsão orçamental de 15,7 milhões de contos (cf. o ponto 3.3 do capítulo II do presente parecer).

18 — O relatório anexo à Conta da Região, apresentou, pela primeira vez, uma listagem que permite evidenciar, de forma discriminada, os apoios e subsídios concedidos pelo Governo Regional no ano de 1993. Mas, apesar desta evidente melhoria, continua a reputar-se indispensável a aprovação de legislação geral que fixe os critérios de atribuição daqueles, para além dos casos sectoriais em que tal regulamentação já existe por imperativos nacionais e ou comunitários (cf. o n.º 5.1 do capítulo III do presente parecer).

Manteve-se, em 1993, o regime de concessão de apoios financeiros extraordinários aos municípios pelo Governo Regional, contrariamente ao determinado pela lei das finanças locais, situação que já havia sido objecto de desenvolvida apreciação nos pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas da Região relativas aos anos económicos de 1989, 1990, 1991 e 1992. O montante global dos apoios financeiros aos municípios atingiu, em 1993, os 2,058 milhões de contos (cf. o ponto 4.2.8.1 do capítulo III do presente parecer).

19 — Foi utilizada receita orçamental de 1993 para pagar despesas de «Recursos próprios de terceiros» (despesas sujeitas a dupla cabimentação no orçamento de despesa e de receita), o que constitui violação do artigo 53.º, n.º 3, do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, e do artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, na parte em que se ressalvam os casos de consignação legalmente admitidos, pois traduz-se na utilização de receitas não consignadas para o pagamento de valores que estavam sujeitos a cabimentação expressa na receita, consubstanciada numa entrada efectiva de fundos nos cofres públicos.

20 — Relativamente à execução do orçamento dos vários serviços da Administração Regional Autónoma, verifica-se que foram contraídos encargos orçamentais sem que tivessem sido tidas em consideração as disponibilidades de tesouraria, consubstanciados no elevado montante de encargos assumidos e não pagos que ascenderam a 13,215 milhões de contos configurando-se deste modo um financiamento privado iníquo do défice público, à custa das empresas a quem ficaram por pagar aqueles encargos (cf. o n.º 7.1 do capítulo VII do presente parecer).

21 — Apurou-se que a dívida administrativa sofreu uma redução de 1,87 milhões de contos relativamente ao ano anterior. Contudo, apesar da melhoria registada, considera-se necessário, tendo em atenção o elevado valor da dívida a fornecedores, um controlo mais apertado sobre a assunção de encargos pelos serviços públicos (cf. o n.º 7.1 do capítulo VII do presente parecer).

22 — Os fundos e serviços autónomos, realizaram operações de crédito que não foram submetidas à fiscalização prévia da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em violação do disposto no artigo 13.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, e cujos valores acumulados, durante a execução orçamental, contribuíram para que tenham sido excedidos, durante o ano em análise, os limites do endividamento líquido da Região Autónoma da Madeira, fixados pela Assembleia da República, nos termos dos artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, e no artigo 53.º, n.º 1, da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, e calculados nos termos do Acórdão n.º 5/90, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, de 31 de Dezembro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 58, de 11 de Março de 1991, configurando-se, assim, a inexistência de um efectivo sistema de controlo por parte da Secretaria Regional das Finanças, relativamente ao endividamento financeiro dos fundos e serviços autónomos (cf. o n.º 3 do capítulo VII do presente parecer). Note-se que as mesmas operações de crédito (com excepção das efectuadas pela Direcção Regional de Saúde Pública e Direcção Regional dos Hospitais) não foram sujeitas a parecer prévio dos Secretários Regionais da Tutela e das Finanças (cf., por aplicação à Região Autónoma da Madeira, o disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro), o que é susceptível de configurar a infracção financeira prevista e punida no artigo 48.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, imputável aos gerentes desses fundos e serviços autónomos, mas para a qual con-

tribuíram os serviços da Secretaria Regional das Finanças, por omissão de efectivo controlo interno da dívida dos mesmos fundos e serviços autónomos (cf. o artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/92/M, de 23 de Março, que pôs em execução o Orçamento para 1992) e artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de 3 de Setembro. Há, todavia, a salientar que, no final de 1993, a situação encontrava-se regularizada, com excepção do FIFPROF, que apresentava um saldo negativo, na conta junto do BCP, de 5676$10.

23 — A dívida bancária do Governo Regional da Madeira sofreu um acréscimo de 10 milhões de contos em 1993, em resultado da contracção de um empréstimo bancário de curto prazo junto de várias instituições financeiras, visado pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 20 de Dezembro de 1993 (cf. o n.º 2.2.1 do capítulo VII do presente parecer).

24 — A dívida regional global da Madeira, incluindo a dos fundos e serviços autónomos, continua a não ser rigorosamente identificada e contabilizada na Conta da Região, que é igualmente omissa em relação a dívida ao Tesouro, nomeadamente aquela emergente da taxa de aval e da execução de avales relacionados com dívidas avalizadas pelo Tesouro, no montante total de 10 177 980 304$, a que a Região se acha vinculada, nos termos da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro (cf. o ponto 21 do capítulo VII do presente parecer).

25 — Não é possível proceder com a necessária fiabilidade à avaliação da relação entre a dívida global da Região e o produto interno bruto (PIB) da Região, nos termos que constam do artigo 104.º-C do Tratado da União Europeia, em virtude de as estimativas do PIB regional serem ainda pouco precisas. Saliente-se, todavia, que o *ratio* entre a dívida e o PIB (estimativa constante da proposta do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1995), ascendia, no ano de 1993, a 51,03 % (cf. o ponto 9 do capítulo VII do presente parecer).

26 — Realça-se, pela positiva, a circunstância de, quanto à tesouraria e designadamente quanto aos valores constantes dos mapas da Conta da Região de 1993, ter sido possível confirmá-los na liquidação e no julgamento da conta do chefe de Divisão do Tesouro Regional relativa ao ano económico de 1993 (cf. o Acórdão n.º 10/95, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, de 28 de Abril).

2 — Ajustamentos

2.1 — Conta da Região

Receita:

Saldo do ano anterior	225 515 129$90
Receita cobrada	114 052 052 071$10
	11 277 567 201$00

Despesa:

Pagamentos efectuados	112 516 586 936$80
Saldo para o ano seguinte	1 760 980 264$20
	114 277 567 201$00

Foi possível confirmar o saldo de encerramento da Conta Regional do ano de 1993, dado que a conta do chefe de Divisão do Tesouro Regional, da responsabilidade do Sr. José Joaquim de Sousa Lino, foi, na generalidade, elaborada e instruída com as peças contabilísticas definidas nas instruções para a organização da referida conta de gerência constantes do Acórdão n.º 10/95, de 28 de Abril. Note-se que o saldo da conta do tesouro regional é superior ao da do Governo Regional em cerca de 856 731 000$, respeitantes à utilização do *plafond* do Banco de Portugal. Com este montante, foi utilizada uma conta com adiantamento de tesouraria na Conta do Governo Regional.

2.2 — Conta consolidada

Na elaboração do ajustamento da conta consolidada, do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos, consideram-se todas as operações financeiras efectuadas pela Administração Pública Regional, incluindo, para além dos recursos próprios de terceiros, os passivos financeiros e, bem assim, as contas de ordem e as reposições não abatidas nos pagamentos.

Receita: (Em contos)

Saldo do ano anterior (*a*)	225 515,13
Receita cobrada	154 107 707,25
	154 333 222,38

Despesa:

Pagamentos efectuados	151 966 340,91
Saldo para o ano seguinte	2 366 881,51
	154 333 222,42

(*a*) Note-se que na elaboração do ajustamento da conta consolidada do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos, há a considerar, relativamente aos saldos transitados do ano anterior, que, o saldo de abertura dos fundos e serviços autónomos encontra-se incluído na receita cobrada, uma vez que, por força do n.º 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 459/82, deve ser orçamentado em «Outras receitas de capital», não estando por isso expresso no saldo inicial da conta consolidada (o seu valor refere-se tão-só ao saldo da conta do Governo Regional).

2.3 — Conta consolidada com encargos assumidos e não pagos

No ajustamento que se segue, para além do que se referiu no número anterior, consideram-se os encargos assumidos e não pagos, atento o disposto nos n.ºs 2 e 4 do artigo 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (Lei do Enquadramento do Orçamento da RAM) (1):

Receita: (Em contos)

Saldo do ano anterior	225 515,13
Receita cobrada	154 107 707,25
	154 333 222,38

Despesa:

Pagamentos efectuados	151 966 340,91
Encargos assumidos e não pagos	13 215 213,74
Saldo para o ano seguinte	— 10 848 332,27
	154 333 222,38

3 — Recomendações do Tribunal de Contas no parecer sobre a Conta da Região de 1993 (breve síntese)

3.1 — Iniciativas legislativas

Reafirma-se a necessidade de iniciativas legislativas nos seguintes domínios:

a) Normas relativas à gestão da tesouraria da Região, designadamente no que diz respeito aos fluxos de receita e despesa, registos contabilísticos e planos de contas, unidade de caixa, relações com as instituições de crédito, abertura e movimentação das contas bancárias e recurso à dívida de curto prazo;

b) Legislação relativa aos empréstimos a conceder pela Região e, bem assim, a quaisquer outras formas de operações activas;

c) Definição do regime jurídico dos subsídios, subvenções e outras formas de apoio financeiro a conceder pela Região;

d) Regulamentação da aplicação, na Região, da lei das finanças locais (Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro) e adaptação à Região dos regimes jurídicos relativos á concessão de auxílios financeiros às autarquias locais (Decreto-Lei n.º 363/88, de 14 de Outubro) e aos contratos-programas e acordos de colaboração (Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro). Isto sem prejuízo de se reconhecer que alguns passos bastantes positivos já foram dados no Decreto Legislativo Regional n.º 1/92/M, de 21 de Fevereiro (cf. o artigo 2.º), no Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril (cf. os artigos 2.º a 7.º), e no Decreto Legislativo Regional n.º 11/94/M, de 28 de Abril (cf. os artigos 2.º a 8.º), que aprovaram os Orçamentos da Região para, respectivamente, 1992, 1993 e 1994, e no Decreto Legislativo Regional n.º 1/95/M, de 14 de Fevereiro, para 1995 (cf. os artigos 2.º e 7.º);

(1) Atente-se aos n.ºs 2 e 4 do artigo 18.º da Lei n.º 28/92, que dispõem:

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

[...].

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

e) Legislação relativa à contabilidade pública regional e ao regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Regional Autónoma e dos institutos públicos regionais que revistam a forma de serviços personalizados regionais e fundos públicos regionais, seu controlo orçamental e contabilização das suas receitas e despesas, reconhecendo-se, porém, que a aplicação da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, deverá ser suficientemente ponderada e acautelada, considerando, tanto quanto possível, os resultados da sua aplicação no âmbito da administração central (cf. para 1993, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 83/93, de 18 de Março, para 1994, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 77/94, de 9 de Março, e, para 1995, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 45/95, de 2 de Março, que puseram em execução os Orçamentos do Estado para aqueles anos económicos).

3.2 — Orçamento — Previsão das receitas

É necessário maior rigor na previsão das receitas, designadamente a nível das transferências comunitárias e das receitas inscritas na rubrica orçamental activos financeiros, devendo a Região, relativamente a estes últimos, confirmar a prévia inscrição da dotação do Orçamento do Estado.

3.3 — Orçamento — Circular

A circular de elaboração do Orçamento deve prever medidas objectivas de contenção do crescimento das despesas públicas, para que se dê cumprimento efectivo às metas estabelecidas no Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira, em consonância com o previsto no Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, e nas sucessivas leis anuais que aprovam o Orçamento do Estado, e, bem assim, deve ponderar a necessidade de as operações de crédito contraídas, sob qualquer forma, por qualquer serviço da Administração Regional Autónoma estarem sujeitas quer à autorização prévia do Secretário Regional das Finanças, quer ainda, e nos termos do artigo 13.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, a fiscalização prévia da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, para além de concorrerem para o cômputo do limite de endividamento da Região, fixado anualmente nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro. (O que, aliás, já veio ser reconhecido, e bem, no artigo 11.º, n.º 4, do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, e no artigo 12.º, n.º 4, do Decreto Legislativo Regional n.º 11/94/M, que aprovaram os Orçamentos da Região para 1993 e 1994.)

3.4 — Orçamento — Programas comunitários

As receitas e despesas relacionadas com a execução financeira dos programas cofinanciados pelo Orçamento das Comunidades e pelo Orçamento do Estado devem ser incluídas no Orçamento da Região Autónoma da Madeira, sob a forma de programas, com identificação das entidades beneficiárias e dos montantes previsionais envolvidos, nos termos do artigo 12.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, recorrendo, sempre que tal seja necessário, ao regime de autonomia administrativa e financeira, previsto no artigo 6.º, n.º 4, da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, à semelhança do que se verificou, para a execução do PEDAP, no artigo 18.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/92/M, de 21 de Fevereiro, e no artigo 25.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, bem como, para a execução do PEDAP e do Fundo Social Europeu, nos artigos 28.º e 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 11/94/M, de 28 de Abril.

3.5 — Orçamento — Previsão das despesas

É, igualmente, necessário maior rigor na previsão das despesas, principalmente ao nível das despesas correntes, tendo em consideração, designadamente, os compromissos orçamentais estabelecidos no Programa de Recuperação Financeira, assinado entre o Estado e a Região Autónoma da Madeira, em 22 de Setembro de 1989, e acolhidos pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro.

3.6 — Orçamentos — Encargos legal e contratualmente assumidos

Com vista à rigorosa previsão das despesas e à racional utilização dos meios disponíveis, deve o Orçamento apresentar a relação dos encargos legal e contratualmente assumidos, que nele tenham reflexos.

3.7 — Orçamento — Equilíbrio

Cumpre observar o princípio do equilíbrio orçamental, nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, e ainda de acordo com o Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira e as Leis do Orçamento do Estado, de forma a que o saldo do orçamento consolidado, excluídos os passivos financeiros, seja não negativo, e procurando-se evitar, no futuro, o financiamento privado do défice público do Orçamento da Região à custa das empresas a quem ficaram por pagar encargos legal e contratualmente assumidos em virtude da quebra de receitas resultante da previsão irrealista de receita e da assunção de encargos feita sem cobertura orçamental, e em violação do artigo 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

3.8 — Orçamento — Estrutura

O Orçamento da Região deverá apresentar a estrutura prevista no artigo 12.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, bem como conter os correspondentes anexos informativos e relatórios, designadamente os previstos nos artigo 13.º da mesma lei, e nos artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro (finanças locais), de molde a permitir uma visão global de todo o sector público regional, com particular destaque para as áreas de:

Situação da dívida regional, incluindo a dívida dos fundos e serviços autónomos e a dívida administrativa;
Formas de financiamento do eventual défice orçamental, bem como a sua amortização e cobertura;
Situação financeira de todos os serviços e fundos autónomos;
Transferências do Orçamento do Estado;
Transferências dos Fundos Comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos;
Benefícios fiscais e estimativa da receita cessante;
Transferências orçamentais para as autarquias locais.

3.9 — Orçamento — Alterações orçamentais

Deve observar-se, durante a execução orçamental, o regime definido para as alterações orçamentais, relacionadas com a abertura de créditos especiais no Orçamento Regional, nomeadamente no que diz respeito à necessária equivalência entre os saldos monetários transitados e os saldos contabilísticos de recursos próprios de terceiros e de contas de ordem.

3.10 — Orçamento — Contas de ordem

Devem incluir-se em contas de ordem, nos termos do n.º 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, todas as receitas dos serviços e fundos autónomos.

3.11 — Orçamento — Aprovação

Quer a apresentação pelo Governo Regional, quer a aprovação, pela Assembleia Legislativa Regional, do Orçamento da Região, devem verificar-se dentro dos prazos — até 2 de Novembro e 15 de Dezembro do ano anterior àquele a que respeita — previstos nos artigos 9.º e 14.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

3.12 — Orçamento — Operações activas

Os decretos legislativos que aprovam o Orçamento da Região devem fixar as condições gerais a observar na realização de operações activas, reconhecendo-se, contudo, que tal objectivo já foi parcialmente acolhido nos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 1/92/M, de 21 de Fevereiro, 4/93/M, de 26 de Abril, e 11/94/M, de 28 de Abril que aprovaram os Orçamentos Regionais para, respectivamente 1992, 1993 e 1994, pelo menos quanto às operações activas do tesouro público regional, relativas a contratos de reequilíbrio financeiro com as autarquias locais.

3.13 — Conta da Região — Relatório de Execução

Apesar de evidentes melhorias registadas no ano de 1993 recorde-se que, do relatório que acompanha a Conta da Região, devem ainda constar todos os elementos necessários a uma análise global do sector público regional, designadamente nos domínios de:

Tesouraria (nomeadamente, mapa de fundos saídos para pagamento de despesas públicas orçamentais, reposições abatidas nos pagamentos por departamento do Governo Regional, conta geral de operações de tesouraria e de transferência de fundos);
Património (inventário e balanço);
Subsídios e transferências, inclusive no que se refere aos fundamentos de atribuição desses apoios financeiros;
Situação financeira dos serviços e fundos autónomos;
Transferências do Orçamento do Estado;
Transferências comunitárias, desagregadas por fundos e ou programas com repercussão no Orçamento da Região;
Receita cessante;

Execução do Plano e consecução dos objectivos previamente fixados, nomeadamente no que diz respeito ao progresso físico das medidas e dos respectivos impactos sócio-económicos;
Transferências para as autarquias locais, desagregadas por beneficiário e por finalidade, nomeadamente no que se refere aos apoios financeiros que não constam do PIDDAR;
Situação financeira das autarquias locais;
Empresas públicas regionais, com indicação da respectiva situação financeira e nível de endividamento, e, bem assim, das perspectivas futuras de evolução, nomeadamente no que diz respeito ao seu nível de endividamento, pelo Plano de Investimento;
Participação da Região em sociedades de capitais públicos ou privados, com indicação de elementos relativos à sua situação financeira, nível de endividamento, subsídios recebidos e Plano de Investimentos.

3.14 — Contas provisórias

O Governo Regional deve publicar no *Jornal Oficial da Região*, trimestralmente, contas provisórias, em cumprimento do n.º 1 e primeira parte do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (embora caiba aqui sublinhar que, relativamente ao ano económico de 1993, foram as mesmas contas provisórias enviadas à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas).

3.15 — Recursos próprios de terceiros

Na movimentação das rubricas orçamentais «Recursos próprios de terceiros», o Governo Regional deve respeitar integralmente o princípio da dupla cabimentação orçamental, evitando o financiamento de despesas consignados com recurso a receita orçamental.

3.16 — Serviços e fundos autónomos

A atribuição de autonomia administrativa e financeira a serviços da Administração Regional deve procurar respeitar o disposto no artigo 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (cf. o Acórdão n.º 4/92, de 23 de Março, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 110, suplemento, de 13 de Maio).

3.17 — Serviços e fundos autónomos — Endividamento

Deve a Secretaria Regional das Finanças, através dos serviços competentes, providenciar para que seja implementado um sistema de controlo interno, tendente a garantir que o recurso ao crédito por parte dos fundos e serviços autónomos respeite os limites do endividamento líquido, definido anualmente pela lei que aprova o Orçamento do Estado, nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro (tal como resulta, aliás, do disposto no artigo 11.º, n.º 4, do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril).

3.18 — Tesouro — Conta bancária

É recomendável a existência de uma conta bancária do tesouro regional, onde se centralize todo o movimento de entradas e saídas de fundos, dando corpo ao chamado princípio de unidade de caixa.

3.19 — Dívida regional — Contabilização

A dívida da Região deverá ser rigorosa e totalmente contabilizada, de forma a que, com clareza e coerência, a Conta da Região dela espelhe o movimento, a evolução e a posição no início e no fim do ano, incluindo nela a dívida ao Tesouro, emergente do não pagamento da taxa de aval e da execução de avales.

3.20 — Dívida — Serviços e fundos autónomos

A Conta da Região deve conter a dívida dos serviços e fundos autónomos, em todas as suas modalidades, de molde a evidenciar a observância ou não dos limites de endividamento, fixados de acordo com os artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro. (Embora se reconheça que tal já está consagrado — e bem — no artigo 11.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, que aprovou o Orçamento da Região para 1993, e no artigo 12.º do Decreto Legislativo Regional n.º 11/94/M, de 28 de Abril.)

3.21 — Conta gratuita no Banco de Portugal

A movimentação da conta gratuita no Banco de Portugal deverá continuar a ser feita sempre como suprimento de um défice momentâneo de tesouraria, e nunca como uma fonte de financiamento do défice orçamental, evitando-se que assuma a natureza de dívida perpétua.

3.22 — Dívida administrativa

A Conta da Região deve evidenciar, de forma transparente, a dívida administrativa (dívida a fornecedores), bem como as razões da sua existência. Para evitar a existência de «encargos assumidos e não pagos», devem os serviços, no processo de realização de despesas, não só observar o princípio rígido do cabimento orçamental prévio, mas também atender às disponibilidades de tesouraria.

3.23 — Subsídios — Legislação de suporte

Nas resoluções do Governo Regional e demais actos em que sejam atribuídos subsídios ou comparticipações financeiras, deverá invocar-se sempre a legislação de suporte, que define os pressupostos da sua atribuição, assim como a fundamentação do titular da pasta responsável pela sua apresentação ao Conselho de Governador Regional.

3.24 — Cálculo do produto interno bruto regional

Devem os serviços competentes da Administração Regional Autónoma continuar a envidar esforços para implementar um sistema fiável de cálculo do produto bruto regional (indicando nomeadamente o intervalo de confiança das estimativas existentes), em ordem a fornecer uma informação imprescindível para a avaliação dos equilíbrios macroeconómicos regionais e do andamento da actividade económica no período em análise e, bem assim, para que, no futuro, seja possível averiguar a compatibilidade entre o défice orçamental anual e o valor global da dívida, no fim da gerência, com os valores calculados com base no PIB, emergentes do artigo 104.º-C do Tratado da União Europeia e do artigo 1.º do Protocolo Sobre o Procedimento Relativo aos Défices Excessivos dos Estados membros.

4 — Reservas

Merecem reservas as situações a seguir enumeradas:

1) A não observância da meta orçamental de crescimento das despesas correntes, prevista no ponto 1.1 do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região, e acolhida no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, quer ao nível do orçamento consolidado, quer ao nível da conta consolidada do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos;
2) O financiamento do défice de execução orçamental da conta consolidada do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos (traduzido pela diferença entre o saldo final da gerência e o valor dos encargos assumidos e não pagos), o que, em 1993, atingiu o montante de 10 848 332 contos, devido a insuficiências de tesouraria, relacionados com excesso de dotação orçamental;
3) A movimentação das verbas consignadas a terceiras entidades, na medida em que houve abertura de créditos especiais no Orçamento da Região sem que existisse a contrapartida em termos de disponibilidade de tesouraria, o que obrigou ao financiamento destas despesas por receitas orçamentais;
4) A não observância dos limites ao endividamento líquido da Região Autónoma da Madeira, fixado pela Assembleia da República nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, e do artigo 70.º da Lei n.º 2/92, de 9 de Março, em virtude da realização de operações de crédito, pela Secretaria Regional das Finanças e por vários fundos e serviços autónomos, para além da não submissão à fiscalização prévia destas operações pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, o que concorreu para o aumento do endividamento líquido da Região;
5) A omissão, no processo de escrituração e contabilização do movimento da dívida, das dívidas da Região à Direcção-Geral do Tesouro, no valor de 10 177 980 304$ (referente à taxa de aval e à dívida emergente da execução de avales), e, bem assim, a não inclusão desagregada do movimento da dívida financeira dos fundos e serviços autónomos (indicando as datas de início, os aumentos, as regularizações e os respectivos montantes);
6) A utilização intercalar de 4 milhões de contos, não prevista na minuta (visada) do contrato de empréstimo de 10 milhões de contos celebrado entre a Região Autónoma da Madeira e o Sindicato Bancário liderado pelo BANIF.

Nestes termos, com as recomendações e reservas que antecedem, o colectivo previsto no n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, reunido na Sala de Sessões da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, emite o presente parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económico de 1993.

Este parecer, em conformidade com o disposto do artigo 24.º, n.º 4, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, integra como seu tomo II, as correspondentes respostas dos serviços e organismos da Administração Pública Regional da Região Autónoma da Madeira, e será publicado no *Diário da República*, de acordo com o artigo 63.º, n.º 2, alínea *b*), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro.

Promova-se a respectiva publicação no *Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira*, nos mesmos termos em que se determina a publicação no *Diário da República*.

Sala de Sessões da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 22 de Junho de 1995. — O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, *António Luciano Pacheco de Sousa Franco*. — O Juiz-Conselheiro da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (relator), *Manuel Cruz Pestana de Gouveia*. — O Juiz-Conselheiro da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, *José Faustino de Sousa*. — Fui presente, O Procurador-Geral-Adjunto, *Anídio Pinho Alves da Silva*.

TOMO II

ANEXOS

Respostas dos serviços (n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro)

ANEXO I

Quesitos sobre a Conta da Região de 1993

Sr. Secretário Regional das Finanças:

Excelência:

Na análise feita pelos serviços deste Tribunal à Conta da Região relativa a 1993 surgiram situações que carecem de esclarecimentos complementares.

Aplicando, em sede de parecer sobre a Conta da Região, o princípio do contraditório consagrado pela Lei da Reforma do Tribunal de Contas — Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro — no artigo 30.º com a redacção dada pelo artigo único da Lei n.º 7/94, de 7 de Abril, e igualmente acolhido pela actual Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (Lei n.º 28/92, de 21 de Setembro), no n.º 4 do artigo 42.º, que dispõe que o parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região seja acompanhado «das respostas dos serviços e organismos às questões que esse órgão lhes formular», tendo a honra de solicitar a V. Ex.ª que até ao dia 28 do mês de Abril sejam dadas as respostas e os esclarecimentos julgados convenientes às observações constantes dos quesitos que se juntam em anexo, em ordem a que possam ser considerados na redacção do parecer.

Apresento a V. Ex.ª Sr. Secretário Regional os meus melhores cumprimentos pessoais e elevada consideração.

O Juiz-Conselheiro, *Manuel Cruz Pestana de Gouveia*.

Ex.mo Sr. Juiz-Conselheiro:

Na análise efectuada pelos serviços deste Tribunal, nomeadamente pela Contadoria da Conta da Região, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização sucessiva, à Conta da Região Autónoma da Madeira do ano económico de 1993, verificou-se existirem algumas situações, que se consubstanciam na prática de ilegalidades, de infracções financeiras ou de irregularidades contabilísticas. Há ainda outras situações que carecem de esclarecimentos por persistirem dúvidas após análise das mesmas.

Assim, propõe-se que, ao abrigo do artigo 30.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, com a redacção dada pelo artigo único da Lei n.º 7/94, de 7 de Abril, sejam presentes às entidades competentes os quesitos formulados pela Contadoria, e a seguir enunciados, a fim das entidades neles visadas, apresentarem as suas alegações, de modo a que o Tribunal, quando emitir o parecer sobre a Conta da Região de 1993, possa tê-las em consideração e possa apreciá-las expressamente no acto de emissão do parecer.

Quesito n.º 1

Data de apresentação da proposta orçamental à Assembleia Legislativa Regional

1 — A proposta orçamental da Região Autónoma da Madeira para 1993 deu entrada na Assembleia Legislativa Regional em 12 de Fevereiro de 1993.

2 — O facto descrito viola o previsto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (Lei de Enquadramento do Orçamento da Região), que estabelece o prazo limite de 2 de Novembro para a apresentação da proposta de Orçamento para o ano económico seguinte.

3 — A responsabilidade pela prática do facto descrito é imputável aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças, pela não elaboração atempada da proposta de Orçamento Regional e consequente apresentação (12 de Fevereiro de 1993) fora do prazo (2 de Novembro de 1992) à Assembleia Legislativa Regional.

Quesito n.º 2

Anexos informativos à proposta de orçamento

1 — A proposta de orçamento, apresentada pelo Governo Regional, não foi acompanhada de alguns dos anexos informativos, de acordo com o estabelecido no n.º 3 do artigo 3.º e bem assim no artigo 10.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (os quais vêm elencados no artigo 13.º da mesma lei e deveriam fazer parte do relatório justificativo da proposta de orçamento), nomeadamente:

Justificação das variações das previsões de receitas e despesas relativamente ao Orçamento anterior — não constam do anexo as razões das variações nas expectativas de receita dos principais impostos, e bem assim, das transferências indicando-se tão-somente o valor das variações absolutas entre as previsões do ano anterior ou, em alguns casos, relativamente às cobranças [cf. a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];

Situação da dívida pública regional e das operações de tesouraria — não consta do anexo o movimento da dívida dos fundos e serviços autónomos [cf. a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];

Situação financeira de todos os serviços e fundos autónomos [cf. a alínea *c*) do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];

Transferências do Orçamento do Estado [cf. a alínea *d*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];

Benefícios fiscais e *estimativa da receita cessante* [cf. a alínea e) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];

Transferências orçamentais para as autarquias locais e para as empresas públicas — nomeadamente, na parte que se refere às transferências para as empresas públicas sob a forma de suprimentos ou subsídios à exploração e, bem assim, no que se refere às transferências para as autarquias locais sob a forma de compensações por isenção e redução de impostos municipais, transferências para os bombeiros municipais e IVA turístico [cf. a alínea *b*) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];

Receitas e despesas das autarquias locais [cf. a alínea c) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];

Orçamento consolidado do sector público administrativo [cf. a alínea *d*) do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];

Justificação económica e social dos benefícios fiscais [cf. a alínea *e*) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];

Transferências dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos [cf. a alínea *f*) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro];

Justificação das previsões das receitas fiscais, com discriminação da situação dos princípios impostos — não constam do anexo as razões das previsões fiscais relativamente à situação dos principais [cf. a alínea *g*) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro].

2 — Não foram igualmente enviados os elementos necessários à apreciação da situação financeira dos sectores públicos administrativo e empresarial, mais precisamente no que se refere ao sector empresarial (cf. o n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92).

3 — Os factos descritos violam a Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, nomeadamente o n.º 3 do artigo 3.º e bem assim o artigo 10.º e o artigo 13.º, n.º 1, alíneas *a*), *b*), *d*) e *e*), e n.º 2, alíneas *b*), *c*), *d*), *e*), *f*) e *g*).

4 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é imputável aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças que têm a responsabilidade de elaborar a proposta de orçamento da Região (que deveria incluir os elementos necessários, constantes do n.º 3 do artigo 3.º e dos artigos 10 e 13.º).

Quesito n.º 3

Data da aprovação da proposta orçamental pela Assembleia Legislativa Regional

1 — A data de aprovação da proposta de orçamento para 1993 (23 de Março de 1993) pela Assembleia Legislativa Regional foi posterior à data

limite para a sua aprovação (15 de Dezembro), prevista no n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

2 — O facto descrito constitui violação do n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

3 — A responsabilidade pela prática do facto descrito é imputável aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças que elaboraram tardiamente o Orçamento, o que concorreu para a sua apresentação tardia na Assembleia Legislativa Regional.

Quesito n.º 4

Data de publicação do decreto regulamentar regional de execução do Orçamento

1 — O decreto regulamentar de execução do Orçamento foi publicado a 3 de Setembro de 1993. (Decreto Regulamentar Regional n.º 28/92/M, de 3 de Setembro).

2 — Nos termos do artigo 16.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, o «Governo Regional deve tomar as medidas necessárias para que o Orçamento da Região Autónoma da Madeira possa começar a ser executado no início do ano económico».

3 — O estabelecimento no artigo 16.º pressupõe, assim, que esteja em vigor, no início do ano económico de 1993, não só o Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento de 1993 como também o diploma que contém as disposições necessárias à sua execução.

4 — O Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, que aprovou o Orçamento da Região para 1993 só entrou em vigor em 26 de Abril (data da sua publicação).

5 — À tardia aprovação do Orçamento adicionou-se o período compreendido entre a data da entrada em vigor do mesmo e a data do diploma que regulamenta a sua execução, que foi relativamente longo (quatro meses), traduzindo-se na aprovação tardia deste último diploma.

6 — Até à data de publicação do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de 3 de Setembro, decorreu mais de metade do ano económico (oito meses), pelo que se questiona o rigor da execução orçamental nomeadamente quanto à eficácia das regras contidas neste diploma.

Quesito n.º 5

Receita inscrita na rubrica 10.15 — «Outros activos financeiros»

1 — Foi previsto no capítulo 20 na rubrica 10.15 — «Activos financeiros» o montante de 600 000 contos.

2 — Não consta do relatório que acompanha a proposta de Orçamento para 1993 qualquer referência à proveniência deste montante.

3 — Aquando da discussão do Orçamento na Assembleia Legislativa Regional não houve menção relativamente a este montante.

4 — O referido montante não teve qualquer concretização a nível da execução orçamental.

5 — Desconhece-se, assim, a razão da sua inscrição orçamental, bem como a ausência da sua arrecadação.

Quesito n.º 6

Receita orçada proveniente de empréstimos

1 — De acordo com o orçamento inicial aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, nomeadamente no mapa I — «Receitas da Região», previa-se a cobrança de uma receita no valor de 4,145 milhões de contos, provenientes de «Empréstimos a curto prazo — Outros sectores» (3,6 milhões de contos) e de «Empréstimos a médio e a longo prazos — Administrações públicas (545 000 contos).

2 — Ainda de acordo com o Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, mais precisamente no mapa IV — «Despesas por grandes agrupamentos económicos», prevê-se a amortização da dívida, na rubrica «Passivos financeiros — Amortizações da dívida» no montante de 4,145 milhões de contos.

3 — Nos termos do relatório que acompanhou a proposta de Orçamento para 1993, o montante do empréstimo a contrair destinar-se-ia à amortização de outros empréstimos não implicando por isso aumento da dívida pública regional.

4 — De acordo com as declarações proferidas por S. Ex.ª o Secretário Regional das Finanças, em sede de discussão do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993, na Assembleia Legislativa Regional, foi reafirmada a intenção de contrair um empréstimo para regularizar a utilização da conta gratuita junto do Banco de Portugal.

5 — Contudo, no articulado do decreto legislativo regional que aprovou o Orçamento para 1993 não consta qualquer consignação específica dos empréstimos a contrair — a contracção de empréstimos amortizáveis expressa no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M não consigna, de per si, a receita (empréstimo a contrair) ao fim a que se destina (empréstimo a amortizar).

6 — Verifica-se assim, uma reiterada inscrição orçamental destas previsões desde o Orçamento de 1991, sob a justificação de se destinar à amortização da conta gratuita da RAM junto do Banco de Portugal, sem indicar, no decreto legislativo regional que aprova os orçamentos, o objectivo do empréstimo a contrair associada à ausência de qualquer iniciativa governamental para, efectivamente, saudar a conta gratuita (para além da utilização, contida no n.º 1 do artigo 8.º, ser ilegal face ao disposto no Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, e o artigo 53.º da Lei n.º 30-C/92, de 20 de Dezembro.

7 — Os factos descritos indiciam um propósito de apresentar um orçamento sobreavaliado à custa de previsões de receita e de despesa pública que nunca se efectuaram e que se tem vindo a verificar sucessivamente desde o ano económico de 1991.

Quesito n.º 7

Sobreavaliação das transferências do OE para a RAM

1 — No orçamento inicial da Região Autónoma da Madeira para 1993 foi inscrita uma previsão de receita, proveniente de transferências do Orçamento do Estado para 1993, a título de custos de insularidade, que ascendia a 11 milhões de contos.

2 — De acordo com os elementos constantes do Orçamento do Estado para 1993 previa-se na rubrica 08.02.07-A — «Custos de insularidade e desenvolvimento económico», constante do capítulo 07 — «Encargos Gerais de Nação — Gabinete do Ministro da República da RAM», o montante de 10,377 milhões de contos.

3 — O montante efectivamente transferido para a RAM em 1993 foi 10,377 milhões de contos (conforme previsto no Orçamento do Estado).

4 — O Governo Regional, nos termos do ofício DROC n.º 107, de 18 de Janeiro, refere que a orçamentação da importância de 11 milhões de contos deriva da aplicação da fórmula prevista no ponto 3 do Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira (10 884 740 contos), tendo o valor final sido arredondado para 11 milhões de contos.

5 — Esta justificação é contraditória com o facto de que o Orçamento do Estado, à data da discussão do Orçamento Regional, já havia sido aprovado e definia como limite das transferências para a Região Autónoma da Madeira o valor de 10,377 milhões de contos. Assim, a autonomia orçamental regional, consagrada na alínea *o*) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, confere à Região a possibilidade de escolher um padrão de despesa pública e, bem assim, de escolher o respectivo financiamento. Contudo, no âmbito de um direito constitucional que não fornece indicações quanto aos princípios substantivos de relacionamento financeiro entre o Estado e a Região, e na ausência de uma lei de enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região, deve prevalecer, em cumprimento dos princípios da certeza e da segurança jurídica, o dispositivo, e, bem assim, o conteúdo dos mapas orçamentais, na parte que respeita à transferência para o Orçamento Regional, aprovados, em cada ano, pela Assembleia da República.

Quesito n.º 8

Sobreavaliação da receita orçada na rubrica 09.07 «Transferência de capital — Exterior»

1 — Verificou-se uma sobreavaliação das transferências comunitárias no Orçamento Regional de 1993 uma vez que, de acordo com os elementos constantes da Conta da Região, se verifica que dos 23,9 milhões de contos orçados na receita na rubrica de classificação económica 09.0788 — «Transferências de capital — Exterior — CEE» só foram cobrados cerca de 8,137 milhões de contos.

2 — O quadro seguinte permite visualizar quais os programas em que essa sobreavaliação se verificou:

Programa	Previsão	Execução
POP-RAM	13 455 000	3 749 634,7
ENVIREG	562 000	439 260,0
VALOREN	50 000	17 508,3
PROTEDE	63 000	22 258,3
FEDER — Tradicional (*a*)	65 000	27 727,1
PERIFRA	25 000	8 786,6
REGIS-I	4 100 000	2 180 607,6
POSEIMA — Artesanato	2 600 000	727 521,4
TELEMATIQUE	170 000	19 792,5
Fundo Social Europeu	950 000	944 528,3
CIÊNCIA	500 000	0,0
FEOGA	1 360 000	0,0
Total	23 900 000	8 137 625,0

(*a*) Inclui o montante de 5 047 405$50 (Fundo de Financiamento de Acção Pré-Adesão Portugal — Programa Pré-Adesão).

Quesito n.º 9

Não contabilização de receita, proveniente de transferências comunitárias (Programa VALOREN)

1 — Verifica-se que, de acordo com informações prestadas pela Direcção-Geral de Energia, foi transferido para a Região Autónoma da Madeira, durante o ano económico de 1993, ao abrigo do Programa VALOREN, o montante de 2 395 200$ destinado à Sociedade de Investimentos Turísticos da Ilha da Madeira — ITI.

2 — A referida importância foi entregue directamente ao beneficiário.

3 — Desconhece-se se a arrecadação desta receita foi prevista no Orçamento da Região para 1993.

4 — Não foi contabilizado, na Conta da Região, o montante em causa (2 395 200$).

5 — Nos termos:

a) Do consagrado na Lei n.º 13/91, de 5 de Junho (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira), nomeadamente no seu artigo 67.º, alínea *i*), constituem receitas da Região, os apoios financeiros das Comunidades Europeias e, em conformidade com o princípio enunciado no artigo 70.º da mesma lei (princípio da solidariedade nacional) o Estado dota a Região dos meios financeiros necessários para fazer face aos investimentos do Plano Regional que ultrapassem a sua capacidade de financiamento;

b) Do disposto na alínea *d*) do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, a comparticipação nacional dos sistemas de incentivos financeiros com cofinanciamento comunitário de apoio ao sector produtivo de âmbito nacional, respeitantes à Região Autónoma da Madeira, seria assegurada pelo Orçamento do Estado;

c) Do previsto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (princípio da universalidade), «O Orçamento da Região Autónoma da Madeira [...] compreende todas as receitas da administração pública regional».

6 — O facto descrito (não contabilização da receita) viola o disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

7 — A responsabilidade pela prática do facto descrito é imputável aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças com competência para elaboração e execução do Orçamento da Região.

Quesito n.º 10

Não contabilização de receitas provenientes de transferências comunitárias (Programas VALOREN/PROTEDE)

1 — Verifica-se, de acordo com informações prestadas pela Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional que foram transferida para a Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do Programa PROTEDE, 813 545 contos, sendo 791 286 contos correspondentes a candidaturas do VALOREN que transitaram para o PROTEDE (cf. o ofício n.º 16 308, de 16 de Agosto, da Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional à Direcção-Geral do Tesouro) e 22 259 contos referentes a candidaturas do PROTEDE.

2 — Verifica-se igualmente, através de certidão emitida pela Direcção-Geral do Tesouro e de acordo com o ofício da DROC n.º 231, de 13 de Março, que apenas foram transferidos e registados na Conta da Região os valores de 65 891 contos, relativos ao Programa VALOREN (candidaturas que transitaram do VALOREN para o PROTEDE), e 22 259 contos de candidaturas ao PROTEDE, no total de 88 150 contos (88 149 849$).

3 — De acordo com os factos descritos, não foi contabilizado na Conta da Região o montante de 725 395 contos (813 545 contos — 88 150 contos).

4 — Nos termos:

a) Do consagrado na Lei n.º 13/91, de 5 de Junho (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira), nomeadamente no seu artigo 67.º, alínea *i*), constituem receitas da Região, os apoios financeiros das Comunidades Europeias e, em conformidade com o princípio enunciado no artigo 70.º da mesma lei (princípio da solidariedade nacional), o Estado dota a Região dos meios financeiros necessários para fazer face aos investimentos do Plano Regional que ultrapassem a sua capacidade de financiamento;

b) Do disposto na alínea *d*) do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, a comparticipação nacional nos sistemas de incentivos financeiros com cofinanciamento comunitário de apoio ao sector produtivo de âmbito nacional, respeitantes à Região Autónoma da Madeira, seria assegurada pelo Orçamento do Estado;

c) Do previsto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (princípio da universalidade), «O Orçamento da Região Autónoma da Madeira [...] compreende todas as receitas da administração pública regional».

5 — Assim, os factos descritos (não escrituração da receita) violam o disposto no n.º 1, do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

6 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é imputável aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças com competência para a elaboração e execução do Orçamento da Região.

Quesito n.º 11

Não contabilização de parte da receita do Programa STRIDE e do Programa TELEMATIQUE (apoio a pequenas e a médias empresas).

1 — Verifica-se, de acordo com informações prestadas pela Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional que foram transferidas para a Região Autónoma da Madeira, ao abrigo dos Programas STRIDE e TELEMATIQUE (apoio às PMEs) os montantes de, respectivamente, 7739 contos e 194 contos.

2 — Verifica-se, igualmente, através de certidão emitida pela Direcção-Geral do Tesouro e de acordo com o ofício da DROC n.º 231, de 13 de Março, que relativamente ao Programa STRIDE foi transferido e registado na Conta da Região o montante de 7242 contos. No respeitante ao Programa TELEMATIQUE (apoio às PMEs) não foi efectuado o registo de qualquer montante.

3 — A Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional refere que o montante da diferença registada no STRIDE (497 contos) se destinou a um projecto da JNICT (Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica) realizado na Madeira e pago directamente por esta entidade.

4 — O montante de 194 contos do Programa TELEMATIQUE (apoio às PMEs) destinou-se à empresa Ferdinando & Marcelo, L.da, segundo informação da Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional.

5 — Desconhece-se se foi orçado, em recursos próprios de terceiros, a receita relativa aos Programas TELEMATIQUE (apoio às PMEs);

6 — Não foram contabilizados na Conta da Região os montantes de 497 contos, referente ao Programa STRIDE e 196 contos, referente ao Programa TELEMATIQUE.

7 — Nos termos:

a) Do consagrado na Lei n.º 13/91, de 5 de Junho (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira), nomeadamente no seu artigo 67.º, alínea *i*), constituem receitas da Região, os apoios financeiros das Comunidades Europeias e, em conformidade com o princípio enunciado no artigo 70.º da mesma lei (princípios da solidariedade nacional), o Estado dota a Região dos meios financeiros necessários para fazer face aos investimentos do Plano Regional que ultrapassem a sua capacidade de financiamento;

b) Do disposto na alínea *d*) do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, a comparticipação nacional nos sistemas de incentivos financeiros com cofinanciamento comunitário de apoio ao sector produtivo de âmbito nacional, respeitantes à Região Autónoma da Madeira, seria assegurada pelo Orçamento do Estado;

c) Do previsto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (princípio da universalidade), «O Orçamento da Região Autónoma da Madeira [...] compreende todas as receitas da Administração Pública Regional».

8 — Assim, os factos descritos (não escrituração da receita) violam o disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

9 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é imputável aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças com competência para a elaboração e execução do Orçamento, da Região.

Quesito n.º 12

Desorçamentação e não contabilização de receitas provenientes de transferências com componentes comunitária e nacional ao abrigo dos sistemas de incentivos: SIMC e PRISMA.

1 — Verifica-se que, de acordo com informações prestadas pela Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional, foram transferidas para a Região Autónoma da Madeira, durante o ano económico de 1993, ao

abrigo dos sistemas de incentivos SIMC e PRISMA, os montantes de, respectivamente, 50 000 000$ e 100 000 000$.

1.1 — Ainda de acordo com a Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional, apurou-se que:

a) A ordem de pagamento relativa ao SIMC (ordem de pagamento n.º 3188, de 29 de Dezembro de 1993) foi dada no final do ano, podendo as importâncias em causa não terem sido transferidas no ano de 1993 para a Região Autónoma da Madeira;

b) Os pagamentos relativos ao PRISMA foram efectuados em 1993 pelo IAPMEI (entidade gestora) dos executores da Região Autónoma da Madeira.

2 — As referidas importâncias foram entregues directamente aos beneficiários privados, cuja identificação se desconhece.

3 — Não foram previstas estas receitas no Orçamento da Região para 1993.

4 — Não foram contabilizados, na Conta da Região, os montantes em causa (50 000 000$ e 100 000 000$).

5 — Nos termos:

a) Do consagrado na Lei n.º 13/91, de 5 de Junho (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira), nomeadamente no seu artigo 67.º, alínea *i*), constituem receitas da Região, os apoios financeiros das Comunidades Europeias e, em conformidade com o princípio enunciado no artigo 70.º da mesma lei (princípio da solidariedade nacional), o Estado dota a Região dos meios financeiros necessários para fazer face aos investimentos do Plano Regional que ultrapassem a sua capacidade de financiamento;

b) Do disposto na alínea *d*) do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, a comparticipação nacional nos sistemas de incentivos financeiros com cofinanciamento comunitário de apoio ao sector produtivo de âmbito nacional, respeitantes à Região Autónoma da Madeira, seria assegurada pelo Orçamento de Estado;

c) Do previsto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (princípio da universalidade), «O Orçamento da Região Autónoma da Madeira [...] compreende todas as receitas da Administração Pública Regional».

6 — Os factos descritos (desorçamentação e não contabilização das receitas) violam o disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

7 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é imputável aos responsáveis com competência para a elaboração e execução do Orçamento, da Secretaria Regional das Finanças.

Quesito n.º 13

Desorçamentação e não contabilização e das transferências do Fundo de Turismo para a RAM

1 — Verifica-se que, de acordo com a certidão de receita enviada à SRMTC pelo Fundo de Turismo (Secretaria de Estado do Turismo), foram transferidas para a Região Autónoma da Madeira, durante o ano económico de 1993, as importâncias de 337 500 000$, a título de financiamentos directos — funcionam como empréstimos reembolsáveis cuja taxa é bonificável, tratando-se de uma operação financeira celebrada entre aquele organismo e as empresas privadas, de âmbito turístico, e feita em condições idênticas às operações financeiras efectuadas por qualquer entidade bancária — e de 799 265 837$, ao abrigo do Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo (SIFIT), num total de 1 136 765 837$, tendo como objectivo o benefício de unidades hoteleiras na RAM.

2 — Após análise dos elementos solicitados e remetidos pela DROC, verificou-se que:

a) Foi registada na Conta da Região, em recursos próprios de terceiros, a importância de 68 533 contos (ou seja, parte do valor das transferências efectuadas directamente pelo Fundo de Turismo às empresas hoteleiras no âmbito do SIFIT);

b) Não foi prevista no Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993 a receita relativa aos financiamentos directos;

c) A importância de 337 500 000$ (respeitante a financiamentos directos do Fundo de Turismo para empresas hoteleiras) não foi registada na Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano de 1993;

d) A importância de 730 732 837$ não foi registada na Conta da Região. Esta importância diz respeito a transferências efectuadas directamente para empresas hoteleiras no âmbito do SIFIT, cujos contratos de concessão de incentivos foram celebrados entre o Fundo de Turismo e aquelas entidades privadas (Decreto-Lei n.º 420/87, de 31 de Dezembro, artigo 10.º).

O Fundo de Turismo através do seu orçamento privativo, assumiu a comparticipação dos projectos SIFIT na Região [Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, artigo 52.º, alínea *d*)], adoptando uma posição de liderança na medida em que, após a análise prévia dos projectos feita pela Secretaria Regional do Turismo e Cultura, o Fundo de Turismo que celebra os contratos, confere e liberta as despesas de investimento (Decreto-Lei n.º 420/87, de 31 de Dezembro, artigo 9.º).

3 — Não foram previstas receitas relativas aos financiamentos directos no Orçamento da Região para 1993.

4 — Não foi contabilizado o montante de 1 068 232 837$ (337 500 000$ relativo a financiamentos directos do Fundo de Turismo e 730 700 contos, referente ao SIFIT);

5 — Nos termos:

a) Do consagrado na Lei n.º 13/91, de 5 de Junho (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira), nomeadamente no seu artigo 67.º, alínea *i*), constituem receitas da Região, os apoios financeiros das Comunidades Europeias e, em conformidade com o princípio enunciado no artigo 70.º da mesma lei (princípio da solidariedade nacional), o Estado dota a Região dos meios financeiros necessários para fazer face aos investimentos do Plano Regional que ultrapassem a sua capacidade de financiamento;

b) Do disposto na alínea *d*) do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, a comparticipação nacional nos sistemas de incentivos financeiros com cofinanciamento comunitário de apoio ao sector produtivo de âmbito nacional, respeitantes à Região Autónoma da Madeira, seria assegurada pelo Orçamento do Estado;

c) Do previsto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (princípio da universalidade), «O Orçamento da Região Autónoma da Madeira [...] compreende todas as receitas da Administração Pública Regional».

6 — Os factos descritos (desorçamentação e não contabilização de receita) violam o disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

7 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é imputável aos responsáveis com competência para a elaboração e execução do Orçamento, da Secretaria Regional das Finanças.

Quesito n.º 14

Não contabilização das transferências do IFADAP relativas ao apoio às pescas

1 — Verifica-se que, de acordo com os elementos remetidos à SRMTC pelo IFADAP, foi transferido para a Região Autónoma da Madeira, durante o ano económico de 1993, o montante de 41 576 793$ ao abrigo dos Programas de Adaptação de Capacidade, Frota Costeira e de Pequena Pesca.

2 — As importâncias em causa foram transferidas directamente para os beneficiários, discriminando-se no quadro seguinte os pagamentos efectuados:

Programa/beneficiários	Pagamentos aos beneficiários
Adaptação de capacidades:	
António Pereira Roque	1 538 770$00
Francisco Gregório, outro	2 980 684$00
Eduardo de Sousa	2 749 740$00
Noé Luz Rodrigues	2 347 073$00
Benjamim Moniz Alves	8 910 296$00
Manuel Sousa	2 927 999$00
Manuel António Drumond	1 634 712$00
Manuel Alves	6 789 083$00
João Manuel G. Olim, outros	1 900 635$00
Manuel G. Faria	2 111 377$00
Armando Neves Gouveia	3 296 995$00
Frota costeira:	
Manuel Ático Melim	3 589 507$00
Pequena pesca:	
Francisco Gouveia	799 922$00
Total	41 576 793$00

3 — O montante de 41 576 793$ não foi contabilizado na Conta da Região relativa ao ano económico de 1993.

4 — Nos termos:

a) Do consagrado na Lei n.º 13/91, de 5 de Junho (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira), nomeadamente no seu artigo 67.º, alínea *i*), constituem receitas da Região, os apoios financeiros das Comunidades Europeias e, em conformidade com o princípio enunciado no artigo 70.º da mesma lei (princípio da solidariedade nacional), o Estado dota a Região dos meios financeiros necessários para fazer aos investimentos do Plano Regional que ultrapassem a sua capacidade de financiamento;

b) Do disposto na alínea *d*) do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, a comparticipação nacional nos sistemas de incentivos financeiros com cofinanciamento comunitário de apoio ao sector produtivo de âmbito nacional, respeitantes à Região Autónoma da Madeira, seria assegurada pelo Orçamento do Estado;

c)Do previsto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (princípio da universalidade), «O Orçamento da Região Autónoma da Madeira [...] compreende todas as receitas da Administração Pública Regional».

5 — Foi violado o disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, pela não contabilização das receitas mencionadas.

6 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é imputável aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças que têm a competência para elaborar e executar o Orçamento da Região.

Quesito n.º 15

Não contabilização de receita proveniente de transferências com componentes comunitária e nacional ao abrigo de programas apoiados pelo Fundo Social Europeu.

1 — Verifica-se que, de acordo com informações prestadas pelo DAFSE, foi transferido para a Região Autónoma da Madeira, durante o ano económico de 1993, ao abrigo de programas apoiados pelo Fundo Social Europeu, o montante de 2 565 820 047$ (sendo 636 079 256$ provenientes do orçamento da segurança social e 1 929 740 791$ do Fundo Social Europeu).

2 — A importância em causa não foi entregue nos cofres da Região, mas sim directamente às entidades beneficiárias.

3 — O montante de 2 565 820 047$ não foi contabilizado na Conta da Região relativa ao ano económico de 1993.

4 — Nos termos:

a) Do consagrado na Lei n.º 13/91, de 5 de Junho (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira), nomeadamente no seu artigo 67.º, alínea *i*), constituem receitas da Região, os apoios financeiros das Comunidades Europeias e, em conformidade com o princípio enunciado no artigo 70.º da mesma lei (princípio da solidariedade nacional), o Estado dota a Região dos meios financeiros necessários para fazer face aos investimentos do Plano Regional que ultrapassem a sua capacidade de financiamento;

b) Do disposto na alínea *d*) do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, a comparticipação nacional nos sistemas de incentivos financeiros com cofinanciamento comunitário de apoio ao sector produtivo de âmbito nacional, respeitantes à Região Autónoma da Madeira, seria assegurada pelo Orçamento do Estado;

c) Do previsto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (princípio da universalidade), «O Orçamento da Região Autónoma da Madeira [...] compreende todas as receitas da Administração Pública Regional».

5 — Foi violado o disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, pela não contabilização das receitas mencionadas.

6 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é imputável a quem tem a competência para elaborar e executar o Orçamento da Região.

Quesito n.º 16

Abertura ilegal de créditos especiais no Orçamento de 1993

1 — Nos termos da Declaração do Governo Regional n.º 75/93, datada de 31 de Dezembro, foi autorizada a abertura de créditos especiais (de harmonia com o disposto no n.º 1 do artigo 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, e em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 46/84, de 4 de Fevereiro) no Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993, no montante de 5 020 917 000 contos (a necessidade de efectuar esta alteração orçamental decorreu do apuramento de saldos contabilísticos devedores, ou seja, por a tesouraria do Governo Regional ter cobrado mais receitas consignadas do que aquelas que entregou).

2 — A abertura de créditos especiais consubstanciou-se no reforço das dotações orçamentais da receita e da despesa, em 5 020 917 000$, aumentando assim, nesse montante, a totalidade da despesa e da receita do Orçamento Regional.

3 — O saldo em tesouraria, transitado da gerência anterior, era de 225 515 129$90.

4 — O saldo contabilístico, transitado da gerência anterior, é de 4 630 348 000$ de recursos próprios de terceiros e 390 569 000$ de contas de ordem.

5 — Nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 20.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e do artigo 3.º e da alínea *a*) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 46/84, de 4 de Fevereiro, há a possibilidade do Governo Regional poder aumentar o montante da despesa sem submeter esse acréscimo de gastos à aprovação da Assembleia Legislativa Regional se existirem em cofre, receitas cobradas ao abrigo de autorizações anteriores (na vigência de orçamentos anteriores) e que, por qualquer razão, não foram entregues aos seus destinatários.

Essa autorização, para o aumento da despesa (da competência do Governo Regional), não pode, por isso, ser superior às receitas consignadas existentes em cofre no final da gerência do ano anterior, ainda que o saldo contabilístico de recursos próprios de terceiros e contas de ordem fosse superior ao existente em cofre.

6 — No caso, vertente foram violados o n.º 5 do artigo 20.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e o artigo 3.º e alínea *a*) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 46/84, de 4 de Fevereiro, pois o saldo de tesouraria transitado de 1992 (225 515 129$90) não reflecte a existência do montante a que se referem os créditos especiais (5 020 917 000$).

7 — A responsabilidade pela prática do facto descrito é imputável aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças que têm a competência para elaborar e executar o Orçamento da Região.

Quesito n.º 17

Divergência entre os montantes que foram objecto de abertura de créditos especiais e os saldos contabilísticos transitados do ano de 1992.

1 — Nos termos da Declaração do Governo Regional n.º 75/93, datada de 31 de Dezembro de 1993, foi autorizada a abertura de créditos especiais (de harmonia com o disposto no n.º 1 do artigo 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, e em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 46/84, de 4 de Fevereiro) no Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993, no montante de 4,629 milhões de contos relativos a recursos próprios de terceiros (importâncias recebidas para entrega a terceiras entidades que ficaram por entregar, transitando em saldo), assim discriminadas:

(Em contos)

Código	Descrição	Valor
01.01	FEDER — Municípios	993 285
01.02	FEDER — Empresas públicas	559 200
01.03	FEDER — Outros	38 526
08	Adicional de 25 % sobre multas	53
09	Caixa Geral de Aposentações	693 531
10	Montepio dos Servidores do Estado	131 906
13	Adicional de 25 % sobre multas para albergue regional	49
14	Descontos dos funcionários para sentenças judiciais	1 461
20	Direcção Regional da Segurança Social	144 225
25	IRS	219 177
26	IRC	3 118
28	Sindicato dos Professores da Região	2 700
30	Sindicato da Agricultura, Alimentação e Florestas	232
31	Mútua dos Pescadores	3 501
32	Associação de Armadores da Pesca do Atum e Outras Espécies	355
33	Coopesca Madeira	153
34	Autarquias locais — Taxas	169
35	SIBR	840 591

Código	Descrição	Valor
39	Sindicato dos Engenheiros Técnicos Assalariados Agrários	13
44	Sindicato Democrático dos Professores	23
45	Tribunal de Contas — Visto	270
48	Centro Regional da Sagrada Família	288
50	SIFIT	583 081
90	Diversas	413 411
	Total	4 629 318

2 — De acordo com o ofício n.º 718, de 3 de Abril de 1995, da DROC, apurou-se que os saldos contabilísticos transitados da gerência de 1992 ascenderam apenas a 1,739 milhões de contos, assim discriminados:

Código	Descrição	1992
01.01	FEDER — Municípios	53 343 865$50
01.03	FEDER — Outros	38 526 000$00
09	Caixa Geral de Aposentações	513 530 724$00
10	Montepio dos Servidores do Estado	118 905 939$00
14	Descontos dos funcionários para sentenças judiciais	82 000$00
18	Depósito de garantias e cauções diversas	233 550$00
19	Quotas do Sindicato dos Empregados da Função Pública	606$00
20	Direcção Regional da Segurança Social	144 224 741$00
30	Sindicato dos Empregados Técnicos Assalariados Agrícolas	450$00
31	Mútua dos Pescadores	3 490 795$00
32	Associação de Armadores da Pesca do Atum e Outras Espécies	354 023$00
33	Coopesmadeira, L.da — Taxa de pesca do cerco	152 246$00
34	Autarquias locais — Taxas (Decreto Legislativo Regional n.º 1/85/M)	168 174$00
35	SIBR	89 913 000$00
50	SIFIT	583 081 000$00
90	Diversas	193 050 318$50
	Total	1 739 057 432$00

3 — Verifica-se assim uma discrepância entre os montantes que foram objecto da abertura de créditos especiais no Orçamento de 1993 e os montantes constantes do ofício n.º 718 da DROC, relativo aos saldos contabilísticos transitados de 1992 em cada uma das rubricas do agrupamento «Recursos próprios de terceiros».

Quesito n.º 18

Indevida movimentação de recursos próprios de terceiros na Conta da Região

1 — O saldo de tesouraria transitado de 1992 era de 225 515 129$90.

2 — De acordo com os elementos inscritos no Orçamento rectificado, relativamente à movimentação dos recursos próprios de terceiros, apurou-se que transitaram da gerência de 1992 saldos contabilísticos, relativos a recursos próprios de terceiros (importâncias recebidas para entrega a terceiras entidades que ficaram por entregar, transitando em saldo da gerência anterior), tendo essas importâncias sido objecto da «abertura de créditos especiais» (cf. a Declaração n.º 75/93, de 31 de Dezembro, no Orçamento de 1993 no valor de 4,629 milhões de contos, assim discriminadas:

(Em contos)

Código	Descrição	Valor
01.01	FEDER — Municípios	993 285
01.02	FEDER — Empresas públicas	559 200
01.03	FEDER — Outros	38 526
08	Adicional de 25 % sobre multas	53
09	Caixa Geral de Aposentações	693 531
10	Montepio dos Servidores do Estado	131 906
13	Adicional de 25 % sobre multas para albergue regional	49
14	Descontos dos funcionários para sentenças judiciais	1 461
20	Direcção Regional da Segurança Social	144 225
25	IRS	219 177
26	IRC	3 118
28	Sindicato dos Professores da Região	2 700
30	Sindicato da Agricultura, Alimentação e Florestas	232
31	Mútua dos Pescadores	3 501
32	Associação de Armadores da Pesca do Atum e Outras Espécies	355
33	Coopesca Madeira	153
34	Autarquias locais — Taxas	169
35	SIBR	840 591
39	Sindicato dos Engenheiros Técnicos Assalariados Agrários	13
44	Sindicato Democrático dos Professores	23
45	Tribunal de Contas — Visto	270
48	Centro Regional da Sagrada Família	288
50	SIFIT	583 081
90	Diversas	413 411
	Total	4 629 318

3 — Na Conta da Região de 1993 foram registados os seguintes montantes, na receita e na despesa, na rubrica «Recursos próprios de terceiros»:

Total das cobranças do capítulo 20 (receita relativa a recursos próprios de terceiros) — 15 064 791 735$70;

Total das entregas do capítulo 75 (despesa relativa a recursos próprios de terceiros) — 15 496 649 425$70.

4 — Verifica-se, assim, que, durante o ano económico de 1993, foi utilizada receita orçamental no montante de, pelo menos, 206 342 560$ (225 515 129$ + 15 064 791 735$70 — 15 496 649 425$) para proceder ao pagamento de despesa inscrita no capítulo 75 (recursos próprios de terceiros) já que o total do saldo inicial de tesouraria mais as cobranças é inferior ao total das entregas.

5 — Nos termos do ofício n.º 718, de 3 de Abril de 1995, remetido pela DROC à SRMTC, apuraram-se as seguintes importâncias que ficaram por pagar no ano de 1993, relativas a recursos próprios de terceiros (saldos contabilísticos de recursos próprios de terceiros que ficaram por entregar em 1993) — saliente-se que a relação de encargos assumidos e não pagos, remetida pela DROC à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, é omissa quanto à totalidade do montante dos saldos acumulados de recursos próprios de terceiras entidades decorrentes da não entrega das relativas importâncias — no montante de 1 307 199 742$:

Código	Descrição	1993
01.01	FEDER — Municípios	494 743 606$50
01.03	FEDER — Outros	23 042 185$00
09	Caixa Geral de Aposentações	189 479 629$00
10	Montepio dos Servidores do Estado	19 594$00
14	Descontos dos funcionários para sentenças judiciais	33 500$00
18	Depósito de garantias e cauções diversas	273 550$00
19	Quotas do Sindicato dos Empregados da Função Pública	606$00
20	Direcção Regional da Segurança Social	4 465 598$00
30	Sindicato dos Empregados Técnicos Assalariados Agrícolas	450$00
31	Mútua dos Pescadores	-$-
32	Associação de Armadores da Pesca do Atum e Outras Espécies	-$-
33	Coopesmadeira, L.da — Taxa de pesca do cerco	-$-
34	Autarquias locais — Taxas (Decreto Legislativo Regional n.º 1/85/M)	-$-
35	SIBR	262 428 000$00
50	SIFIT	134 790 000$00
90	Diversas	197 923 023$50
	Total	1 307 199 742$00

6 — O saldo de tesouraria em 31 de Dezembro de 1993 ascende a 1 760 980 264$20.

7 — Tendo em conta que o valor do saldo de tesouraria transitado para o ano de 1994 inclui, em contas de ordem, pelo menos, 800 000 contos para a Direcção Regional de Agricultura (relativo ao PEDAP), verifica-se que o saldo de tesouraria relativo a recursos próprios de terceiros não espelha a globalidade dos saldos contabilísticos de recursos próprios de terceiros não entregues.

8 — Sendo os valores relativos à rubrica «Recursos próprios de terceiros» orçamentados e contabilizados na Conta da Região, e consistindo em operações de tesouraria, ou seja, são inscritos em rubricas orçamentais da receita e da despesa (capítulos 20 e 75) em que, discriminadamente, se registam todos os recebimentos e pagamentos de importâncias para entregar a terceiras entidades.

Apesar de diferenças estruturais entre o sistema orçamental de movimentação de recursos próprios de terceiros e o sistema de movimentação extra-orçamental de movimentação de fundos consignados a terceiras entidades por «Operações de tesouraria», face à ausência de normas relativas à movimentação de verbas com a denominação de recursos próprios de terceiros, mas atendendo à natureza das mesmas, recorre-se à legislação e regulamentação aplicável às operações de tesouraria.

9 — Verifica-se, assim, que os recursos próprios de terceiros foram utilizados para fins diferentes daqueles a que estavam legalmente consignados uma vez que:

9.1 — Relativamente à situação descrita no ponto 1, o saldo da gerência transitado de 1992, saldo monetário, que ascende a 225 515 129$90, não reflecte o montante dos saldos contabilísticos de recursos próprios de terceiros (4 629 318 contos), para efeitos de poder ser efectuada a sua entrega aos seus legais beneficiários foram sujeitos à abertura de créditos especiais no Orçamento da Região para 1993.

9.2 — Relativamente à situação descrita nos pontos 3 e 4, foi utilizada receita orçamental (pelo menos 206 342 560$) para proceder ao pagamento de despesa inscrita no capítulo 75 — «Recursos próprios de terceiros». Esta utilização teve como finalidade regularizar a situação passada (situação descrita no ponto 1 efectuando os pagamentos aos seus legais beneficiários com recurso a receitas orçamentais).

9.3 — Relativamente à situação descrita nos pontos 4 e 5 há a registar que as situações de afectação de receita orçamental a recursos próprios de terceiros irão continuar nas gerências seguintes até que se regularizem na totalidade os saldos contabilísticos apurados ou que os saldos transitados para as gerências seguintes incluam todos os montantes relativos a cobranças já efectuadas mas não entregues aos seus beneficiários.

10 — A afectação de fundos consignados (movimentados em recursos próprios de terceiros) a fins diferentes da sua consignação legal, constitui violação da parte final do artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, na parte em que se traduz na utilização de receitas orçamentais para o pagamento de despesas consignadas a terceiras entidades (esta utilização não é mais de que a tentativa de regularizar a situação passada, que se consubstanciou na utilização, em gerências anteriores, de recursos próprios de terceiros para pagar despesa orçamental).

11 — A responsabilidade pela prática do facto descrito é imputável ao Secretário Regional das Finanças que, nos termos do artigo 22.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, é o responsável pela movimentação das receitas e despesas consignadas a terceiras entidades.

Quesito n.º 19

Não contabilização nos mapas nem no relatório da Conta da Região do montante de recursos próprios de terceiros que ficaram por pagar e não evidenciação desse valor no saldo final da Conta da Região de 1993.

1 — Nos termos do ofício n.º 718, de 3 de Abril, remetido pela DROC à SRMTC apuraram-se as seguintes importâncias que ficaram por pagar no ano de 1993, relativas a recursos próprios de terceiros.

2 — O saldo de tesouraria transitado para o ano de 1994 ascende a 1 760 980 264$20, não espelhando por isso a globalidade dos saldos contabilísticos de recursos próprios de terceiros não entregues aos seus legais beneficiários.

3 — Do mesmo modo, na relação de encargos assumidos e não pagos remetida pela DROC à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, constam 195 987 126$ relativos a recursos próprios de terceiros, não espelhando por isso, o valor dos saldos acumulados de recursos próprios de terceiros para entrega a terceiras entidades, decorrentes da não entrega aos beneficiários destas importâncias.

Quesito n.º 20

Crescimento de 1 % da despesa corrente orçada (sem juros)

1 — Conforme é possível verificar pelos mapas seguintes, elaborados a partir dos valores inscritos nos orçamentos iniciais dos anos económicos de 1992 e de 1993, a taxa de crescimento real do orçamento corrente, sem juros, foi de 4,5 % (a taxa de crescimento foi de 12 %).

a) Evolução da despesa a preços correntes:

(Em milhares de contos)

Descrição	1992				1992				Variação (percentagem)
	GR	TRF	FSA	Total	GR	TRF	FSA	Total	
Despesas com o pessoal	26 193	–	14 344	40 537	29 026	–	15 918	44 944	
Aquisição de bens e serviços correntes	7 711	–	8 814	16 525	9 016	–	8 349	17 365	
Encargos correntes da dívida	7 925	–	81	8 006	7 045	–	256	7 301	
Transferências correntes (*a*)	24 268	21 336	920	3 852	29 898	26 328	1 489	5 059	
Subsídios	2 413	–	494	2 907	2 607	–	503	3 110	
Outras despesas correntes	3 701	–	854	4 555	3 333	–	4 314	7 647	
Total das despesas correntes	72 210	–	25 507	76 382	80 926	–	30 829	85 427	12

(*a*) O valor das transferências correntes do Governo Regional para os fundos e seviços Autónomos da Região Autónoma da Madeira, no valor de 21,336 milhões de contos em 1992 e 26,328 milhões de contos em 1993 foi deduzido às transferências do Governo Regional para que não exista dupla contabilização de despesa as transferências do Governo Regional para os fundos e serviços autónomos (despesa) estão distribuídos pela despesa de fundos e serviços autónomos.

b) Evolução da despesa a preços de 1993:

Orçamento consolidado de 1993 — 85 427 milhares de contos;
Orçamento consolidado de 1992 — 81 728,7 milhares de contos;
Taxa de crescimento real — 4,525 %.

Nota. — O índice de preços no consumidor com excepção da habitação foi, em 1993, de 7 % (fonte Direcção Regional de Estatística).

2 — A norma, definida no ponto 1.1 do Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira, e acolhida no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, dispõe no sentido das despesas correntes, sem juros, do orçamento consolidado do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos terem um crescimento real não superior a 1 % ao ano.

3 — A meta orçamental, referida no ponto anterior, foi ultrapassada em cerca de 3,5 %.

4 — Assim, verifica-se ter havido violação da norma orçamental estabelecida no ponto 1.1 do Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira, cuja força vinculante para a Região Autónoma da Madeira está definida no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro.

5 — A responsabilidade pela prática do facto descrito referido no número anterior é imputável aos responsáveis dos serviços da Secretaria Regional das Finanças que têm a competência para elaborar o projecto de Orçamento da Região.

Quesito n.º 21

Saldo do orçamento consolidado negativo

1 — Verifica-se, através da análise dos orçamentos iniciais do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos, que o saldo do orçamento consolidado, excluídos os passivos financeiros, referente ao ano de 1993, é negativo em 40 000 000$, conforme se evidencia no quadro seguinte:

(Em contos)

Descrição	Orçamento inicial		Orçamento consolidado
	Governo Regional	Fundos e serviços autónomos	
Receita total	142 937 644	41 404 027	184 341 671
Passivos financeiros	4 145 000	55 000	4 200 000
Receita total — passivos financeiros (1)	138 792 644	41 349 027	180 141 671
Despesa total	142 937 644	41 404 027	184 341 671
Passivos financeiros	4 145 000	15 000	4 160 000
Despesa total — passivos financeiros (2)	138 792 644	41 389 027	180 181 671
Saldo (3) = (1) - (2)	-	-	— 40 000

2 — De acordo com o ofício remetido pela DROC à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, o facto do saldo do orçamento inicial, consolidado do Governo Regional e dos serviços e fundos autónomos ser negativo, — 40 000 contos, resulta de um «desequilíbrio» no orçamento da Direcção Regional de Aeroportos, de acordo com o qual os passivos financeiros seriam de 55 000 contos na receita e de 15 000 contos na despesa.

O orçamento inicial do Governo Regional e dos restantes serviços e fundos autónomos respeita o disposto na alínea *a*) do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro.

3 — De acordo com o facto descrito terá sido violada a alínea *a*) do artigo 52.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, que dispõe no sentido de que o saldo do orçamento consolidado do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos terá de ser não negativo.

4 — A responsabilidade pela prática do facto descrito é imputável aos responsáveis dos serviços da Secretaria Regional das Finanças que têm a competência para elaborar o projecto de Orçamento da Região.

Quesito n.º 22

Não inscrição no Orçamento Regional, sob o regime de «Contas de ordem», das receitas da Assembleia Legislativa Regional

1 — Na proposta de orçamento e no respectivo documento definitivo (aprovado pela Assembleia Legislativa Regional em 23 de Março de 1993 através do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril) não foi inscrita a movimentação, sob o regime de «Contas de ordem», das receitas próprias da Assembleia Legislativa Regional, cujo valor se previa ser superior a 10 000 000$ (a título de exemplo refira-se que o valor dos rendimentos de propriedade ascendeu, em 1993, a 25 378 303$90).

2 — Foi violado o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, assim como o próprio artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

3 — A responsabilidade pela prática do facto descrito é imputável, aos responsáveis da Assembleia Legislativa Regional e aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças que têm competência para elaborar a proposta de orçamento.

Quesito n.º 23

Inscrição e movimentação no Orçamento da Região, em contas de ordem, das receitas próprias do Comando Regional da PSP

1 — De acordo com os mapas orçamentais (quer na receita quer na despesa) constantes do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, verifica-se que foi prevista a movimentação do montante de 5 000 000$, em contas de ordem, relativo a receitas próprias do Comando Regional da Polícia de Segurança Pública.

2 — De acordo com os resultados de execução orçamental de 1993, foi recebido na tesouraria do Governo Regional 5 206 068 486$10, tendo sido entregue à Polícia de Segurança Pública 3 727 680$.

3 — Todavia, este serviço público pertence à administração central (não regionalizada), razão pela qual a movimentação das receitas desse serviço em contas de ordem, não deveria ser feita no Orçamento da Região. Assinala-se igualmente que o montante inscrito (5 000 000$) é inferior ao montante mínimo definido no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro (10 000 000$).

4 — Nos termos da informação fornecida pela DROC (a coberto do ofício n.º 500, de 8 de Março), a movimentação no Orçamento e Conta da Região, sob o regime de contas de ordem, das receitas próprias do Comando Regional da PSP, resulta do facto dessas receitas entrarem directamente nos cofres da Região para serem entregues àquele serviço e, por lapso, terem sido registadas em contas de ordem ao invés de em recursos próprios de terceiros.

5 — Apesar da validade da explicação adiantada, refira-se que o erro não foi unicamente de registo contabilístico, mas da própria elaboração do orçamento, já que os mapas constantes do orçamento inicial incluíam, na Secretaria Regional das Finanças, uma rubrica específica para a movimentação em contas de ordem das receitas do Comando Regional da PSP.

6 — Assim, deveriam ter sido movimentados em recursos próprios de terceiros, no capítulo 20, o valor de 5 206 068 468$, e no capítulo 75, o montante de 3 727 680$.

Quesito n.º 24

Irregularidades das portarias que formalizam as alterações orçamentais

Na sequência dos trabalhos preparatórios tendentes à emissão do parecer sobre a Conta da Região relativa ao ano económico de 1993, nomeadamente no que respeita à certificação das alterações orçamentais, efectuadas pelo Governo Regional durante o ano de 1993, verificou-se existirem três tipos de situações irregulares relativamente às publicações das alterações orçamentais efectuadas:

a) As Portarias n.ºs 146/93, 383/93, 413/93 e 442/93 de, respectivamente, 13 de Julho, 25 de Novembro e 22 e 31 de Dezembro de 1993, autorizadoras de alterações orçamentais, foram publicadas com incorrecções;

b) As Portarias n.ºs 343/93 e 653/93 de, respectivamente, 9 de Novembro e 24 de Julho, autorizadoras de alterações orçamentais, foram publicadas sem o respectivo mapa anexo;

c) As Portarias n.ºs 165/93, 235/93, 253/93, 264/93 e 405/93 de, respectivamente, 9 de Agosto, 6 e 29 de Outubro, 3 de Novembro e 30 de Dezembro de 1993, autorizadoras de alterações orçamentais, foram publicadas de forma ilegível nos respectivos *Jornais Oficiais da Região Autónoma da Madeira.*

Quesito n.º 25

Estrutura da Conta da Região — Mapas em falta

1 — Não constam da Conta da Região, do ano económico de 1993, os mapas a que se referem as alíneas 1 a 4 do ponto IV do artigo 27.º da Lei n.º 28/92, de 9 de Setembro, referentes à situação de tesouraria.

2 — Terá assim sido violado o artigo 27.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, por, na Conta da Região, não terem sido incluídos alguns dos mapas a que se refere este artigo.

3 — A responsabilidade pela prática do facto descrito, referida no número anterior, é imputável aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças que têm competência para elaborar e apresentar a Conta da Região.

Quesito n.º 26

Não contabilização de receita, proveniente de transferências comunitárias, ao abrigo do FEOGA — Orientação

1 — Verifica-se que, relativamente aos projectos executados na Região Autónoma da Madeira e co-financiados pelo FEOGA — Orientação, a serem realizados na Região Autónoma da Madeira, e cuja execução esteve a cargo da Delegação Regional do IFADAP, existiu desorçamentação a nível do Orçamento Regional.

2 — De acordo com os elementos apurados pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas junto do IFADAP, verificou-se que foram efectuadas as seguintes despesas no ano de 1993:

(Em contos)

Certificado pelo IFADAP	Valor
Regulamento n.º 2328/91	507 497
Regulamento n.º 3528/85 — PEDAP	1 480 000
Regulamentos n.ºs 355/77, 866/90 e 4042/89	261 942
POSEIMA — Agricultura	213 933
POSEIMA — Pescas	294 338
Regulamento n.º 4028/86	141 776
Total	2 899 486

3 — De acordo com os elementos remetidos pela DROC relativos à discriminação por fundo comunitário das transferências registadas na Conta da Região, verifica-se que as transferências do FEOGA — Orientação foram as seguintes:

(Em escudos)

Código	Conta da Região	Valor
20	Conta de ordem — Direcção Regional de Agricultura	1 480 000
09.07.02	Transferências de capital — Fundos autónomos	77 780
	Total	1 557 780

4 — Conforme se pode verificar não foi efectuada a contabilização, na Conta da Região, do montante de 1 341 706 contos (2 899 486 contos — 1 557 780 contos).

5 — Nos termos:

a) Do consagrado na Lei n.º 13/91, de 5 de Junho (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira), no seu artigo 67.º, alínea *i*), constituem receitas da Região, entre outras, os apoios financeiros das Comunidades Europeias e, em conformidade com o princípio enunciado no artigo 70.º da mesma lei (princípio da solidariedade nacional), os apoios financeiros do Estado Português, necessários para fazer face aos investimentos do Plano Regional que ultrapassem a capacidade de financiamento da Região;

b) Do disposto no artigo 59.º, alínea *d*), da Lei n.º 2/92, de 9 de Março, a comparticipação nacional nos sistema de incentivos financeiros com cofinanciamento comunitário de apoio ao sector produtivo de âmbito nacional, respeitantes à Região Autónoma da Madeira, seria assegurada pelo Orçamento do Estado;

c) Do previsto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (princípio da universalidade) «O Orçamento da Região Autónoma da Madeira [...] compreende todas as receitas da Administração Pública Regional».

6 — Assim, ao não serem orçamentadas as receitas acima mencionadas, foi violado o previsto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

7 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é imputável aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças que têm competência para elaborar a executar o Orçamento da Região.

Quesito n.º 27

Divergências entre receita do Fundo Social Europeu, inscrita na Conta da Região e certificada pelo DAFSE e pela DREFP

1 — O mapa seguinte apresenta as divergências, apuradas pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, entre o montante das receitas transferidas para a Administração Regional Autónoma ao abrigo do FSE (que foi certificado pelo DAFSE e pela Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional) e aquele que figura na Conta da Região, nos termos do ofício n.º 231, de 13 de Março, do Gabinete de S. Ex.ª o Secretário Regional das Finanças:

Entidade	Certificado pelo DAFSE e pela DREFP	Registado na Conta da Região		Diferença
		Código da receita	Valor	
Centro Hospitalar do Funchal	127 269 990$00	–	–$–	127 269 990$00
Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional	579 310 676$00	09.07.01	593 295 881$00	— 13 985 205$00
Direcção Regional das Pescas	10 185 810$00	09.07.01	13 580 802$00	— 3 394 986$00
Direcção Regional da Segurança Social	21 149 100$00	–	–$–	21 149 100$00
Escola de Hotelaria e Turismo da Madeira	174 586 515$00	09.07.01	102 938 730$00	71 647 785$00
Escola Superior de Enfermagem da Madeira	28 250 775$00	09.07.01	15 000 000$00	13 250 775$00
IBTAM	12 301 423$00	09.07.01	12 301 423$00	–$–
Instituto de Gestão da Água	339 750$00	–	–$–	339 750$00
Instituto do Vinho da Madeira	2 655 900$00	–	–$–	2 655 900$00
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	24 423 208$00	09.07.01	24 441 708$00	— 18 500$00
Secretaria Regional da Educação	113 841 181$00	05.07.01	144 489 000$00	— 30 647 819$00
Secretaria Regional do Equipamento Social	1 354 424$00	09.07.01	1 828 357$00	— 473 933$00
Secretaria Regional das Finanças	30 316 844$00	05.07.01	30 316 844400	–$–
Secretaria Regional do Turismo e Cultura	4 035 080$00	05.07.01	61 159$00	3 973 921$00
Universidade da Madeira	9 858 795$00	–	–$–	9 858 795$00
Direcção Regional de Agricultura	–$–	05.07.01	205 189$00	— 205 189$00
DAFSE	–$–	09.07.01	4 035 080$00	— 4 035 080$00
Direcção Regional das Comunidades Europeias	–$–	05.07.01	990 984$00	— 990 984$00
Total	1 139 879 477$00	–	943 485 157$00	196 394 320$00

2 — Verifica-se que foi inscrito na Conta da Região menos 196 394 320$ do que o valor certificado pelo DAFSE (e confirmado pela DREFP).

Quesito n.º 28

Divergências entre receita, proveniente do FEDER certificada pela Direcção-Geral do Tesouro e a registada na Conta da Região

1 — O mapa seguinte apresenta as divergências, apuradas pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, entre o montante das receitas transferidas para a Administração Regional Autónoma, ao abrigo do FEDER, certificado pela Direcção-Geral do Tesouro (cf. o ofício n.º 4303, de 14 de Fevereiro de 1995) e aquele que figura na Conta da Região (nos termos do ofício n.º 231, de 13 de Março, do Gabinete de S. Ex.ª o Secretário Regional das Finanças):

Códigos das contas	Programas	Conta da Região		Certificado da Direcção-Geral do Tesouro	Diferença
		Valores parciais	Valores totais		
20.01.01	FEDER — Tradicional	49 134 478$00	-$-	-$-	-$-
09.07.01	FEDER — Tradicional	22 679 712$00	-$-	-$-	-$-
20.01.02	FEDER — Tradicional	13 177 704$00	84 991 894$00	79 932 934$00	— 5 058 960$00
09.07.01	FEDER — Pré-adesão	5 047 405$50	5 047 405$00	5 058 960$00	11 554$50

Nota. — Relativamente ao FEDER — Tradicional a DGT certifica que foram transferidos 79 932 934$ relativos a FEDER antigo Regulamento e 5 058 960$ relativos aos financiamentos pré-adesão (projecto n.º 88/12/04/002). Saliente-se, no que respeita ao FEDER — Pré-adesão, que apesar do que foi referido no ofício n.º 502, de 9 de Março, em que a DROC remeteu, em anexo, fotocópia da transferência via Banco de Portugal da importância de 5 047 405$50, a Direcção-Geral do Tesouro continua a certificar o montante de 5 058 960$.

2 — Conforme se pode verificar o montante registado na Conta da Região, relativo às transferências ao abrigo do FEDER — Tradicional para a Administração Regional Autónoma (90 039 299$50) é superior ao montante certificado pela Direcção-Geral do Tesouro (84 991 894$) em 5 047 405$50.

3 — Foi assim violado o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, e no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

4 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é imputável aos responsáveis destes fundos e serviços autónomos e aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças, uma vez que a infracção se verificou por existirem deficiências graves na adopção de sistemas de controlo (cf. os artigos 6.º e 17.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/92, de 23 de Março, artigos 6.º e 17.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de 3 de Setembro, artigos 4.º, 27.º e 31.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 12/90/M, de 28 de Junho, artigos 3.º e 10.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 3/93/M, de 21 de Janeiro, e artigos 4.º e 15.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 21/93/M, de 7 de Junho.

Quesito n.º 29

Não movimentação, sob o regime de contas de ordem, de receitas próprias de alguns fundos e serviços autónomos, inscritas no Orçamento.

1 — De acordo com a análise efectuada à Conta da Região relativa a 1993 verificou-se que houve fundos e serviços dotados de autonomia administrativa e financeira que, apesar de ter sido prevista a movimentação das suas receitas próprias no Orçamento da Região, em contas de ordem, não fizeram a entrega dos respectivos valores à tesouraria do Governo Regional.

2 — De acordo com os registos efectuados na conta de gerência aos seguintes organismos, que dispõem de autonomia administrativa e financeira, verificou-se que os mesmos haviam cobrido receitas próprias sujeitos à movimentação sob o regime de contas de ordem (1):

Fundo Madeirense de Seguro de Colheitas;
Centro Hospitalar do Funchal;
Serviço Regional de Protecção Civil.

Quesito n.º 30

Divergências entre os valores inscritos, sob o regime de contas de ordem, na Conta da Região e os que se encontram nas contas de gerência de alguns fundos e serviços autónomos.

1 — De acordo com a análise efectuada pelos serviços de apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas apuraram-se divergências entre o valor movimentado em contas de ordem, quer em receita quer em despesa, pelos fundos e serviços autónomos, nas respectivas contas de gerência, e os apresentados na Conta da Região, relativa ao ano económico de 1993, conforme se pode verificar pelo quadro seguinte:

Descrição	Conta da Região		Conta de gerência		Diferenças	
	Receita (*a*)	Despesa (*b*)	Receita (*c*)	Despesa (*d*)	Receita (*e*) = (*a*) — (*d*)	Despesa (*f*) = (*b*) — (*c*)
Direcção Regional de Agricultura	1 480 000 000$00	680 000 000$00	-$-	-$-	1 480 000 000$00	680 000 000$00
Instituto do Vinho da Madeira	19 332 829$50	19 332 829$50	-$-	-$-	19 332 829$50	19 332 829$50
Universidade da Madeira	158 487 020$90	179 628 911$00	206 430 724$00	187 448 110$70	— 28 961 089$80	— 26 801 813$00
Instituto de Gestão da Água	9 918 179$50	9 918 179$50	9 918 179$90	9 918 179$90	$40	$40

2 — Nos termos das explicações remetidas pela DROC e bem assim pelos responsáveis dos fundos e serviços autónomos em causa apurou-se que:

a) Relativamente à Direcção Regional de Agricultura, as importâncias inscritas em receitas e despesa na Conta da Região, em contas de ordem referem-se a transferências do IFADAP que por lapso foram registadas em contas de ordem ao invés de recursos próprios de terceiros. Note-se todavia que nos termos da orgânica deste fundo e serviço autónomo (cf. o artigo 25.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, que remete para o artigo 18.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/92/M, de 16 de Janeiro, nomeadamente na alínea *b*) do n.º 3 e bem assim n.º 5 do artigo 18.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/92/M, de 16 de Janeiro, a Direcção Regional de Agricultura está obrigada a fazer passar as suas receitas próprias pelos cofres da Região através de contas de ordem;

b) Relativamente ao Instituto do Vinho da Madeira, a divergência apurada deve-se a uma deficiente classificação dos movimentos em causa, ou seja, as importâncias que deviam ter sido registadas (na conta de gerência) como contas de ordem foram consideradas como operações de tesouraria. Apesar do erro a que se faz referência anteriormente não ter origem na Conta da Região, mas sim na conta de gerência do fundo e serviço autónomo, o facto é que a DROC, no âmbito da sua acção de controlo da execução financeira dos institutos públicos (cf. o artigo 6.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de 3 de Setembro) deveria ter tomado medidas tendentes à correcção destas situações;

c) Relativamente à Universidade da Madeira, e apesar de confirmados os valores registados na Conta da Região (através da

(1) Sublinhe-se que os fundos e serviços autónomos cuja inscrição, para efeitos de movimentação em contas de ordem, tenha sido efectuado no Orçamento da Região, e mesmo que as suas receitas não ultrapassem os montantes de 10 000 000$, devem manter o mesmo regime (cf. o artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro).

remessa das respectivas guias de receita) mantém-se a divergência apurada. Apesar do erro a que se faz referência anteriormente não ter origem na Conta da Região mas sim na conta de gerência do fundo e serviço autónomo o facto é que a DROC no âmbito da sua acção de controlo da execução financeira dos institutos públicos (cf. o artigo 6.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de 3 de Setembro) deveria ter tomado medidas tendentes à correcção destas situações.

Solicitadas as necessárias explicações à Universidade da Madeira apurou-se que a diferença entre a despesa da Conta da Região e a receita da conta de gerência da UMa (179 628 911$ — 206 430 724$ = — 26 801 813$) se explica pela contabilização a mais na conta de gerência da UMa de 23 927 123$ (verba do CITMA recebida directamente da JNICT) e 2 874 690$ (requisição de fundos — saldo da gerência de 1991 — transferida pelo Governo em 1992 e registado na conta da UMa em 1993). A diferença entre a receita da Conta da Região 158 487 020$90 e a receita da conta de gerência da UMa 187 448 110$70 = — 28 961 089$80 explica-se por:

23 927 123$ (verba recebida directamente sem ter sido entregue ao Governo Regional);
2 874 690$ (requisição fundos — saldo de 1991 — que já havia constado em conta da gerência);
1 867 016$80 (verba que ficou em poder do Tesouro);
100 000$ (recebido de uma aluna e por lapso não entregue ao Governo);
110 000$ (receita registada a mais);
82 260$ (saldo da gerência de 1992 entregue em forma de operações de tesouraria — ver guias em anexo);

d) Relativamente ao Instituto de Gestão da Água, apurou-se que a divergência se deveu à contabilização, para menos de $40 na guia de receita referente aos juros de depósitos à ordem do mês de Dezembro de 1992, ficando este valor no cofre do IGA sem a correspondente manifestação. Por outro lado, apesar de detectado o erro, a guia de receita, referente a juros de depósitos à ordem de Fevereiro a Dezembro de 1993, elaborada em 23 de Dezembro de 1993, foi elaborada incorrectamente ficando com $40 a menos razão pela qual os valores da conta de gerência divergem dos da Conta da Região. Apesar do erro a que se faz referência anteriormente não ter origem na Conta da Região mas sim na conta de gerência do fundo e serviço autónomo o facto é que a DROC no âmbito da sua acção de controlo da execução financeira dos institutos públicos (cf. o artigo 6.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de 3 de Setembro) deveria ter tomado medidas tendentes à correcção destas situações.

3 — Dado que a conta de gerência dos fundos e serviços autónomos acima referidos não se encontram julgados, as questões abordadas neste quesito referem-se apenas às divergências detectadas, relativas à movimentação sob o regime de contas de ordem, entre os montantes inscritos na Conta do Governo Regional e os constantes das contas de gerência dos fundos e serviços autónomos.

Quesito n.º 31

Ausência de referência ao contravalor em escudos do montante de algumas operações financeiras realizadas pelo Governo Regional

1 — As resoluções do Conselho do Governo Regional, autorizadoras de despesa relacionadas com o serviço da dívida dos empréstimos contraídos junto do Banco Europeu de Investimentos, e bem assim relativamente a alguns avales concedidos para operações em moeda estrangeiras, não fazem referência ao contravalor, em escudos, do montante das divisas utilizadas para solver os compromissos assumidos.

2 — Esta situação foi já objecto de observação por parte do Tribunal de Contas nos pareceres sobre a Conta da Região, relativos aos anos económicos de 1990, 1991 e 1992. De acordo com explicações anteriores da Secretaria Regional das Finanças, no momento em que se efectua a autorização de pagamento, não se sabe qual o contravalor em escudos da operação, o que origina esta situação. Contudo, e tendo em atenção a sugestão já fornecida pelos Serviços de Apoio desta Secção Regional, nomeadamente através da negociação de um contrato de «futuros» para a entrega das divisas ao BEI na data prevista — não existindo, neste caso, qualquer incerteza derivada das flutuações cambiais — esta dificuldade poderia ter sido ultrapassada.

Quesito n.º 32

Amortização de empréstimos, cujo contrato não foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas

1 — Pela Resolução n.º 1201/91, de 7 de Novembro, foi autorizada a aquisição, pelo Governo Regional, ao BANIF, S. A., de um prédio misto localizado no Sítio das Lajes, na freguesia de Gaula, pelo valor de 175 000 000$.

1.1 — Dispunha-se ainda que o pagamento fosse efectuado em duas prestações: uma de 65 000 000$, na assinatura do contrato-promessa, e a outra no valor de 110 000 000$ no acto da escritura.

1.2 — A referida aquisição implicou, na parte referente ao pagamento da primeira prestação, no valor de 65 000 000$, o recurso a um crédito bancário titulado por uma livrança, a descontar junto do BANIF, S. A., no valor de 55 000 000$ (conforme o disposto na Resolução n.º 1210/91, de 22 de Novembro, do Conselho de Governo) e o pagamento de 10 000 000$, por contrapartida do Cofre do Governo Regional.

1.3 — A operação de crédito, no valor de 55 000 000$, estava sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, não tendo, contudo, a mesma sido, remetida para tal efeito.

1.4 — A minuta prévia da escritura pública do contrato definitivo, no valor remanescente de 110 000 000$, estava sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, o que aconteceu.

1.5 — Na sequência deste processo de fiscalização prévia (com o n.º 3449), foi decidido, com base no Acórdão n.º 11/92 desta Secção Regional, de 25 de Novembro de 1992, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 286, de 12 de Dezembro de 1992:

> Visar a minuta prévia do contrato definitivo de compra e venda a celebrar entre a Secretaria Regional da Economia e o BANIF, no valor remanescente de 110 000 000$, correspondente à segunda prestação do preço «sem no entanto legitimar» os pagamentos inerentes ao sinal no valor de 65 000 000$, resultante dos actos jurídicos [...] (contrato-promessa e operação de financiamento).

1.6 — Assim, a operação de crédito, emergente da aquisição em causa, não ficou legitimada pelo acórdão anteriormente citado, nem foi submetida à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, conforme o previsto no artigo 13.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, tendo-se verificado então, durante o ano económico de 1991, a existência de infracção financeira prevista no artigo 48.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, imputável aos responsáveis dos serviços da Secretaria Regional das Finanças.

2 — Durante o ano de 1993, o Conselho de Governo Regional autorizou a Secretaria Regional das Finanças a proceder à liquidação de parte da importância em dívida (amortização da dívida resultante da operação de crédito supra-referenciada) no montante de 24 814 216$50, através das seguintes resoluções:

2.1 — Resolução do Conselho do Governo n.º 10/93, de 7 de Janeiro, na importância de 12 971 149$50 (sendo 9 000 000$ relativa à amortização de capital e 3 971 149$50 relativa a juros).

2.2 — Resolução do Conselho do Governo n.º 680/93, de 8 de Julho, na importância de 11 843 067$ (sendo 9 000 000$ relativa à amortização de capital e 2 843 067$ relativa a juros).

3 — A tesouraria efectuou os respectivos pagamentos em 22 de Janeiro e 21 de Julho.

4 — Os factos descritos no ponto 2 violam a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, e, bem assim, o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio.

5 — Os factos descritos são passíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, prevista, respectivamente, no artigo 48.º, n.º 1, alínea *b*), e no artigo 49.º, n.º 1, da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro.

6 — A responsabilidade financeira sancionatória é imputável ao responsável pela Direcção de Serviços de Contabilidade da DROC, pelas autorizações de pagamento de despesas, com infracção das normas legais (ausência de visto da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas), nos termos do artigo 19.º do Decreto com força de lei n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930, conjugado com o artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/92/M, de 23 de Março (em vigor visto o decreto regulamentar regional que executa o Orçamento para 1993 não estar aprovado), da alínea *a*) do artigo 13.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 21/93/M, de 7 de Julho, e da alínea *a*) do artigo 33.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 12/90, de 28 de Junho (em vigor no período que medeia o início do ano e a aprovação do Decreto Regulamentar Regional n.º 21/93/M, de 7 de Julho);

7 — A responsabilidade financeira reintegratória é imputável ao responsável pela Direcção de Serviços de Contabilidade da DROC, pelas autorizações de pagamento e pelos pagamentos indevidos (sem visto da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas), nos termos do artigo 22.º do Decreto com força de lei n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930,

conjugado com o artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/92/M, de 3 de Setembro, e com a alínea *a*) do artigo 13.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 21/93/M, de 7 de Julho [e alínea *a*) do artigo 33.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 12/90, de 28 de Junho, em vigor, no período que medeia o início do ano e a aprovação do Decreto Regulamentar Regional n.º 21/93/M, de 7 de Julho].

8 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é imputável, igualmente, aos membros do conselho directivo do Governo Regional presentes nas sessões plenárias, de 7 de Janeiro de 1993 e de 8 de Julho de 1993, pela autorização das despesas, constantes das Resoluções n.ºs 10/93 e 680/93, com infracção das normas aplicáveis à sua realização.

Quesito n.º 33

Parecer e autorização para os fundos e serviços autónomos efectuarem operações de crédito

1 — De acordo com os elementos obtidos e analisados pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, apurou-se que, relativamente às operações de crédito efectuadas por alguns fundos e serviços autónomos, que constam do seguinte quadro, não foi emitido qualquer parecer prévio ou autorizada a sua realização:

Res./FSA	Data	Instituição de crédito	Amortizações — Valor	Endividamento — Valor
FIFPROF	04-01-93	BTA	–	917 364,80
FIFPROF	01-02-93	BTA	–	538 738,10
FIFPROF	01-03-93	BTA	–	499 215,80
FIFPROF	05-04-93	BTA	–	565 642,50
FIFPROF	03-05-93	BTA	–	561 585,10
FIFPROF	02-06-93	BTA	–	594 861,90
FIFPROF	02-07-93	BTA	–	590 595,20
FIFPROF	12-07-93	BTA	1 600 000,00	–
FIFPROF	02-08-93	BTA	–	600 170,50
FIFPROF	02-09-93	BTA	–	599 673,30
FIFPROF	14-09-93	BTA	1 450 000,00	–
FIFPROF	30-09-95	BTA	640 000,00	–
FIFPROF	14-10-93	BTA	–	552 226,10
FIFPROF	02-11-93	BTA	44 919,60	333 236,90
FIFPROF	19-11-93	BTA	22 484 793,70	–
FIFPROF	22-11-93	BTA	–	10 504 036,60
FIFPROF	06-12-93	BTA	–	278 666,60
FIFPROF	07-12-93	BTA	–	10 786 811,80
FIFPROF	14-12-93	BTA	11 292 000,00	–
FIFPROF	31-12-93	BTA	10 277 515,00	–
FIFPROF	17-12-93	BCP	–	430 000,00
FIFPROF	31-12-93	BCP	424 323,90	–
IVM (*a*)	02-01-93	BTA	13 000 000,00	–
IHM (*b*)	21-01-93	BTA	434,00	–
IGA	22-01-93	BCP	–	915 739,90
IGA	25-01-93	BCP	915 739,90	–
IGA	22-04-93	BCP	–	2 898 421,90
IGA	23-04-93	BCP	2 898 421,90	–
IGA	22-07-93	BCP	–	370 715,10
IGA	23-07-93	BCP	370 715,10	–

(*a*) Dívida contraída em 1992.
(*b*) Dívida contraída em 1992.

2 — No sentido de tentar esclarecer as razões que levaram à movimentação a descoberto das contas bancárias, foram remetidos ofícios aos responsáveis destes fundos e serviços autónomos tendo os mesmos, excepto relativamente ao FIFPROF, referido que:

2.1 — No que respeita aos responsáveis do IGA, esclareceram que:

1 — É regra da Administração Pública Regional proceder ao pagamento dos vencimentos dos seus funcionários no dia 25 de cada mês ou no último dia útil anterior, quando aquela data ocorra em fins de semana ou feriados. No pressuposto do cumprimento desta regra, os funcionários possuem frequentemente compromissos de diversa ordem (financeiros, etc.) que são afectados se, por qualquer motivo, houver lugar a atrasos nesses pagamentos.

2 — Na altura em que se verificou o problema o IGA só trabalhava praticamente com o BCP. Infelizmente, a maioria dos nossos funcionários, porque tinha sido transferida da SRESA, recebia os seus salários em contas do BPA. Por consequência, quando a Secretaria Regional das Finanças pagava as requisições de fundos respeitantes a salários havia que, de imediato, depositar o respectivo montante no BCP e, em seguida, emitir uma ordem de transferência para o BPA para este proceder ao pagamento dos salários. Esta ordem de transferência era feita por ofício (ver as respectivas cópias em anexo) e era acompanhada pela recomendação para que se tentasse respeitar a regra enunciada no ponto 1.

3 — Acontece que o BCP interpretou essa recomendação como uma ordem e para cumprir a data de creditação dos valores correspondentes aos vencimentos dos funcionários do IGA nas respectivas contas no Banco Português do Atlântico (BPA) não se inibiu de adoptar todas as iniciativas que entendeu necessárias para o efeito.

4 — Verifica-se que, ao enviar-se, em Janeiro, Abril e Julho de 1993, as relações com os montantes dos vencimentos a transferir para as contas dos funcionários, foi referido, por rotina, que a transferência deveria ser feita por forma a que aos beneficiários fosse garantido o acesso aos respectivos montantes, nos dia 25 de Janeiro, 24 de Abril e 23 de Julho. Os descobertos bancários detectados derivam de, nestas três ocasiões, o BCP ter considerado insuficiente o prazo entre o depósito e a transferência para efectuar a operação bancária e, *sem explicitação ou recolha de autorização prévia do IGA para o procedimento adoptado* ter efectuado um «empréstimo de muito curto prazo» no valor do juros cobrado para o período de trânsito do cheque depositado até à câmara de compensações.

5 — Por conseguinte, porque não houve intenção do IGA em autorizar este tipo de procedimento bancário, nunca foi estabelecido com o BCP qualquer protocolo/contrato relativo à movimentação a descoberto da conta deste Instituto. Dado que não houve, por parte do IGA, qualquer intenção de utilizar descobertos bancários, não foi solicitada a correspondente autorização, nem a tutela, nem à Secretaria Regional das Finanças.

6 — Em resumo, tomando uma recomendação rotineira por uma ordem, o BCP depositou, nas contas dos funcionários, os respectivos vencimentos, sem que os valores anteriormente depositados na conta do IGA já se encontrassem disponíveis, e procedeu à cobrança de juros, sem de tal procedimento dar prévio conhecimento ao IGA.

7 — Em consequência do sucedido, o conselho directivo decidiu rever o procedimento que então se efectuava e abandonou-o, definitivamente. Desde Setembro de 1993 que o IGA possui uma conta de tesouraria à ordem no BPA que recebe directamente o depósito da requisição de vencimentos e o transfere pelos funcionários.

2.2 — Quanto aos responsáveis do IHM, esclareceram que:

O saldo bancário em 30 de Novembro de 1993 nesta conta era de 503$20. A 16 de Dezembro o IHM emitiu um cheque no valor de 434$, tendo resultado um saldo de 69$20.

O Banco em 2 de Dezembro de 1992 debitou esta conta no montante correspondente ao saldo, para pagamento de despesas de manutenção, débito este que o IHM só veio a tomar conhecimento a 18 de Janeiro de 1993 através do extracto bancário enviado pelo banco, dando origem a encargos (juros e impostos) no montante de 55$00.

O referido na alínea *b*) do vosso ofício não teve o conhecimento prévio da Secretaria Regional das Finanças por ter ocorrido involuntariamente.

Não houve lugar a quaisquer acordos/contratos com a entidade bancária pelos motivos atrás expostos.

2.3 — Quanto aos responsáveis do IVM, estes responderam que:

[...] A finalidade desta livrança foi para abastecer o mercado regional de álcool etílico e álcool vínico dado que o Instituto exercia o «monopólio até 1990». Como não existiam infra-estruturas particulares para assegurar estes produtos de modo a não prejudicar o sector de exportação de vinho da Madeira e assegurar o fornecimento das farmácias de álcool etílico, este Instituto confirmou as aquisições em 1991 e 1992 até à altura em que foram criadas as condições e infra-estruturas por empresas particulares de modo a responder as necessidades de mercado regional. A partir da existência de particulares deixamos esta actividade de compra e venda de álcoois [...].

2.4 — Quanto aos responsáveis do extinto FIFPROF, estes responderam que:

[...] não se constatou uma utilização de verbas a descoberto na conta de depósitos à ordem n.º 24844949-001, aberta no Banco Totta & Açores, o que se pode verificar através de cópia dos extractos bancários que ora se juntam. A movimentação de verbas da conta, que não utilizações, correspondem apenas a débitos efectuados pelo próprio banco, o que terá sido devido à acumulação de saldo negativo [...]. Em relação a essas situações ocorridas, até por força

de alguma debilidade organizacional do Fundo e pese embora o empenho dos seus responsáveis, não terão sido de facto colhidas as autorizações exigidas nos precisos termos legais [...].

3 — Foi violado o disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, que refere explicitamente ser imprescindível o parecer prévio favorável do «ministro da tutela», bem como autorização «do Ministro de Estado das Finanças e do Plano», mesmo com prejuízo das leis orgânicas dos fundos e serviços autónomos (as competências de emitir parecer e de autorizar, a nível regional, estão cometidas ao Secretário Regional da Tutela dos fundos e serviços autónomos e ao Secretário Regional das Finanças), e bem assim, o disposto no n.º 4 do artigo 11.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, que prevê que: «O recurso ao crédito, considerado este em todas as suas formas [...] fica sujeito a autorização prévia do SRF [...].»

4 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é imputável aos responsáveis por cada um dos fundos e serviços autónomos supramencionados, mas para o qual contribuíram, os responsáveis dos serviços da Secretaria Regional das Finanças, por omissão de regras de efectivo controlo interno da dívida dos fundos e serviços autónomos, nos termos do Decreto Regulamentar Regional n.º 21/93, de 7 de Julho, que aprova a orgânica da DROC, compete ao seu responsável de acordo com o previsto na alínea *h*) do n.º 1 do artigo 4.º «Transmitir instruções de carácter geral e obrigatório [...] a todos os serviços regionais [...]». No mesmo diploma refira-se, ainda a criação da Divisão dos Orçamentos Privativos a quem estão incumbidas atribuições entre outras as da elaboração e de proposta das medidas necessárias à disciplina da actividade orçamental dos serviços e fundos autónomos.

Quesito n.º 34

Não submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas de operações de crédito efectuadas pelos fundos e serviços autónomos

1 — Verifica-se que as operações passivas (operações de crédito tituladas por livrança ou recurso a descoberto bancário), efectuadas pelos fundos e serviços autónomos e discriminados no quadro seguinte, não foram sujeitas ao visto do Tribunal de Contas:

Res./FSA	Data	Instituição de crédito	Amortizações	Endividamento
CRS	01-01-93	BANIF	-$-	4 876 266$00
CRS	31-01-93	BANIF	4 876 266$00	-$-
CRS	28-02-93	BANIF	-$-	17 212 312$50
CRS	31-03-93	BANIF	17 212 312$50	-$-
CRS	30-07-93	BANIF	-$-	198 981 874$00
CRS	31-08-93	BANIF	198 981 874$00	-$-
CRS	»	BANIF	-$-	417 680 498$50
CRS	30-09-93	BANIF	417 680 498$50	-$-
CRS	»	BANIF	-$-	411 711 131$00
CRS	29-10-93	BANIF	411 711 131$00	-$-
CRS	»	BANIF	-$-	439 903 850$50
CRS	30-11-93	BANIF	439 903 850$50	-$-
CRS	»	BANIF	-$-	337 500 947$00
CRS	15-12-93	BANIF	337 500 947$00	-$-
CRS	»	BANIF	-$-	27 877 989$00
CRS	17-12-93	BANIF	27 877 989$00	-$-
CRS	»	BANIF	-$-	390 581 339$50
CRS	23-12-93	BANIF	390 581 339$50	-$-
CHF	07-07-93	BANIF	-$-	129 204 992$00
CHF	12-07-93	BANIF	42 823 161$00	-$-0
CHF	16-07-93	BANIF	56 514 283$00	-$-
CHF	20-07-93	BANIF	29 867 548$00	-$-
CHF	26-07-93	BANIF	-$-	102 023 498$00
CHF	13-08-93	BANIF	-$-	144 186 157$50
CHF	30-08-93	BANIF	-$-	993 298$00
CHF	01-09-93	BANIF	181 432 463$00	-$-
CHF	13-09-93	BANIF	-$-	109 754 957$50
CHF	16-09-93	BANIF	7 577 950$00	-$-
CHF	21-09-93	BANIF	26 396 926$00	-$-
CHF	30-09-93	BANIF	141 550 572$00	-$-
CHF	19-10-93	BANIF	-$-	175 112 989$00
CHF	28-10-93	BANIF	175 112 989$00	-$-
CHF	19-11-93	BANIF	-$-	83 033 786$50
CHF	26-11-93	BANIF	-$-	10 642 995$00
CHF	30-11-93	BANIF	93 676 781$50	-$-
FIFPROF	01-01-93	BTA	-$-	19 866 403$10
FIFPROF	04-01-93	BTA	-$-	917 364$80
FIFPROF	01-02-93	BTA	-$-	538 738$10
FIFPROF	01-03-93	BTA	-$-	499 215$80
FIFPROF	05-04-93	BTA	-$-	565 642$50
FIFPROF	03-05-93	BTA	-$-	561 585$10
FIFPROF	02-06-93	BTA	-$-	594 861$90
FIFPROF	02-07-93	BTA	-$-	590 595$20
FIFPROF	12-07-93	BTA	1 600 000$00	-$-
FIFPROF	02-08-93	BTA	-$-	600 170$50
FIFPROF	02-09-93	BTA	-$-	599 673$30
FIFPROF	14-09-93	BTA	1 450 000$00	-$-
FIFPROF	30-09-95	BTA	640 000$00	-$-
FIFPROF	04-10-93	BTA	-$-	552 226$10
FIFPROF	02-11-93	BTA	44 919$60	333 236$90
FIFPROF	19-11-93	BTA	22 484 793$70	-$-
FIFPROF	22-11-93	BTA	-$-	10 504 036$60
FIFPROF	06-12-93	BTA	-$-	278 666$60
FIFPROF	07-12-93	BTA	-$-	10 786 811$80
FIFPROF	14-12-93	BTA	11 292 000$00	-$-
FIFPROF	31-12-93	BTA	10 277 515$00	-$-
FIFPROF	17-12-93	BCP	-$-	430 000$00
FIFPROF	31-12-93	BCP	424 323$90	-$-
IVM	02-01-93	BTA	13 000 000$00	-$-
IHM	21-01-93	BTA	434$00	-$-
IGA	22-01-93	BCP	-$-	915 739$90
IGA	25-01-93	BCP	915 739$90	-$-
IGA	22-04-93	BCP	-$-	2 898 421$90
IGA	23-04-93	BCP	2 898 421$90	-$-
IGA	22-07-93	BCP	-$-	370 715$10
IGA	23-07-93	BCP	370 715$10	-$-

Nota I. — Relativamente ao FIFPROF nos termos da conta de gerência o valor em dívida no início do ano era de 19 866 403$ e no fim do ano era de 10 277 515$. Não foi possível até à data de elaboração do quesito obter resposta dos responsáveis do FIFPROF acerca dos motivos relativos a descobertos bancários.

Nota II. — Relativamente aos descobertos bancários utilizados pelo Centro Hospitalar do Funchal e pelo Centro Regional de Saúde, foram celebrados contratos entre esses serviços públicos e o BANIF que contaram com a autorização da tutela e da Secretaria Regional das Finanças.

2 — Os factos descritos violam o disposto no artigo 13.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, na interpretação que lhe foi dada pelo Acórdão n.º 11/92, desta Secção Regional, de 25 de Novembro, publicado no *Diário da República*, n.º 286, de 12 de Dezembro de 1992, e n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio.

3 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é imputável aos responsáveis desses fundos e serviços autónomos, a apreciar no âmbito do processo de julgamento das respectivas contas de gerência.

4 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é igualmente imputável aos responsáveis da Secretaria Regional de Finanças, devido à falta de medidas de controlo interno adequadas por parte dos serviços da Secretaria Regional das Finanças.

Quesito n.º 35

Não celebração de contrato nem submissão a fiscalização prévia relativamente a uma operação de crédito

1 — Em 21 de Dezembro de 1993 foi contraído um empréstimo intercalar junto do BANIF no montante de 4 milhões de contos.

2 — A DROC informou os Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas de que esta operação «[...] seria regularizada até ao dia 31 de Dezembro de 1993, com o produto de empréstimo de 10 milhões de contos [...]».

3 — Nos termos do disposto no artigo 13.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, e no artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio, a operação de crédito estava sujeita a fiscalização prévia.

4 — Desconhece-se se foi celebrado contrato relativo a esta operação de crédito.

5 — Não foi, contudo, submetido a fiscalização prévia qualquer contrato relativo à referida operação.

6 — Os factos descritos violam o previsto no artigo 13.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, conjugado com o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80.

7 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é imputável aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças por autorizarem a contracção de empréstimo sem que fosse submetido a fiscalização prévia o respectivo contrato.

Quesito n.º 36

Realização ilegal de despesa-pagamento de juros respectivos a empréstimos contraídos sem submissão a fiscalização prévia

1 — Através da Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 1352/93, de 30 de Dezembro, publicada no *Jornal Oficial da RAM*, 5.º

suplemento, da mesma data, a Secretaria Regional das Finanças foi autorizada a proceder à liquidação da importância de 12 082 191$50, relativa a juros devidos ao BANIF.

2 — Tendo sido solicitados esclarecimentos à DROC, os Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas foram informados de que esse montante se referia «[...] a juros com o financiamento intercalar de 4 milhões de contos».

3 — De acordo com o referido no quesito anterior, esta operação de crédito não foi submetida a fiscalização prévia.

4 — Assim, os pagamentos inerentes aos juros vencidos são ilegais, nos termos do artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, visto não terem sido preenchidos todos os requisitos legais, aquando da contracção do empréstimo, nomeadamente, a sua submissão a fiscalização prévia.

5 — O facto descrito é susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

6 — A responsabilidade financeira sancionatória é imputável ao responsável pela DSC da DROC, pela autorização de pagamento.

7 — A responsabilidade financeira reintegratória é imputável ao responsável pela DSC da DROC, pela autorização de pagamento e pelo pagamento indevido.

8 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é igualmente imputável aos membros do Conselho de Governo presentes na reunião de 30 de Dezembro de 1993, pela autorização da despesa.

Quesito n.º 37

Divergências entre os valores de descobertos bancários dos fundos e serviços autónomos inscritos na Conta da Região e os comunicados pelos serviços que os realizaram.

Registaram-se algumas diferenças entre os valores constantes no relatório sobre a Conta da Região no mapa anexo XVII — «Movimento da dívida de fundos e serviços autónomos durante o ano de 1993» e os enviados pelo FSAs a esta Secção Regional, respeitantes à realização de operações de crédito (descobertos bancários) por aqueles, durante o ano económico de 1993.

Quesito n.º 38

Acréscimo do endividamento líquido da Região

1 — De acordo com o disposto no artigo 53.º, n.º 1, da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, a Região Autónoma da Madeira não podia contrair, em 1993, empréstimos (incluindo-se aqui todas as formas de dívida, bancária ou não) que implicassem um aumento do endividamento líquido da Região sem autorização do Governo da Assembleia da República.

2 — O mapa seguinte permite evidenciar que se verificou um acréscimo do endividamento líquido da Região no decorrer do ano:

Res./FSA	Data	Instituição de crédito	Amortização	Endividamento	*Plafond*
CRS	01-01-93	BANIF	-$-	4 876 266$00	— 4 876 266$00
IVM	02-01-93	BTA	13 000 000$00	-$-	8 123 734$00
FIFPROF	04-01-93	BTA	-$-	917 364$80	7 206 369$20
1285/92	15-01-93	BEI — Estradas Madeira	34 439 169$00	-$-	41 645 538$20
IHM	21-01-93	BTA	434$00	-$-	41 645 972$20
IGA	22-01-93	BCP	-$-	915 739$90	40 730 232$30
10/93	22-01-93	BANIF	9 000 000$00	-$-	49 730 232$30
IGA	25-01-93	BCP	915 739$90	-$-	50 645 972$20
CRS	31-01-93	BANIF	4 876 266$00	-$-	55 522 238$20
FIFPROF	01-02-93	BTA	-$-	538 738$10	54 983 500$10
CRS	28-02-93	BANIF	-$-	17 212 312$50	37 771 187$60
FIFPROF	01-03-93	BTA	-$-	499 215$80	37 271 971$80
CRS	31-03-93	BANIF	17 212 312$50	-$-	54 484 284$30
FIFPROF	05-04-93	BTA	-$-	565 642$50	53 918 641$80
IGA	22-04-93	BCP	-$-	2 898 421$90.	51 020 219$90
IGA	23-04-93	BCP	2 898 421$90	-$-	53 918 641$80
FIFPROF	03-05-93	BTA	-$-	561 585$10	53 357 056$70
FIFPROF	02-06-93	BTA	-$-	594 861$90	52 762 194$80
FIFPROF	02-07-93	BTA	-$-	590 595$20	52 171 599$60
497/93	02-07-93	BEI — Ambiente Madeira	24 095 266$00	-$-	76 266 865$60
CHF	07-07-93	BANIF	-$-	129 204 992$00	— 52 938 126$40
CHF	12-07-93	BANIF	42 823 161$00	-$-	— 10 114 965$40
FIFPROF	12-07-93	BTA	1 600 000$00	-$-	— 8 514 965$40
CHF	16-07-93	BANIF	56 514 283$00	-$-	47 999 317$60
CHF	20-07-93	BANIF	29 867 548$00	-$-	77 866 865$60
680/93	21-07-93	BANIF	9 000 000$00	-$-	86 866 865$60
IGA	22-07-93	BCP	-$-	370 715$10	86 496 150$50
681/93	22-07-93	BEI — Estradas Madeira	38 963 432$00	-$-	125 459 582$50
IGA	23-07-93	BCP	370 715$10	-$-	125 830 297$60
CHF	26-07-93	BANIF	-$-	102 023 498$00	23 806 799$60
CRS	30-07-93	BANIF	-$-	198 981 874$00	— 175 175 074$40
FIFPROF	02-08-93	BTA	-$-	600 170$50	— 175 775 244$90
CHF	13-08-93	BANIF	-$-	144 186 157$50	— 319 961 402$40
CHF	30-08-93	BANIF	-$-	993 298$00	— 320 954 700$40
CRS	31-08-93	BANIF	198 981 874$00	-$-	— 121 972 836$40
CRS	31-08-93	BANIF	-$-	417 680 498$50	— 539 653 324$90
CHF	01-09-93	BANIF	181 432 463$00	-$-	— 358 220 861$90
FIFPROF	02-09-93	BTA	-$-	599 673$30	— 358 820 535$20
CHF	13-09-93	BANIF	-$-	109 754 957$50	— 468 575 492$70
FIFPROF	14-09-93	BTA	1 450 000$00	-$-	— 467 125 492$70
CHF	16-09-93	BANIF	7 577 950$00	-$-	— 459 547 542$70
CHF	21-09-93	BANIF	26 396 926$00	-$-	— 433 150 616$70
CRS	30-09-93	BANIF	417 680 498$50	-$-	— 15 470 118$20
CRS	30-09-93	BANIF	-$-	411 711 131$00	— 427 181 249$20
CHF	30-09-93	BANIF	141 550 572$00	-$-	— 285 630 677$20
FIFPROF	30-09-93	BTA	640 000$00	-$-	— 284 990 677$20
FIFPROF	04-10-93	BTA	-$-	552 226$10	— 285 542 903$30
CHF	19-10-93	BANIF	-$-	175 112 989$00	— 460 655 892$30
CHF	28-10-93	BANIF	175 112 989$00	-$-	— 285 542 903$30
CRS	29-10-93	BANIF	411 711 131$00	-$-	126 168 227$70
CRS	29-10-93	BANIF	-$-	439 903 850$50	— 313 735 622$80

Res./FSA	Data	Instituição de crédito	Amortização	Endividamento	*Plafond*
FIFPROF	02-11-93	BTA	44 919$60	333 236$90	— 314 023 940$10
CHF	19-11-93	BANIF	-$-	83 033 786$50	— 397 057 726$60
FIFPROF	19-11-93	BTA	22 484 793$70	-$-	— 374 572 932$90
FIFPROF	22-11-93	BTA	-$-	10 504 036$60	— 385 076 969$50
CHF	26-11-93	BANIF	-$-	10 642 995$00	— 395 719 964$50
CRS	30-11-93	BANIF	439 903 850$50	-$-	44 183 886$00
CRS	30-11-93	BANIF	-$-	337 500 947$00	— 293 317 061$00
CHF	30-11-93	BANIF	93 676 781$50	-$-	— 199 640 279$50
FIFPROF	06-12-93	BTA	-$-	278 666$60	— 199 918 946$10
FIFPROF	07-12-93	BTA	-$-	10 786 811$80	— 210 705 757$90
FIFPROF	14-12-93	BTA	11 292 000$00	-$-	— 199 413 757$90
CRS	15-12-93	BANIF	337 500 947$00	-$-	138 087 180$10
CRS	15-12-93	BANIF	-$-	27 877 989$00	110 209 200$10
CRS	17-12-93	BANIF	27 877 989$00	-$-	138 087 189$10
CRS	17-12-93	BANIF	-$-	390 581 339$50	— 252 494 150$40
FIFPROF	17-12-93	BCP	-$-	430 000$00	— 252 924 150$40
1213/93	21-12-93	BEI — Ambiente Madeira	26 819 428$00	-$-	— 226 104 722$40
	21-12-93	Acréscimo do *plafond* de endividamento	10 000 000 000$00	-$-	9 773 895$00
					277$60
	21-12-93	Contracção de empréstimo	-$-	10 000 000 000$00	— 226 104 722$40
CRS	23-12-93	BANIF	390 581 339$50	-$-	164 476 617$10
FIFPROF	31-12-93	BTA	10 277 515$00	-$-	174 754 132$10
FIFPROF	31-12-93	BCP	424 323$90	-$-	175 178 456$00

Nota. — Relativamente ao IHM a dívida nasceu em 16 de Dezembro de 1992 tendo sido regularizada em 21 de Janeiro de 1993.

3 — Apurou-se que aquando do processo de fiscalização prévia da operação de crédito realizada pelo Governo Regional em 21 de Dezembro de 1993 no montante de 10 milhões de contos, os elementos remetidos para a verificação do cumprimento do *plafond* de endividamento, foi feita referência à operação de crédito efectuada pelo CRS no montante de 390 000 contos tendo, nos termos desse mapa a amortização sido efectuada em 20 de Dezembro e não em 23 de Dezembro conforme se apurou pela análise dos extractos bancários enviados à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas para efeitos da preparação do presente parecer.

4 — A violação do artigo 53.º, n.º 1, da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, constitui infracção financeira imputável aos gerentes dos referidos fundos e serviços autónomos, a apreciar em sede de julgamento das respectivas contas de gerência. Todavia, a falta de medidas de controlo interno adequadas, por parte dos serviços da Secretaria Regional das Finanças, permitiu que se verificasse tal violação (cf. o artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/92/M, de 23 de Março, e o 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de 3 de Setembro, que estavam em vigor durante a execução orçamental de 1993).

Quesito n.º 39

Omissão de parte do valor da taxa de aval em dívida ao Tesouro na Conta da Região

1 — A Conta da Região de 1993 (nomeadamente o anexo — «Taxa de aval — Encargos a pagar em 1993») e bem assim a relação de «Encargos assumidos e não pagos» relativos ao ano de 1993, não contemplam o montante acumulado da taxa de aval em dívida ao Tesouro, que, segundo informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro, atinge o valor de 712 493 900$ (conforme certidão enviada por aquele organismo), sendo 704 217 300$ referentes a avales prestados a empréstimos na ordem interna e 8 276 600$ referentes a avales prestados a empréstimos externos.

2 — Esta situação já havia sido objecto de observação nos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região, relativa aos anos económicos de 1989 (cf. o *Diário da República*, 2.ª série, n.º 94, de 22 de Abril de 1992, pp. 54 e 62), de 1990 (cf. o *Diário da República*, 2.ª série, n.º 36, de 12 de Fevereiro de 1993, pp. 66 e 73), de 1991 (cf. o *Diário da República*, 2.ª série, n.º 257, de 3 de Novembro de 1993) e de 1992 (cf. o *Diário da República*, 2.ª série, n.º 260, de 10 de Novembro de 1994) não se compreendendo por que razões, mais uma vez, se persiste nesta omissão de dívida ao Tesouro, o que, para além de falsear a situação financeira líquida da Região, constitui infracção prevista no artigo 48.º, n.º 1, alíneas *b*) e *f*), da Lei n.º 86/89, agravada pelo seu carácter continuado e reiterado.

Quesito n.º 40

Omissão de parte do valor da dívida ao Tesouro na Conta da Região

1 — A Conta da Região de 1993 (nomeadamente os anexos referentes à situação patrimonial) e bem assim a relação de encargos assumidos e não pagos relativos ao ano de 1993 não contemplam o valor da dívida ao Tesouro, resultante da execução de avales, o qual ascendia, em 31 de Dezembro de 1993, segundo informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro, a 10 411 997 067$, sendo 6 022 690 048$ referentes aos pagamentos efectuados pelo Tesouro e 4 389 307 019$ respeitantes a juros de mora.

2 — Esta situação já havia sido objecto de observação crítica nos pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas da Região relativas aos anos económicos de 1989 (cf. o *Diário da República*, 2.ª série, n.º 94, de 22 de Abril de 1992, pp. 54 e 62), 1990 (cf. o *Diário da República*, 2.ª série, n.º 36, de 12 de Fevereiro de 1993, pp. 66 e 73), de 1991 (cf. o *Diário da República*, 2.ª série, n.º 257, de 3 de Novembro de 1993) e de 1992 (cf. o *Diário da República*, 2.ª série, n.º 260, 10 de Novembro de 1994).

Quesito n.º 41

Divergências entre montantes avalizados pela Região inscritos na Conta da Região de 1993 (mapa anexo VI — «Avales concedidos pela Região Autónoma da Madeira — situação em 31 de Dezembro de 1993») e os constantes de ofício remetido pela DROC.

Registam-se divergências a nível dos valores apurados pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, relativamente aos montantes avalizados pela Região Autónoma da Madeira, nomeadamente entre os constantes do mapa anexo VI — «Avales concedidos pela Região Autónoma da Madeira — situação em 31 de Dezembro de 1993», da Conta da Região Autónoma da Madeira e os constantes de ofício enviado à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas pela DROC, que se apresentam no quadro seguinte:

Entidades	Situação em 31 de Dezembro de 1993		Diferença
	Conta da Região	Ofício DROC	
Imprensa Regional da Madeira	2 916 660$00	-$-	2 916 660$00
	3 750 000$00	-$-	3 750 000$00
	3 800 000$00	-$-	3 800 000$00
	9 000 000$00	-$-	9 000 000$00
Porto Seguro — Sociedade de Pescas	95 699 678$00	87 000 000$00	— 8 699 678$00

Quesito n.º 42

Divergências entre montantes inscritos na Conta da Região de 1992 (mapa anexo VI — «Avales concedidos pela Região Autónoma da Madeira — situação em 31 de Dezembro de 1992») e os constantes de ofício remetido pela DROC

Registam-se divergências entre os valores inscritos na Conta da Região, de 1992 (mapa anexo VI — «Avales concedidos pela Região Autónoma da Madeira — situação em 31 de Dezembro de 1992») constantes de ofício remetido à SRMTC pela DROC (ofício n.º 504, de 9 de Março de 1995), em resposta a questões relativas ao movimento de avales registados no ano de 1993) conforme se pode visualizar no quadro seguinte:

Entidades	Situação em 1 de Janeiro de 1993		Diferença
	Conta da Região	Ofício DROC	
Coomopa, C. I. P. R. L.	32 395 654$20	46 641 568$40	— 14 245 914$20
	50 961 167$00	69 185 955$00	— 18 224 788$00
Imprensa Regional da Madeira	6 250 000$00	5 000 000$00	— 1 250 000$00

Quesito n.º 43

Divergências entre montantes inscritos na mapa anexo VII — «Avales concedidos pela Região Autónoma da Madeira — situação em 31 de Dezembro de 1993» à Conta da Região de 1993 e os remetidos pela DROC em resposta a solicitações da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.

1 — Regista-se uma divergência entre o valor apurado pelos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, através da análise da documentação anexa à conta de gerência do Instituto de Habitação da Madeira, relativamente aos novos avales concedidos pela Região Autónoma da Madeira, e aqueles constantes do mapa anexo VII da Conta da Região Autónoma da Madeira — «Avales concedidos pela Região em 1993».

2 — A divergência refere-se a um aval concedido a José Manuel Freitas, segundo o mapa anexo à conta de gerência do Instituto de Habitação da Madeira (e confirmado através de ofício da DROC), para efeitos de financiamentos a contrair junto da Caixa Geral de Depósitos pelos titulares de direito de superfície de lotes de terreno, destinados à habitação, no valor de 5000 contos, o qual não consta do anexo VII à Conta da Região de 1993.

Quesito n.º 44

Encargos assumidos sem cabimento orçamental

1 — Pela análise da relação de «Encargos assumidos e não pagos» em 1993, verifica-se que aqueles ultrapassam em 164 436 428$70 as dotações orçamentais não utilizadas, nos seguintes serviços/Fundos da Administração Pública Regional (autónoma ou não):

Descrição	Direcção Regional das Pescas	Fundo Especial para Extinção da Colonia	Observações
Execução orçamental de 1993	570 349 230$00	6 333 196$70	(*a*)
Encargos assumidos e não pagos	311 013 610$00	6 467 392$00	(*b*)
Orçamento final de 1993	717 000 000$00	127 270 000$00	(*c*)
Excesso de dotação orçamental	— 164 362 840$00	— 73 588$70	(*d*) = (*c*) — (*b*) — (*a*)

Nota. — Relativamente à Direcção Regional das Pescas inclui o valor de 217$, de encargos cujo pagamento já tinha sido autorizado.

2 — O excesso da dotação orçamental na realização das despesas, nomeadamente na assunção de encargos por qualquer serviço da Administração Pública para além do correspondente crédito orçamental, viola o disposto no artigo 18.º, n.º 4, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

3 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos é imputável aos responsáveis dos serviços em causa (a efectivar em sede adequada), e aos responsáveis da DROC, uma vez que revela uma situação de descontrolo orçamental, relativamente à execução orçamental daqueles serviços (cf. os artigos 2.º e 17.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de 3 de Setembro), designadamente ao não obterem tempestivamente informações para poderem providenciar em tempo útil a preparação das alterações orçamentais junto da Assembleia Legislativa Regional.

Quesito n.º 45

Não inscrição no mapa de encargos assumidos e não pagos de dívidas de alguns fundos e serviços autónomos

1 — De acordo com a análise efectuada ao mapa de «Encargos assumidos e não pagos» (remetidos pela DROC a coberto do ofício n.º 2055, de 30 de Dezembro de 1994) e bem assim com a circulação realizada pela SRMTC a alguns fundos e serviços autónomos, verifica-se que não foram registadas as dívidas dos seguintes fundos e serviços autónomos:

Fundos e serviços autónomos	Valor
Assembleia Legislativa Regional	70 122 917$00
Escola de Hotelaria e Turismo da Madeira	859 967$00
Instituto do Vinho da Madeira	8 137 980$00

Quesito n.º 46

Indevida inscrição dos montantes movimentados em contas de ordem nos mapas das despesas por classificação funcional

Após a análise dos mapas constantes da Conta da RAM relativos à discriminação funcional das despesas e bem assim dos respectivos mapas anexos (nomeadamente os anexos XIV — «Despesas dos FSAs» e XIX — «Despesas do Governo Regional», respectivamente relativos às despesas dos fundos e serviços autónomos e do Governo Regional), verifica-se que foram contabilizados, como transferências, os fluxos financeiros para os fundos e serviços autónomos movimentados sob o regime de contas de ordem.

Embora os valores movimentados sob o regime de contas de ordem, de acordo com o princípio da universalidade (cf. o artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro), devam constar na Contadoria da Região e não constituem, no entanto, despesas públicas (são, na realidade, movimentos contabilísticos), pelo que não deveriam ser considerados na construção dos supra-referidos mapas.

Quesito n.º 47

Inexistência de estimativas sobre o PIB regional

Verifica-se a inexistência da quantificação do indicador «PIB regional», baseada em elementos de cálculo fiáveis, de molde a que se possam efectuar análises comparativas dos equilíbrios macroeconómicos da economia regional, nomeadamente no âmbito da verificação do cumprimento do Tratado da União Europeia e no protocolo sobre o procedimento relativo a défices excessivos. Saliente-se que esta situação já foi objecto de reparo em anteriores pareceres.

Quesito n.º 48

Orçamento — Equilíbrio

1 — Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, dispõe-se que as receitas efectivas têm de ser pelo menos iguais às despesas efectivas, excluídos os juros da dívida salvo se a conjuntura justificadamente não o permitir.

2 — Assim, verifica-se que:

a) Receita efectiva = 104 052 052 071$10;
b) Despesa efectiva = 112 374 269 641$80;
c) Encargos correntes da dívida = 6 961 206 869$80;
d) (*a*) — (*b*) + (*c*) = — 15 283 424 440$50.

2 — Conforme se pode verificar o saldo obtido pela dedução às receitas efectivas do montante das despesas efectivas, excluídos os juros da dívida pública, é negativo em cerca de 15 283 424 440$50.

3 — Terá assim, existindo violação do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

4 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos, referida no número anterior, é imputável aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças com competência para execução e elaboração das Contas Regionais.

Quesito n.º 49

Grau de acatamento das recomendações constantes dos pareceres sobre a Conta da Região de 1989 e de 1990

No ano económico de 1993 o Governo Regional teve, quer a nível da elaboração do orçamento, quer a nível da sua execução, conhecimento integral e atempado das recomendações do Tribunal de Contas, constantes dos pareceres sobre as Contas da Região de 1989 e de 1990, publicados nos *Diários da República*, 2.ª série, n.ºs 94, de 22 de Abril de 1992, e 36, de 12 de Fevereiro de 1993.

Da análise efectuada ao grau de acatamento das mesmas, constatou-se que não foram total ou parcialmente acatadas, durante o ano económico de 1993, as recomendações abaixo discriminadas:

1 — Iniciativas legislativas:

A) Lei de enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região — sem concretização;

B) Regulamentação da aplicação, na Região, da lei das finanças locais (Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro) e adaptação à Região do regime jurídico relativo à concessão de auxílios financeiros às autarquias locais (Decreto-Lei n.º 363/88, de 14 de Outubro) e do regime jurídico relativo aos contratos programas e acordos de colaboração (Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro) — apesar de ter tido concretização parcial no Decreto Legislativo Regional n.º 1/92/M, de 21 de Fevereiro, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1992 e no Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993;

C) Normas relativas à gestão da tesouraria da Região, designadamente no que diz respeito aos fluxos de receita e despesa, registos contabilísticos e planos de contas, unidade de caixa, relações com as instituições de crédito, abertura e movimentação das contas bancárias e recurso à dívida de curto prazo — sem nenhuma concretização;

D) Legislação relativa aos empréstimos a conceder pela Região e, bem assim, a quaisquer outras formas de operações activas — sem nenhuma concretização;

E) Definição do regime jurídico dos subsídios, subvenções e outras formas de apoio financeiro a conceder pela Região — sem nenhuma concretização;

F) Legislação relativa à contabilidade pública regional e ao regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Regional Autónoma e dos institutos públicos regionais que revistam a forma de serviços personalizados regionais e fundos públicos regionais, seu controlo orçamental e contabilização das suas receitas e despesas — sem nenhuma concretização.

2 — Elaboração do orçamento (circular):

A circular de elaboração do orçamento, emitida pela Secretaria Regional das Finanças, não precisa as metas a atingir ao nível dos indicadores macroeconómicos, designadamente crescimento global e sectorial das despesas públicas e crescimento económico, sendo igualmente omissa quanto a instruções de rigorosa observância dos princípios orçamentais, designadamente quanto aos fundos e serviços autónomos — sem nenhuma concretização.

3 — Elaboração do orçamento (previsão):

Continua a observar-se falta de realismo na previsão de receitas (nomeadamente nas transferências do Orçamento do Estado e transferências da Comunidade Europeia) e despesas (nomeadamente tendo em atenção os compromissos estabelecidos no Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira) relativamente à taxa de crescimento de despesas correntes — com concretização parcial a nível de receitas fiscais e de rendimentos de propriedade — juros.

4 — Orçamento (anexos informativos):

O Orçamento da Região relativo ao ano de 1993 não contém todos os anexos informativos que permitam uma visão global de todo o sector público regional e que justifiquem a política orçamental apresentada — com concretização parcial.

5 — Orçamento (equilíbrio):

O Orçamento da Região deve observar o princípio do equilíbrio orçamental, nos termos da Lei n.º 28/92, de 1 de Fevereiro, do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira e das Leis do Orçamento do Estado, de forma a que o saldo do orçamento consolidado, excluídos os passivos financeiros, seja não negativo.

6 — Aprovação do Orçamento:

O Orçamento da Região não foi tempestivamente aprovado, de forma a possibilitar a sua entrada em vigor no início do ano económico.

7 — Conta da Região (anexos informativos):

Na Conta da Região, apesar de melhorias significativas verificadas em relação a anos anteriores, não constam ainda todos os elementos que permitam uma visão e análise de todo o sector público, designadamente nos domínios de:

Tesouraria (com concretização parcial);
Património (sem concretização quanto ao balanço da Região);
Autarquias locais (com concretização parcial);
Empresas públicas regionais (com concretização parcial).

8 — Contas de ordem:

Nem todos os serviços e fundos autónomos cumpriram o mecanismo de contas de ordem, de modo a que, na Conta da Região, se observem os princípios da unidade e da universalidade.

9 — Serviços e fundos autónomos:

Não se procedeu à revisão do critério de atribuição da natureza de serviço autónomo, tendo em atenção os critérios definidos no artigo 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (cf. o Acórdão da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas n.º 7/92, de 26 de Junho, relativo a um processo ordinário de julgamento de conta de gerência, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 208, de 29 de Setembro de 1992).

10 — Despesas do Plano:

Não foram elaborados relatórios sobre a execução do Plano de onde conste o grau de consecução dos objectivos fixados.

11 — Tesouro (conta bancária):

Continua a não haver uma conta bancária do tesouro regional onde se centralize todo o movimento de entradas e saídas de fundos, dando corpo ao chamado princípio de unidade de caixa.

12 — Conta gratuita no Banco de Portugal:

A movimentação da conta gratuita no Banco de Portugal deverá ser feita sempre como um suprimento de um défice momentâneo da tesouraria, e nunca como uma parte de financiamento de défice orçamental, evitando-se que assuma a natureza de dívida perpétua.

13 — Subsídios e comparticipações (autarquias locais):

A atribuição de comparticipações financeiras às autarquias locais não obedece aos pressupostos e critérios definidos na lei das finanças locais (Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro) e legislação complementar (Decretos-Leis n.ºs 363/88, de 14 de Outubro, e 384/87, de 24 de Dezembro).

14 — Subsídios (legislação de suporte):

Nas resoluções do Governo Regional e demais actos em que são atribuídos subsídios ou comparticipações financeiras, continua a não ser invocada a legislação de suporte que define os pressupostos de atribuição.

15 — Dívida regional (contabilização):

A dívida da Região continua a não ser rigorosamente contabilizada, de forma a que, com clareza e coerência, a Conta da Região espelhe o movimento, evolução e posição no início e no fim do ano (cf. os quesitos n.ºs 34, 36, 37, 38 e 19).

16 — Dívida (serviços e fundos autónomos):

A dívida dos serviços e fundos autónomos continua a não figurar na Conta da Região, quer por omissão de situações, quer por incorrecção dos dados apresentados de forma a permitir uma análise sobre a observância, ou não, dos limites de endividamento fixados nos termos dos artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro.

17 — Dívida administrativa:

A dívida administrativa da Região (dívida a fornecedores) continua a não figurar na Conta da Região, bem como as razões da sua existência, verificando-se que foram assumidos encargos com violação do princípio rígido do cabimento orçamental, prévio e sem atender às disponibilidades de tesouraria.

18 — Avales (limites):

Continua a não proceder-se à fixação de um limite global para a responsabilidade da Região por avales concedidos e a conceder, aliás, em consonância com o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro.

Funchal, 30 de Março de 1994. — A Equipa: *Alberto Miguel Faria Pestana — Filipa Manuela Gouveia Brazão.* — Visto, a Contadora-Chefe, *Maria Adília Teixeira Barbeito de Ferreira.*

Sr. Secretário Regional das Finanças:

Excelência:

Através do nosso ofício n.º 1789, de 7 de Abril de 1995, foi V. Ex.ª notificado para apresentar as questões constantes dos quesitos sobre a

Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano de 1993. Tendo sido detectado um lapso no quesito n.º 48 elaborado pelos serviços operativos da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, junto tenho a honra de enviar a V. Ex.ª a respectiva correcção.

Apresento a V. Ex.ª Sr. Secretário Regional os meus melhores cumprimentos pessoais e elevada consideração.

O Juiz-Conselheiro, *Manuel Cruz Pestana de Gouveia.*

Quesito n.º 48

Orçamento — Equilíbrio

1 — Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, dispõe-se que as receitas efectivas têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas, excluídos os juros da dívida salvo se a conjuntura justificadamente não o permitir.

2 — Assim, verifica-se que:

a) Receita efectiva = 104 052 052 071$10;
b) Despesa efectiva = 112 374 269 641$80;
c) Encargos correntes da dívida = 6 961 206 869$80;
d) (*a*) - (*b*) - (*c*) = — 1 361 010 700$90.

2 — Conforme se pode verificar o saldo obtido pela dedução às receitas efectivas do montante das despesas efectivas, excluídos os juros da dívida pública, é negativo em cerca de 1 361 010 700$90.

3 — Terá assim, existido violação do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

4 — A responsabilidade pela prática dos factos descritos, referida no número anterior, é imputável aos responsáveis da Secretaria Regional das Finanças com competência para execução e elaboração das contas regionais.

ANEXO II

Respostas aos quesitos sobre a Conta da Região de 1993

Exmº. Senhor
Juiz Conselheiro da Secção
Regional da Madeira do Tribunal
de Contas

9000 FUNCHAL

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
1798	95/04/07	Proc. -DROC	28 ABR [illegible]

ASSUNTO: CONTA DA REGIÃO DE 1993.

Em referência ao v/ ofício, junto em anexo as respostas às questões colocadas pala Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO REGIONAL,

José Paulo Baptista Fontes

LN/EJ

Quesito n.º 1

Data de apresentação da proposta orçamental à Assembleia Legislativa Regional

A apresentação intempestiva do Orçamento da Região para 1993, ficou a dever-se à constituição do novo Governo Regional resultante das eleições de Outubro de 1992. Efectivamente, o novo Governo Regional tomou posse em 11 de Novembro de 1992, sendo por isso, materialmente impossível cumprir esses prazos.

Quesito n.º 2

Anexos informativos à proposta de orçamento

O relatório que acompanha a proposta de orçamento contém, sucintamente, as explicações para as previsões da receita e despesa.

Aliás, em sede da Comissão de Finanças e Planeamento foram prestados todos os esclarecimentos solicitados pela Assembleia Legislativa Regional.

O relatório contém, por outro lado, em anexo, a situação da dívida pública regional, bem como o valor das transferências para os municípios da RAM, no âmbito dos investimentos municipais.

É certo que há alguns pontos que não constam do relatório mas que a Secretaria Regional das Finanças rectificou nas propostas futuras.

Não há referência aos benefícios fiscais e estimativa da receita cessante, porque a proposta de orçamento não continha quaisquer medidas legislativas de âmbito fiscal, podendo dizer-se o mesmo da justificação económica e social dos benefícios fiscais.

Quesito n.º 3

Data da aprovação da proposta orçamental pela Assembleia Legislativa Regional

Pelos mesmos motivos anteriormente apontados, o atraso em questão afectou a data da aprovação da proposta orçamental pela Assembleia Legislativa Regional.

Quesito n.º 4

Data de publicação do decreto regulamentar regional de execução do Orçamento

É certo que o decreto regulamentar da execução do Orçamento foi publicado a 3 de Setembro de 1993.

No entanto, e desde logo, a Secretaria Regional das Finanças tomou as indispensáveis medidas de contenção de despesas, tendo sido publicado a 6 de Maio de 1993, a Resolução n.º 403/93.

A publicação atrasada do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/93/M, de 3 de Setembro, não afectou o funcionamento dos serviços que nesta matéria se regeram pelo princípios de contabilidade pública e pelas disposições da resolução acima citada.

Quesito n.º 5

Receita inscrita na rubrica 10.15 — «Outros activos financeiros»

A importância de 600 000 contos refere-se à receita proveniente da alienação das acções que a Região detém na Empresa Madeirense de Tabacos mas que não teve concretização nesse ano.

Quesito n.º 6

Receita orçada proveniente de empréstimos

O *plafond* do Banco de Portugal não foi até à presente data regularizado, porque ainda não houve acordo sobre a forma como a mesma se irá proceder.

No entanto, tem sido entendimento do Governo Regional prever em todos os orçamentos regionais a possibilidade de essa regularização se verificar.

O articulado da proposta de decreto legislativo regional não faz qualquer referência à finalidade deste empréstimo, por se entender que essa referência é desnecessária. Efectivamente, a amortização da dívida acarreta a redução do endividamento da Região, podendo esta, por isso, contrair novos financiamentos sem implicar aumento de endividamento.

Quesito n.º 7

Sobreavaliação das transferências do OE para a RAM

O valor considerado no Orçamento da Região de 1993 foi de 11 milhões de contos e conforme esclarecimento prestado ao Tribunal de Contas resultou da aplicação da fórmula prevista no ponto 3 do Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira.

O arredondamento foi efectuado porque o anexo que acompanhava a proposta de orçamento do Estado para 1993 indicava o valor de 11 milhões de contos.

Quesito n.º 8

Sobreavaliação da receita orçada na rubrica 09.07 «Transferência de capital — Exterior»

Os pressupostos que presidiram à previsão das receitas comunitárias no Orçamento da Região para 1993 foram os mesmos daqueles verificados para 1992. Por isso, a justificação para esta situação é idêntica à dada no quesito n.º 6 a propósito da Conta da Região de 1992.

Quesito n.º 9

Não contabilização de receita, proveniente de transferências comunitárias (Programa VALOREN)

Confirma-se que o montante de 2 395 200$, destinado à Sociedade de Investimentos Turísticos da Ilha da Madeira — ITI, transferido para a RAM ao abrigo do Programa VALOREN não foi contabilizado na Conta da Região.

A Secretaria Regional das Finanças considerando o estatuto da Região (Lei n.º 13/91, de 5 de Junho), tem vindo a assegurar que as receitas públicas e inclusive as receitas comunitárias entregues à Região passem previamente pelo tesouro regional.

No entanto e apesar destes esforços, tem havido falhas que se espera eliminar definitivamente no futuro.

Quesito n.º 10

Não contabilização de receitas provenientes de transferências comunitárias (Programas VALOREN/PROTEDE)

Através de certidão emitida pela Direcção-Geral do Tesouro, confirma-se que os montantes transferidos e registados na Conta da Região, relativos aos Programas VALOREN e PROTEDE foram os seguintes:

VALOREN — 65 891 584$;
PROTEDE — 22 258 265$.

Confirma-se, igualmente, que o montante de 725 395 contos não foi contabilizado na Conta da Região.

Quesito n.º 11

Não contabilização de parte da receita do Programa STRIDE e do Programa TELEMATIQUE (apoio a pequenas e médias empresas).

Os montantes contabilizados na Conta da Região foram os seguintes:

Programa STRIDE — 7 242 000$;
Programa TELAMATIQUE — 19 792 509$.

Confirma-se que o montante de 497 contos do Programa STRIDE e de 194 contos do Programa TELAMATIQUE não forma contabilizados na Conta da Região de 1993.

Quesito n.º 12

Desorçamentação e não contabilização de receitas provenientes de transferências com componentes comunitária e nacional ao abrigo dos sistemas de incentivos SIMC e PRISMA.

O montante de 50 000 000$ relativo ao SIMC deu entrada nos cofres da Região em 13 de Janeiro de 1994, através da guia de receita n.º 168.

O montante de 100 000 000$ foi entregue pelo JNICT directamente ao Laboratório Regional de Engenharia Civil, tendo este dado entrada nos cofres da Região em 21 de Dezembro de 1993 (guia de receita n.º 7940) através do regime de contas de ordem.

Quesito n.º 13

Desorçamentação e não contabilização das transferências do Fundo de Turismo para a RAM

Foi registado na Conta da Região de 1993, o montante de 63 933 000$ e não de 68 533 000$.

A Secretaria Regional das Finanças tendo em conta o estatuto da Região (Lei n.º 13/91, de 5 de Junho), tem vindo a assegurar que as

receitas públicas e inclusive as receitas comunitárias entregues à Região passem previamente pelo tesouro regional.

No entanto e apesar destes esforços, tem havido falhas que se espera eliminar definitivamente no futuro.

Quesito n.º 14

Não contabilização das transferências do IFADAP relativas ao apoio às pescas

Confirma-se que o valor de 41 576 793$ não foi contabilizado na Conta da Região.

Pelos motivos indicados no quesito n.º 13, a Secretaria Regional das Finanças está a tentar encontrar uma solução para este problema, por se reconhecer que todas as receitas públicas e comunitárias devem passar pelos cofres da Região. É de notar, no entanto, que a forma adoptada pelo IFADAP é a que melhor satisfaz o sector privado dado que este acaba por ter um tratamento igual ao do resto do País.

Quesito n.º 15

Não contabilização de receita proveniente de transferências com componentes comunitária e nacional ao abrigo de programas apoiados pelo Fundo Social Europeu.

A Secretaria Regional das Finanças considerando o estatuto da Região (Lei n.º 13/91, de 5 de Junho), tem vindo a assegurar que todas as receitas públicas e inclusive as receitas comunitárias entregues à Região passem previamente pelo tesouro regional.

Assim, esta situação foi corrigida a partir de 1994, com a criação da Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional — serviço e fundo autónomo, enquanto órgão responsável pelos programas apoiados pelo Fundo Social Europeu.

Quesito n.º 16

Abertura ilegal de créditos especiais no Orçamento de 1993

A abertura de créditos especiais no Orçamento da Região em 1993, teve em conta os saldos das dotações orçamentais dos anos anteriores, bem como o aumento da cobrança verificado ao longo do ano de 1993.

Embora se reconheça que na tesouraria o saldo era inferior, o Governo Regional não tinha em princípio outra solução para poder autorizar o pagamento desses saldos, sob pena de exceder a respectiva dotação orçamental.

Aliás, como tem sido afirmado em quesitos anteriores (ver o quesito n.º 11 da Conta de 1992), o Governo Regional está consciente do desequilíbrio que se verifica entre as receitas cobradas e pagas em recursos próprios de terceiros, procurando na medida do possível resolver definitivamente esta situação.

Quesito n.º 17

Divergência entre os montantes que foram objecto de abertura de créditos especiais e os saldos contabilísticos transitados do ano de 1992.

A Declaração do Governo Regional n.º 75/93, inclui as aberturas de créditos especiais efectivadas ao longo do ano de 1993.

Destes créditos especiais, parte refere-se ao saldo das dotações de anos anteriores e parte corresponde a cobranças efectuadas em 1993, que excederam a respectiva previsão orçamental.

Quesito n.º 18

Indevida movimentação de recursos próprios de terceiros na Conta da Região

Os serviços da Secretaria Regional das Finanças pelos motivos anteriormente apontados, têm acompanhado esta situação, procurando corrigi-la na medida do possível.

Quesito n.º 19

Não contabilização nos mapas nem no relatório da Conta da Região do montante de recursos próprios de terceiros que ficaram por pagar e não evidenciação desse valor no saldo final da Conta da Região de 1993.

Este aspecto não foi de facto contemplado na Conta de 1993. Futuramente a Secretaria Regional das Finanças estará atenta à contabilização, dos recursos próprios de terceiros, fazendo-os incluir nos mapas ou relatório da Conta da Região.

Quesito n.º 20

Crescimento de 1 % da despesa corrente orçada (sem juros)

De acordo com os elementos disponíveis nesta Direcção Regional, a taxa de crescimento real do orçamento corrente, sem juros, foi de 5,6 % (a taxa de crescimento foi de 12,9 %).

Com efeito, considerando que o índice de preços no consumidor com excepção da habitação foi, em 1993, de 7 %, verifica-se que a evolução da despesa corrente, a preços de 1993, foi a seguinte:

Orçamento consolidado de 1993 — 85 386 000 contos;
Orçamento consolidado de 1992 — 77 063 000 contos;
Taxa de crescimento real — 3,55 %.

Com base nos mesmos pressupostos, a evolução da despesa corrente, sem juros a preços de 1993, foi a seguinte:

Orçamento consolidado de 1993 — 78 378 000 contos;
Orçamento consolidado de 1992 — 69 368 000 contos;
Taxa de crescimento real — 5,59 %.

Embora a fundamentação apresentada em anos anteriores para o aumento de 1 % sejam igualmente válidas para 1993, é de realçar que não obstante esse facto, houve uma quebra muito significativa no aumento real verificado em 1993 face a 1992, em comparação com o ano de 1992 relativamente a 1991.

Quesito n.º 21

Saldo do orçamento consolidado negativo

O desequilíbrio em causa não foi detectado durante a apresentação do Orçamento, tendo passado despercebido, dado o seu reduzido valor.

Esse desequilíbrio ficou a dever-se ao orçamento privativo da Direcção Regional de Aeroportos.

Embora formalmente tenha havido um saldo negativo no orçamento dos serviços e fundos autónomos, durante a respectiva execução houve o cuidado de não aumentar o endividamento.

Quesito n.º 22

Não inscrição no Orçamento Regional, sob o regime de contas de ordem, das receitas da Assembleia Legislativa Regional

Com efeito, em 1993, não foram inscritas sob o regime de contas de ordem as receitas próprias da Assembleia Legislativa Regional. Contudo, a partir de 1994 a Assembleia Legislativa Regional passou a entregar nos cofres da Região, sob o regime de contas de ordem as respectivas receitas próprias.

Quesito n.º 23

Inscrição e movimentação no Orçamento da Região, em contas de ordem, das receitas próprias do Comando Regional da PSP

Em 1993 foi recebido na tesouraria do Governo Regional a importância de 9 213 840$ do Comando Regional da PSP e não 5 206 068 486$10, montante este que corresponde ao total dos valores que passaram em contas de ordem em 1993.

Quesito n.º 24

Irregularidades das portarias que formalizam as alterações orçamentais

As portarias em causa foram objecto da rectificações no *Jornal Oficial da RAM*.

Junto se remete, em anexo, cópia das alterações orçamentais que se encontram arquivadas nestes serviços.

Quesito n.º 25

Estrutura da Conta da Região — Mapas em falta

Dificuldades de ordem técnica têm impedido que a Conta contenha todos os mapas.

Este aspecto foi parcialmente resolvido na Conta de 1993, que inclui já todos os mapas referentes à execução orçamental e os mapas à situação patrimonial.

Quesito n.º 26

Não contabilização de receita, proveniente de transferências comunitárias, ao abrigo do FEOGA — Orientação

Os valores relativos ao FEOGA — Orientação registados na Conta da Região foram os seguintes:

15.01.04 — «Direcção Regional da Agricultura — PEDAP» — 1 480 000 000$;
09.02.02 — «Fundos Autónomos» — 77 780 307$.

Quesito n.º 27

Divergências entre receita do Fundo Social Europeu, inscrita na Conta da Região e certificada pelo DAFSE e pela DREFP

A divergência verificada resulta de parte das receitas do Fundo Social Europeu terem sido entregues directamente aos serviços e fundos autónomos tendo transitado em contas de ordem com excepção daquelas entregues ao Centro Hospitalar do Funchal.

Além disso, os valores indicados pela Direcção Regional de Emprego e Formação referem-se a receitas de 1993 no sentido restrito. Ora há saldos de anos anteriores que estavam na posse dos serviços que foram entregues em 1993.

Por outro lado, há saldos de 1993, que foram entregues nos cofres da Região apenas em 1994.

Quesito n.º 28

Divergências entre receita, proveniente do FEDER certificada pela Direcção-Geral do Tesouro e a registada na Conta da Região.

Os montantes registados na Conta da Região foram os seguintes:

FEDER — Tradicional — guia n.º 2136	79 932 934$00
FEDER — Tradicional — guia n.º 6095	5 058 960$00
	84 991 894$00
FEDER — Pré-adesão	5 047 405$50

Consequentemente, uma vez que o montante de 5 058 960$ diz respeito ao FEDER — Tradicional (conforme documentos em anexo) e não ao FEDER — Pré-adesão, não existem divergências entre os montantes registados na Conta da Região e os montantes certificados pela Direcção-Geral do Tesouro.

Quesito n.º 29

Não movimentação, sob o regime de contas de ordem, de receitas próprias de alguns fundos e serviços autónomos, inscritas no Orçamento.

Com efeito, verifica-se que no ano económico de 1993, o Centro Hospitalar do Funchal e o Serviço Regional de Protecção Civil, não efectuaram movimentação de receitas próprias, sob o regime de contas de ordem.

As receitas próprias do Serviço Regional de Protecção Civil conforme a conta de gerência de 1993, não foram superiores a 10 000 contos.

O Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas movimentou, sob o regime de contas de ordem 8 561 294$ (rubrica 15.01.01 — «Receita» e 04.80.01.00 — «Despesa»).

Quesito n.º 30

Divergências entre os valores inscritos, sob o regime de contas de ordem, na Conta da Região e os que se encontram nas contas de gerência de alguns fundos e serviços autónomos.

Efectivamente, verificam-se as divergências apuradas pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas entre os valores movimentados em contas de ordem, pela Direcção Regional da Agricultura, pelo Instituto do Vinho da Madeira, pela Universidade da Madeira e pelo Instituto de Gestão da Água, nas respectivas contas de gerência, e os apresentados na Conta da Região de 1993.

Logo que essas divergência foram detectadas, a DROC procurou que os respectivos serviços efectuassem as necessárias correcções.

Quesito n.º 31

Ausência de referência ao contravalor em escudos do montante de algumas operações financeiras realizadas pelo Governo Regional

A resposta a este quesito é idêntica à dada no quesito n.º 28 relativo à Conta da Região de 1992.

Quesito n.º 32

Amortização de empréstimo, cujo contrato não foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas

A resposta já dada nos quesitos n.^{os} 31 e 42, relativos à Conta da Região de 1991, mantêm-se.

Quesito n.º 33

Parecer e autorização para os fundos e serviços autónomos efectuarem operações de crédito

De facto, relativamente às operações de crédito pelo FIFPROF, IVM, IHM e IGA não foram emitidos pareceres da Secretaria Regional da Tutela nem autorizações da Secretaria Regional das Finanças.

Quesito n.º 34

Não submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas de operações de crédito efectuadas pelos fundos e serviços autónomos.

Na realidade, houve operações de crédito levadas a cabo pelos FSA e discriminadas neste quesito que não foram submetidas a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, contrariamente ao que deveria ter sucedido.

No entanto, houve outras situações que resultaram em utilizações dos saldos contabilísticos, ou seja, saldos que não estavam totalmente disponíveis. Estas situações não estão sujeitas a visto prévio do Tribunal de Contas dado que havia cobertura financeira, só que os saldos não estavam disponíveis nesse momento.

Quesito n.º 35

Não celebração de contrato nem submissão a fiscalização prévia relativamente a uma operação de crédito

No dia 21 de Dezembro de 1993 foi assinado um contrato de empréstimo entre o Governo Regional e várias instituições de crédito para a contracção de um empréstimo no valor de 10 milhões de contos.

Já anteriormente tinha sido enviado ao Tribunal de Contas uma minuta do referido contrato para efeitos de visto, o qual foi concedido no dia 20 de Dezembro de 1993, conforme vosso ofício n.º 5074, de 21 de Dezembro de 1993.

Ainda no dia 21 de Dezembro de 1993 — e já depois do Estado ter prestado o aval e o Tribunal de Contas concedido o respectivo visto — e devido à premência de fundos foi solicitado ao BANIF um adiantamento no valor de 4 milhões de contos por conta do empréstimo de 10 milhões de contos. Esta proposta foi aceite pelo conselho de administração do BANIF, que informou estar o capital disponível na conta do Governo Regional a partir do dia 21 de Dezembro.

Portanto, o Governo Regional contraiu apenas um empréstimo no valor de 10 milhões de contos, tendo sido cumpridas todas as formalidades legais como acima ficou descrito. Quanto aos 4 milhões de contos, este montante foi considerado por esta Secretaria Regional como um aditamento por conta do empréstimo de 10 milhões de contos e por isso não foi adoptado um procedimento como se de um novo empréstimo se tratasse. O restante capital (6 milhões de contos) foi creditado no dia 30 de Dezembro de 1993.

Quesito n.º 36

Realização ilegal da despesa — pagamento de juros respectivos a empréstimos contraídos sem submissão a fiscalização prévia

Tal como referido na resposta ao quesito n.º 35, o empréstimo de 10 milhões de contos foi creditado na conta do Governo Regional em duas *tranches*. A primeira — no valor de 4 milhões de contos — no dia 21 de Dezembro de 1993 e a segunda — de 6 milhões de contos — no dia 30 de Dezembro do mesmo ano. Como em princípio o empréstimo seria utilizado de uma só vez, procedeu-se ao pagamento dos juros da primeira *tranche* relativos ao período compreendido entre 21 e 30 de Dezembro de 1993. Deste modo, a partir desta altura a data do serviço da dívida das duas *tranches* passou a coincidir.

Quesito n.º 37

Divergência entre os valores de descobertos bancários dos fundos e serviços autónomos inscritos na Conta da Região e os comunicados pelos serviços que os realizaram.

Apenas se confirma a divergência relativa ao Instituto do Vinho da Madeira, no valor de 13 000 contos. Junto se anexa fotocópia dos elementos fornecidos pelos FSA, os quais serviram de base à feitura do mapa anexo VII — «Movimento da dívida dos fundos e serviços autónomos durante o ano de 1993».

Quesito n.º 38

Acréscimo do endividamento líquido da Região

1 — A Região Autónoma da Madeira solicitou a autorização do Governo da República para a contracção do empréstimo no montante de 10 milhões de contos, o qual implicou um acréscimo do endividamento líquido da Região, nos termos do artigo 53.º, n.º 1, da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 1993), e do artigo 14.º da Lei n.º 71/93, de 26 de Novembro (orçamento suplementar ao Orçamento do Estado de 1993).

A contracção foi precedida da autorização da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, nos termos do Decreto Legislativo Regional n.º 21/93/M, de 19 de Dezembro.

2 — Efectivamente, verificou-se um acréscimo do endividamento líquido da Região no decorrer do ano de 1993, conforme dispositivos legais mencionados no ponto anterior.

3 — Foi efectuada em 20 de Dezembro de 1993, a amortização da operação de crédito efectuada pelo Centro Regional de Saúde Pública no montante de 390 000 contos.

Quesito n.º 39

Omissão de parte do valor da taxa de aval em dívida ao Tesouro na Conta da Região

A resposta a este quesito é idêntica à dada ao quesito n.º 40 relativo à Conta da Região de 1991.

Quesito n.º 40

Omissão de parte do valor da dívida ao Tesouro na Conta da Região

Formalmente a Região não tem conhecimento desta dívida, nem dos critérios que precederam o cálculo dos juros de mora.

Quesito n.º 41

Divergências entre montantes avalizados pela Região inscritos na Conta da Região de 1993 (mapa anexo VI — «Avales concedidos pela Região Autónoma da Madeira — situação em 31 de Dezembro de 1993») e os constantes de ofício remetido pela DROC.

Remete-se para a alínea *c*) do ofício n.º 504-DROC, de 9 de Março de 1995, a resposta a este quesito.

Quesito n.º 42

Divergências entre montantes inscritos na Conta da Região de 1992 (mapa anexo VI — «Avales concedidos pela Região Autónoma da Madeira — situação em 31 de Dezembro de 1993») e os constantes de ofício remetido pela DROC.

A resposta a este quesito encontra-se no ofício n.º 504-DROC, de 9 de Março de 1995; no caso da Coomopa, C. I. P. R. L. (Cooperativa Agrícola do Funchal, C. R. L.), ver a alínea *b*) e no tocante à Imprensa Regional da Madeira, E. P., ver a alínea *c*).

Quesito n.º 43

Divergências entre montantes inscritos no mapa anexo VII — «Avales concedidos pela Região Autónoma da Madeira — situação em 31 de Dezembro de 1993» à Conta da Região de 1993 e os remetidos pela DROC em resposta a solicitações da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.

Remete-se para a alínea *e*) do ofício n.º 504-DROC, de 9 de Março de 1995, a resposta a este quesito.

Quesito n.º 44

Encargos assumidos sem cabimento orçamental

De acordo com os elementos disponíveis nesta Direcção Regional, os montantes apurados dos encargos assumidos sem cabimento orçamental foram os seguintes:

	Dotação orçamental	Execução	Dotação orçamental não utilizada	Encargos transitados para 1994	Encargos assumidos sem cabimento
Direcção Regional das Pescas	717 100 000$00	570 349 230$00	146 757 769$80	311 013 610$00	164 262 840$20
Fundo Especial para a Extinção da Colonia	12 127 000$00	5 762 926$70	6 364 073$30	6 467 392$00	103 318$70

No caso da Direcção Regional das Pescas, a situação retratada refere-se aos encargos com as instalações (código 02.03.01) e resultaram de despesas inevitáveis com a energia eléctrica do Entreposto Frigorífico do Funchal.

Por outro lado, não se compreende a divergência verificada no orçamento do Fundo Especial para a Extinção da Colonia a qual ficou a dever-se aos encargos com as arbitragens que são suportadas pela rubrica 01.01.07-B do orçamento privativo daquele Fundo.

Quesito n.º 45

Não inscrição no mapa de encargos assumidos e não pagos de dívidas de alguns fundos e serviços autónomos

Efectivamente, na relação de encargos assumidos e não pagos, elaborada pela DROC, não constam as dívidas dos serviços e fundos autónomos referidos (Assembleia Legislativa Regional, Escola de Hotelaria e Turismo da Madeira e Instituto do Vinho da Madeira).

Relativamente ao Instituto do Vinho da Madeira, verifica-se que de acordo com informação prestada a estes serviços não transitaram quaisquer encargos assumidos e não pagos para 1994.

Igualmente e quanto aos restantes serviços e fundos autónomos, não existe qualquer registo nesta Direcção de que tenham transitado encargos assumidos e não pagos de 1993 para 1994.

Quesito n.º 46

Indevida inscrição dos montantes movimentados em contas de ordem nos mapas das despesas por classificação funcional

Os mapas e anexos constantes da Conta da RAM relativos à discriminação das despesas por classificação funcional incluem os valores movimentados em contas de ordem.

Às despesas incluídas em contas de ordem é atribuída uma determinada classificação funcional, à semelhança, aliás, do que acontece com o Orçamento do Estado.

O anexo XIX, sendo um resumo de todas as despesas classificadas por funções, acaba por incluir as contas de ordem. Estas, porém, encontram-se distribuídas nesse anexo de acordo com a classificação funcional que lhes foi atribuída.

Quesito n.º 47

Inexistência de estimativas sobre o PIB regional

As estimativas do PIB na sequência das recomendações do Tribunal de Contas nas contas de anos anteriores, constam dos relatório que acompanharam a proposta de orçamento da Região de 1994 e 1995.

Não há a nível regional nem tão-pouco a nível nacional dados definitivos sobre o PIB. Por isso, foram efectuadas estimativas do PIB com base em modelos matemáticos. Estes dados contêm obviamente uma margem de erro que, se julga, é por defeito.

Quesito n.º 48

Orçamento — Equilíbrio

O equilíbrio referido na Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, refere-se ao orçamento e admite-se que em casos justificados a exigência de as receitas efectivas serem, pelo menos, iguais às despesas efectivas excluídos os juros da dívida, possa ser ilidida, quando a conjuntura do período a que se refere o orçamento justificadamente não o permitir.

Ora, o Orçamento da Região referente a 1993, aprovado pela Assembleia Legislativa Regional através do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, estava equilibrado no sentido de as receitas efectivas serem superiores às despesas efectivas sem os juros da dívida.

Porém, e durante a execução houve factos supervenientes que vieram alterar os pressupostos inicialmente definidos. Desde logo, verificou-se uma acentuada quebra das receitas fiscais em resultado da recessão económica que afectou o País. Além disso, o temporal que assolou a Região nesse ano veio a provocar estragos de elevado valor, obrigando a Região a ter de suportar encargos inerentes à respectiva reparação.

Entretanto, o OE para 1993, permitia que a Região Autónoma da Madeira contraísse empréstimos que implicavam aumento do endividamento líquido mediante prévia autorização do Governo da República e no quadro do respectivo Programa de Reequilíbrio Financeiro.

Esta autorização veio a ser concedida e reforçada pelo aval do Estado (artigo 14.º da Lei n.º 71/93, de 26 de Novembro).

Os acontecimentos acima referidos forçaram a Região a recorrer ao empréstimo de 10 milhões de contos que foi aliás destinado aos investimentos.

São estes os motivos que fundamentaram o desequilíbrio entre as receitas efectivas e as despesas efectivas durante a execução do Orçamento.

Quesito n.º 49

Grau de acatamento das recomendações constantes dos pareceres sobre a Conta da Região de 1989 e de 1990

A Secretaria Regional das Finanças está atenta às recomendações sugeridas pelo Tribunal de Contas nos pareceres emitidos a propósito das Contas da Região. E nesse sentido, tem procurado estabelecer toda a legislação necessária e possível em cada momento.

Algumas das medidas revelam-se bastante complexas não sendo a solução preconizada pacífica.

É o caso da lei de enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região cujos trabalhos estão a ser realizados embora ainda não se tenha chegado a conclusões definitivas.

A lei de finanças locais por outro lado tem sido anualmente objectivo de regulamentação nos decretos legislativos regionais que aprovam o Orçamento. Não foi, porém, apresentado um diploma próprio por se saber que a nível do Governo da República há intenção de alterar a actual legislação, nomeadamente, a Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro. Ora, é intenção da Secretaria colher a experiência do que neste domínio vier a ser legislado para então, sim, poder apresentar em sede da Assembleia Legislativa Regional legislação própria.

As restantes recomendações estão em estudo.

Anexo aos quesitos n.ºs 10, 11 e 28

Certidão

Licenciado Edmundo Jorge Soeiro, chefe de divisão da Direcção de Serviços de Tesouraria da Direcção-Geral do Tesouro:

Certifico a pedido da Região Autónoma da Madeira, a fim de documentar a sua conta de gerência, que à mesma foi paga, em 1993, a importância de 15 465 432 688$50, proveniente da comparticipação comunitária no âmbito de intervenções dentro e fora do QCA e de projectos do anterior regulamento, assim discriminados:

PNICIAP — 2 100 000,000$;
POPRAM — 9 171 937 351$;
CIÊNCIA — 23 927 123$;
PERIFRA — 8 786 648$;
VALOREN — 65 891 584$;
FEDER — Tradicional — 84 991 894$;
STRIDE — 7 242 000$;
POSEIMA — 807 296 923$50;
ENVIREG — 538 532 778$;
PROTEDE — 22 258 265$;
REGIS — 2 614 775 613$;
TELEMATIQUE — 19 792 509$.

Por ser verdade se passa a presente certidão que vai ser autenticada com o selo branco da Direcção-Geral do Tesouro.

Direcção de Serviços de Tesouraria da Direcção-Geral do Tesouro, 28 de Fevereiro de 1994. — O Chefe de Divisão, *Edmundo Jorge Soeiro.*

Anexo ao quesito n.º 24

Portaria n.º 165/93

Considerando a necessidade de se proceder ao reforço de rubricas do Orçamento para 1993, do Governo da Região Autónoma da Madeira, adstritas à secretaria 04, capítulo 02, divisão 01, subdivisão 00, no valor de 36 285 000$, a fim de fazer face a encargos previsíveis;

Considerando que em outras verbas do mesmo orçamento há saldo para ocorrer àquela carência no mencionado montante;

Manda o Governo da Região Autónoma da Madeira, pelos Secretários Regionais das Finanças e da Agricultura, Florestas e Pescas, ao abrigo da faculdade que lhe confere o Decreto-Lei n.º 46/84, de 4 de Fevereiro, o seguinte:

1.º Proceder à transferência e reforço de rubricas, na quantia global de 36 285 000$, do Orçamento do Governo da Região Autónoma da Madeira, para o ano em curso, em conformidade com o mapa anexo, que faz parte integrante da presente portaria.

2.º Esta portaria entre em vigor aos 14 de Julho de 1993.

Assinada em 14 de Julho de 1993.

O Secretário Regional das Finanças, *João Paulo Baptista Fontes.* — O Secretário Regional da Agricultura, Florestas e Pescas, *Manuel Jorge Batenga Marques.*

Mapa anexo à Portaria n.º 165/93

(Em contos)

Classificação orgânica			Classificação económica		Classificação funcional	Rubrica	Reforços ou inscrições	Anulações
Capítulo	Divisão	Subdivisão	Código	Alínea				
						04 — Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas		
02						Serviço na Área Agro-Alimentar e Pescas		
	01	00				**Direcção Regional da Agricultura**		
			02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
			02.01			Bens duradouros:		
			02.01.03		8.02.1	Material de secretaria	–	600
			02.01.04		8.02.1	Material de cultura	–	250
			02.01.05		8.02.1	Outros bens duradouros	–	300
			02.02			Bens não duradouros:		
			02.02.02		8.02.1	Combustíveis e lubrificantes	–	8 000
			02.02.03		8.02.1	Munições e explosivos	–	600
			02.02.04	A	8.02.1	Alimentação — Aquisição de géneros para confeccionar	535	

(Em contos)

Classificação orgânica			Classificação económica		Classificação funcional	Rubrica	Reforços ou inscrições	Anulações
Capítulo	Divisão	Sub-divisão	Código	Alínea				
			02.02.04	B	8.02.1	Aquisição de refeições confeccionadas	100	
			02.02.06		8.02.1	Consumos de secretaria	–	500
			02.02.07		8.02.1	Material de transporte — Peças	–	2 500
			02.02.08		8.02.1	Outros bens não duradouros	8 000	
			02.03			Aquisição de serviços:		
			02.03.02		8.02.1	Conservação de bens	–	5 635
			02.03.06		8.02.1	Comunicações	12 000	–
			02.03.07		8.02.1	Transportes	10 300	–
			02.03.08		8.02.1	Representação dos serviços	–	400
			02.03.09		8.02.1	Seguros	–	750
			05			Subsídios:		
			05.04			Famílias:		
			05.04.01			Empresas individuais:		
			05.04.01	C	8.02.1	POSEIMA	–	5 000
			07			Aquisição de bens de capital:		
			07.01			Investimentos:		
			07.01.06		8.02.1	Material de transporte	–	450
			07.01.07		8.02.1	Material de informática	5 350	–
			07.01.08		8.02.1	Maquinaria e equipamento	–	11 300
						Total	36 285	36 285

Portaria n.º 235/93

Considerando que para proceder durante o ano de 1993, ao pagamento de despesas incluídas na Secretaria Regional da Educação, torna-se necessário proceder à transferência da importância de 99 925 000$, constantes do mapa anexo;

Manda o Governo Regional da Madeira, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 46/84, de 4 de Fevereiro, pelos Secretários Regionais das Finanças e da Educação, o seguinte:

1.º Que se proceda à transferência para reforço de verba no montante de 99 925 000$, de acordo com o mapa anexo e que faz parte integrante desta portaria.

2.º Esta portaria entra em vigor no dia 20 de Agosto de 1993.

Assinada em 20 de Agosto de 1993.

O Secretário Regional das Finanças, *José Paulo Baptista Fontes.* — O Secretário Regional da Educação, *Francisco Miguel Azinhais Abreu dos Santos.*

MAPA ANEXO

(Em contos)

Classificação orgânica				Económica		Funcional	Designação da rubrica	Reforços e inscrições	Anulações
Secretaria	Capítulo	Divisão	Subdivisão	Código	Alínea				
05							**Secretaria Regional da Educação**		
	01						Gabinete do Secretário e Serviços da Educação		
	01	01					Gabinete do Secretário e Serviço de Contribuição Orçamental		
	01	01	01				Gabinete do Secretário:		
	01	01	01	01			Despesas com o pessoal:		
	01	01	01	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	01	01	01	01.01.08		3010	Representação	1 680	–
	01	01	01	01.01.10		3010	Subsídio de refeição	380	–
	01	01	01	01.02.01		3010	Gratificações variáveis ou eventuais	30	–
	01	01	01	01.02.04		3010	Ajudas de custo	500	–
	01	01	02				Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental:		
	01	01	02	01			Despesas com o pessoal:		
	01	01	02	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	01	01	02	01.01.03		3010	Pessoal contratado a prazo	–	2 840
	01	01	02	01.03.04		3010	Contribuição para a segurança social	250	–

(Em contos)

Classificação orgânica				Económica		Funcional	Designação da rubrica	Reforços e inscrições	Anulações
Secretaria	Capítulo	Divisão	Subdivisão	Código	Alínea				
	01	02					**Direcção Regional de Inovação e Gestão Educativa**		
	01	02	01				Gabinete do Director Regional:		
	01	02	01	01			Despesas com o pessoal:		
	01	02	01	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	01	02	01	01.01.06		3010	Pessoal em qualquer outra situação	1 100	–
	01	02	01	01.01.10		3010	Subsídio de refeição	1 100	–
	01	02	01	01.01.11		3010	Subsídios de férias e Natal	200	–
	01	02	01	01.02.01		3010	Gratificações variáveis ou eventuais	600	–
	01	02	01	01.02.04		3010	Ajudas de custo	–	1 800
	01	02	01	01.03.02		3010	Abono de família	–	50
	01	02	01	01.03.04		3010	Contribuição para a segurança social	700	–
	01	02	01	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	01	02	01	02.01			Bens duradouros:		
	01	02	01	02.02.05		3010	Outros bens duradouros	–	150
	01	02	01	02.02.08		3010	Outros bens não duradouros	300	–
	01	02	01	02.03.08		3010	Representação dos serviços	–	150
	01	02	01	02.03.10		3010	Outros serviços	–	700
	01	02	02				Gabinete de Apoio ao Desporto Escolar:		
	01	02	02	01			Despesas com o pessoal:		
	01	02	02	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	01	02	02	01.01.07		3010	Gratificações		320
	01	02	02	01.01.11		3010	Subsídios de férias e Natal		180
	01	02	02	01.03.04		3010	Contribuição para a segurança social		150
	01	02	02	02.02.05		3010	Roupas e calçado		100
	01	02	02	02.03.10		3010	Outros serviços	100	–
	01	02	03				Gabinete de Apoio Exp. Musical e Dramática:		
	01	02	03	01			Despesas com o pessoal:		
	01	02	03	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	01	02	03	01.01.03		3010	Pessoal contratado a prazo	–	160
	01	02	03	01.01.04		3010	Pessoal em regime de tarefa ou avença	160	–
	01	02	04				Centro de Meios Áudio-Visuais:		
	01	02	04	01			Despesas com o pessoal:		
	01	02	04	01.03			Segurança social:		
	01	02	04	01.03.04		3010	Contribuição para a segurança social	–	1 200
	01	03					**Direcção Regional de Administração e Pessoal**		
	01	03	01				Gabinete do Director:		
	01	03	01	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	01	03	01	02.02			Bens não duradouros:		
	01	03	01	02.02.08		3010	Outros bens não duradouros	–	200
	01	03	01	02.03.08		3010	Representação dos serviços	–	160
	01	03	01	02.03.09		3010	Seguros	–	300
	01	03	01	02.03.10		3010	Outros serviços	1 360	–
	01	03	02				Direcção de Serviço da Acção Social Escolar:		
	01	03	02	01			Despesas com o pessoal:		
	01	03	02	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	01	03	02	01.01.03		3010	Pessoal contratado a prazo	–	195
	01	03	02	01.01.05		3010	Pessoal aguardando aposentação	195	–
	01	03	03				Serviço de Manutenção dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar:		
	01	03	03	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	01	03	03	02.01			Bens duradouros:		
	01	03	03	02.01.05		3010	Outros bens duradouros	–	19 500

(Em contos)

Classificação orgânica				Económica		Funcional	Designação da rubrica	Reforços e inscrições	Anulações
Secretaria	Capítulo	Divisão	Subdivisão	Código	Alínea				
	01	03	03	02.02.04		3010	Alimentação:		
	01	03	03	02.02.04	A	3010	Aquisição de géneros para confeccionar ...	–	20 000
	01	03	03	02.02.08		3010	Outros bens não duradouros	17 000	–
	01	03	03	02.03.01		3010	Encargos das instalações	6 000	–
	01	03	03	02.03.02		3010	Conservação de bens	15 000	–
	01	03	03	02.03.06		3010	Comunicações	1 500	–
	02						Estabelecimentos de ensino		
	02	01					**Escola Básica e Secundária de Gonçalves Zarco**		
	02	01	00	01			Despesas com o pessoal:		
	02	01	00	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	02	01	00	01.01.01		3020	Pessoal dos quadros	26 900	–
	02	01	00	01.01.03		3020	Pessoal contratado a prazo	–	2 000
	02	01	00	01.01.04		3020	Pessoal em regime de tarefa ou avença	–	2 500
	02	01	00	01.01.06		3020	Pessoal em qualquer outra situação	4 500	–
	02	01	00	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	01	01	00	02.02			Bens não duradouros:		
	02	01	00	02.02.05		3020	Roupas e calçado	–	270
	02	01	00	02.03.10		3020	Outros serviços	270	–
	02	04	00				Escola Preparatória da Calheta:		
	02	04	00	01			Despesas com o pessoal:		
	02	04	00	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	02	04	00	01.01.02		3020	Pessoal além dos quadros	–	1 000
	02	04	00	01.01.06		3020	Pessoal em qualquer outra situação	300	–
	02	04	00	01.01.10		3020	Subsídio de refeição	–	800
	02	04	00	01.02.02		3020	Horas extraordinárias	1 500	–
	02	06	00				Escola Preparatória e Secundária do Estabelecimento de Câmara de Lobos:		
	02	06	00	01			Despesas com o pessoal:		
	02	06	00	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	02	06	00	01.01.01		3020	Pessoal dos quadros	3 700	–
	02	06	00	01.01.02		3020	Pessoal além dos quadros	–	6 000
	02	06	00	01.01.10		3020	Subsídio de refeição	–	4 500
	02	06	00	01.02.02		3020	Horas extraordinárias	2 500	–
	02	06	00	01.02.05			Outros abonos em numerário ou espécie:		
	02	06	00	01.02.05	A	3020	Trabalho em dias de descanso semanal	–	500
	02	06	00	01.03.04		3020	Contribuição para a segurança social	4 800	–
	02	08	00				Escola Preparatória do Porto Santo:		
	02	08	00	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	02	08	00	02.02			Bens não duradouros:		
	02	08	00	02.02.05		3020	Roupas e calçado	–	800
	02	08	00	02.02.06		3020	Consumos de secretaria	200	–
	02	08	00	02.02.08		3020	Outros bens não duradouros	600	–
	02	16	00				Escola Secundária do Funchal:		
	02	16	00	01			Despesas com o pessoal		
	02	16	00	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	02	16	00	01.01.01		3020	Pessoal dos quadros	–	33 400
	02	16	00	01.01.06		3020	Pessoal em qualquer outra situação	6 500	–
							Totais finais	99 925	99 925

Portaria n.º 253/93

Considerando que para proceder durante o ano de 1993, ao pagamento de despesas incluídas na Secretaria Regional da Educação, torna-se necessário proceder à transferência da importância de 84 039 000$, constantes do mapa anexo;

Manda o Governo Regional da Madeira, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 46/84, de 4 de Fevereiro, pelos Secretários Regionais das Finanças e da Educação, o seguinte:

1.º Que se proceda à transferência para reforço e criação de verba no montante de 84 039 000$, de acordo com o mapa anexo e que faz parte integrante desta portaria.

2.º Esta portaria entra em vigor no dia 19 de Agosto de 1993.

Assinada em 19 de Agosto de 1993.

O Secretário Regional das Finanças, *José Paulo Baptista Fontes.* — O Secretártio Regional da Educação, *Francisco Miguel Azinhais Abreu dos Santos.*

MAPA ANEXO

(Em contos)

Classificação orgânica				Classificação económica		Funcional	Designação da rubrica	Reforços e inscrições	Anulações
Secretaria	Capítulo	Divisão	Subdivisão	Código	Alínea				
05							**Secretaria Regional da Educação**		
	50						Investrimentos do Plano		
	50	01					**Inovação pedagógica**		
	50	01	01				Programas experimentais — DRIGE — S12:		
	50	01	01	01			Despesas com o pessoal:		
	50	01	01	01.02			Abonos variáveis ou eventuais:		
	50	01	01	01.02.04		3020	Ajudas de custo	–	3 000
	50	01	01	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	50	01	01	02.03			Aquisição de serviços:		
	50	01	01	02.03.07		3020	Transportes	–	4 500
	50	01	01	02.03.09		3020	Seguros	–	1 500
	50	01	01	07			Aquisição de bens de capital:		
	50	01	01	07.01			Investimentos:		
	50	01	01	07.01.08		3020	Maquinaria e equipamento	9 000	–
	50	01	03				Ensino técnico-profissional de novas tecnologias de informação — DRIGE-S12:		
	50	01	03	01			Despesas com o pessoal:		
	50	01	03	01.02			Abonos variáveis ou eventuais:		
	50	01	03	01.02.04		3020	Ajudas de custo	–	1 000
	50	01	03	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	50	01	03	02.02			Bens não duradouros:		
	50	01	03	02.02.08		3020	Outros bens não duradouros	–	394
	50	01	03	02.03.07		3020	Transportes	–	1 182
	50	01	03	02.03.09		3020	Seguros	–	432
	50	01	03	02.03.10		3020	Outros serviços	–	2 696
	50	01	03	07.01.08		3020	Maquinaria e equipamento	5 704	–
	50	02					**Orientação profissional — DRIGE — S12**		
	50	02	00	01			Despesas com o pessoal:		
	50	01	00	01.02			Abonos variáveis ou eventuais:		
	50	01	00	01.02.04		3020	Ajudas de custo	–	1 000
	50	02	00	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	50	02	00	02.01			Bens duradouros:		
	50	02	00	02.01.04		3020	Material de cultura	3 038	–
	50	02	00	02.02.08		3020	Outros bens não duradouros	–	400
	50	02	00	02.03.07		3020	Transportes	–	800
	50	02	00	02.03.09		3020	Seguros	–	391
	50	02	00	02.03.10		3020	Outros serviços	–	647
	50	03					**Modernização de infra-estruturas**		
	50	03	01				Reapetrechamento de escolas — DRIGE — S12:		
	50	03	01	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	50	03	01	02.03			Aquisição de serviços:		
	50	03	01	02.03.02		3020	Conservação de bens	–	1 851

(Em contos)

Classificação orgânica				Classificação económica		Funcional	Designação da rubrica	Reforços e inscrições	Anulações
Secretaria	Capítulo	Divisão	Subdivisão	Código	Alínea				
	50	03	01	07			Aquisição de bens de capital:		
	50	03	01	07.01			Investimentos:		
	50	03	01	07.01.08		3020	Maquinaria e equipamento	1 851	–
	50	03	02				Redimensionamento da rede do 1.º ciclo — DRIGE — S12:		
	50	03	02	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	50	03	02	02.03			Aquisição de serviços:		
	50	03	02	02.03.02		3020	Conservação de bens	–	6 400
	50	03	02	02.03.06		3020	Comunicações	6 400	–
	50	04					**Ensino técnico-profissional «Equipamento» — DRIGE — S12**		
	50	04	00	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	50	04	00	02.02			Bens não duradouros:		
	50	04	00	02.02.08		3020	Outros bens não duradouros	–	4 000
	50	04	00	02.03.02		3020	Conservação de bens	–	3 871
	50	04	00	07			Aquisição de bens de capital:		
	50	04	00	07.01			Investimentos:		
	50	04	00	07.01.07		3020	Material de informática	28 438	–
	50	04	00	07.01.08		3020	Maquinaria e equipamento	–	20 567
	50	05					**Educação pré-escolar**		
	50	05	02				Reequipamento e conservação de estabelecimentos 1 e 2 informação — DRIGE — S12:		
	50	05	02	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	50	05	02	02.03			Aquisição de serviços:		
	50	05	02	02.03.02		3020	Conservação de bens	–	4 000
	50	05	02	07			Aquisição de bens de capital:		
	50	05	02	07.01			Investimentos:		
	50	05	02	07.01.08		3020	Maquinaria e equipamento	4 000	–
	50	07					**Acções de planeamento educativo**		
	50	07	01				Formação e planeamento educativo — DRIGE — S43:		
	50	07	01	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	50	07	01	02.03			Aquisição de serviços:		
	50	07	01	02.03.10		3020	Outros serviços	–	1 196
	50	07	02				Educação permanente — DRIGE — S12:		
	50	07	02	01			Despesas com o pessoal:		
	50	07	02	01.02			Abonos variáveis ou eventuais:		
	50	07	02	01.02.04		3020	Ajudas de custo	–	437
	50	07	02	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	50	07	02	02.01			Bens duradouros:		
	50	07	02	02.01.04		3020	Material de cultura	3 414	–
	50	07	02	02.01.05		3020	Outros bens duradouros	–	233
	50	07	02	02.02.08		3020	Outros bens não duradouros	–	491
	50	07	02	02.03.07		3020	Transportes	–	800
	50	07	02	02.03.09		3020	Seguros	–	300
	50	07	02	02.03.10		3020	Outros serviços	–	16 000
	50	07	02	07			Aquisição de bens de capital:		
	50	07	02	07.01			Investimentos:		
	50	07	02	07.01.07		3020	Material de informática	640	–
	50	07	02	07.01.08		3020	Maquinaria e equipamento	–	640
	50	12					**Ensino técnico-profissional e universitário — DRIGE — S13**		
	50	12	00	01			Despesas com o pessoal:		
	50	12	00	01.02			Abonos variáveis ou eventuais:		
	50	12	00	01.02.04		3020	Ajudas de custo	–	1 130

(Em contos)

Classificação orgânica				Classificação económica		Funcional	Designação da rubrica	Reforços e inscrições	Anulações
Secretaria	Capítulo	Divisão	Subdivisão	Código	Alínea				
	50	12	00	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	50	12	00	02.01			Bens duradouros:		
	50	12	00	02.01.05		3020	Outros bens duradouros	4 130	–
	50	12	00	02.02.01		3020	Matérias-primas e subsidiárias	–	3 000
	50	12	00	02.02.06		3020	Consumos de secretaria	–	1 685
	50	12	00	02.02.08		3020	Outros bens não duradouros	1 685	–
	50	12	00	02.03.07		3020	Transportes	–	2 109
	50	12	00	02.03.09		3020	Seguros	–	567
	50	12	00	02.03.10		30.20	Outros serviços	–	7 430
	50	12	00	05			Subsídios:		
	50	12	00	05.01			Sociedades ou quase sociedades não financeiras:		
	50	12	00	05.01.02		3020	Empresas privadas	–	4 000
	50	12	00	07.01.07		3020	Material de informática	14 106	–
	50	22					**Publicações — DRIGE — S12**		
	50	22	00	02			Aquisição bens serviços correntes:		
	50	22	00	02.03			Aquisição de serviços:		
	50	22	00	02.03.10		3020	Outros serviços	1 633	–
							Totais finais	84 039	84 039

Portaria n.º 264/93

Considerando que para proceder durante o ano de 1993, ao pagamento de despesas incluídas na Secretaria Regional da Educação, torna-se necessário proceder à transferência da importância de 133 870 000$, constantes do mapa anexo;

Manda o Governo Regional da Madeira, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 46/84, de 4 de Fevereiro, pelos Secretários Regionais das Finanças e da Educação, o seguinte:

1.º Que se proceda à transferência para reforço e criação de verba no montante de 133 870 000$, de acordo com o mapa anexo e que faz parte integrante desta portaria.

2.º Esta portaria entra em vigor no dia 1 de Setembro de 1993.

Assinada em 1 de Setembro de 1993.

O Secretário Regional das Finanças, *José Paulo Baptista Fontes.* — O Secretário Regional da Educação, *Francisco Miguel Azinhais Abreu dos Santos.*

MAPA ANEXO

(Em contos)

Classificação orgânica				Classificação económica		Funcional	Designação da rubrica	Reforços e inscrições	Anulações
Secretaria	Capítulo	Divisão	Subdivisão	Código	Alínea				
05							**Secretaria Regional da Educação**		
	01						Gabinete do Secretário e Serviços da Educação		
	01	02					**Direcção Regional de Inovação e Gestão Educativa**		
	01	02	02				Gabinete de Apoio ao Desporto Escolar:		
	01	02	02	01			Despesas com o pessoal:		
	01	02	02	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	01	02	02	01.01.01		3010	Pessoal dos quadros	1 400	–
	01	02	02	01.01.06		3010	Pessoal em qualquer outra situação	–	1 400
	01	02	03				Gabinete de Apoio Exp. Musical Dramática:		
	01	02	03	01			Despesas com o pessoal:		
	01	02	03	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	01	02	03	01.01.07		3010	Gratificações	427	–
	01	02	03	01.02.05			Outros abonos em numerário ou espécie:		
	01	02	03	01.02.05	A	3010	Trabalho em dias de descanso semanal	–	427
	01	02	03	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	01	02	03	02.03			Aquisição de serviços:		
	01	02	03	02.03.01		3010	Encargos das instalações	–	500
	01	02	03	02.03.06		3010	Comunicações	500	–

(Em contos)

Classificação orgânica				Classificação económica		Funcional	Designação da rubrica	Reforços e inscrições	Anulações
Secretaria	Capítulo	Divisão	Subdivisão	Código	Alínea				
	01	03					**Direcção Regional da Administração e Pessoal**		
	01	03	03				Serviços de manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar:		
	01	03	03	01			Despesas com o pessoal:		
	01	03	03	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	01	03	03	01.01.03		3010	Pessoal contratado a prazo	–	100
	01	03	03	01.02.04		3010	Ajudas de custo	300	–
	01	03	03	01.03.01		3010	Encargos com a saúde	–	200
	01	04					**Direcção Regional de Emprego e Formação Profissional**		
	01	04	00	01			Despesas com o pessoal:		
	01	04	00	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	01	04	00	01.01.02		3020	Pessoal além dos quadros	500	–
	01	04	00	01.01.03		3020	Pessoal contratado a prazo	–	500
	01	04	00	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	01	04	00	02.03			Aquisição de serviços:		
	01	04	00	02.03.09		3020	Seguros	1 000	–
	01	04	00	02.03.10		3020	Outros serviços	1 500	–
	01	04	00	04.01.06		3020	Segurança social	–	1 170
	01	04	00	04.03.01		3020	Particulares	–	1 500
	01	04	00	06.03.00		3010	Diversas	170	–
	01	04	00	07.01.06		3020	Material de transporte	–	2 000
	01	04	00	07.01.07		3020	Material de informática	2 000	–
	01	06					**Direcção Regional dos Desportos**		
	01	06	00	01			Despesas com o pessoal:		
	01	06	00	01.02			Abonos variáveis ou eventuais:		
	01	06	00	01.02.05			Outros abonos em numerário ou espécie:		
	01	06	00	01.02.05	A	7010	Trabalho em dias de descanso semanal	2 500	–
	01	06	00	01.02.05	Z	7010	Outros	–	2 700
	01	06	00	01.03.02		7010	Abono de família	200	–
	01	06	00	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	01	06	00	02.02			Bens não duradouros:		
	01	06	00	02.02.02		7010	Combustíveis e lubrificantes	2 000	–
	01	06	00	02.02.04		7010	Alimentação	–	1 000
	01	06	00	02.02.08		7010	Outros bens não duradoruros	2 500	–
	01	06	00	02.03.02		7010	Conservação de bens	2 500	–
	01	06	00	02.03.06		7010	Comunicações	1 400	–
	01	06	00	02.03.08		7010	Representação dos serviços	–	1 000
	01	06	00	02.03.09		7010	Seguros	–	600
	01	06	00	02.03.10		7010	Outros serviços	–	2 500
	01	06	00	04.01.03		7010	Serviços autónomos	–	800
	01	06	00	04.02.01		7010	Instituições particulares	700	–
	01	06	00	04.03.01		7010	Particulares	–	3 200
	02						Estabelecimentos de ensino		
	02	01					**Escola Básica e Secundária de Gonçalves Zarco**		
	02	01	00	01			Despesas com o pessoal:		
	02	01	00	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	02	01	00	01.01.01		3020	Pessoal dos quadros	–	3 800
	02	01	00	01.01.02		3020	Pessoal além dos quadros	3 800	–
	02	01	00	01.01.03		3020	Pessoal contratado a prazo	–	500
	02	01	00	01.01.04		3020	Pessoal em regime de tarefa ou avença	–	1 000
	02	01	00	01.01.06		3020	Pessoal em qualquer outra situação	900	–
	02	01	00	01.01.10		3020	Subsídio de refeição	4 100	–
	02	01	00	01.02.04		3020	Ajudas de custo	–	1 000
	02	01	00	01.02.05			Outros abonos em numerário ou espécie:		
	02	01	00	01.02.05	A	3020	Trabalho em dias de descanso semanal	–	1 000
	02	01	00	01.02.05	B	3020	Subsídio de insularidade	–	1 500

(Em contos)

Classificação orgânica				Classificação económica		Funcional	Designação da rubrica	Reforços e inscrições	Anulações
Secretaria	Capítulo	Divisão	Subdivisão	Código	Alínea				
	02	01	00	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	02	01	00	02.01			Bens duradouros:		
	02	01	00	02.01.05		3020	Outros bens duradouros	300	–
	02	01	00	02.02.05		3020	Roupas e calçado	–	300
	02	01					**Escola Básica e Secundária de Bartolomeu Perestrelo**		
	02	02	00	01			Despesas com o pessoal:		
	02	02	00	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	02	02	00	01.01.02		3020	Pessoal além do quadro	–	2 000
	02	02	00	01.02.02		3020	Horas extraordinárias	2 000	–
	02	02	00	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	02	02	00	02.01			Bens duradouros:		
	02	02	00	02.01.03		3020	Material de secretaria	–	190
	02	02	00	02.03.01		3020	Encargos das instalações	873	–
	02	02	00	02.03.02		3020	Conservação de bens	–	240
	02	02	00	02.03.06		3020	Comunicações	–	300
	02	02	00	02.03.09		3020	Seguros	–	143
	02	03					**Escola Preparatória de Machico**		
	02	03	00	01			Despesas com o pessoal:		
	02	03	00	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	02	03	00	01.01.01		3020	Pessoal dos quadros	–	10 250
	02	03	00	01.01.02		3020	Pessoal além dos quadros	10 000	–
	02	03	00	01.02.05			Outros abonos em numerário ou espécie:		
	02	03	00	01.02.05	B	3020	Subsídio de insularidade	220	–
	02	03	00	01.02.05	Z		Outros	30	–
	02	03	00	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	02	03	00	02.01			Bens duradouros:		
	02	03	00	02.01.03		3020	Material de secretaria	–	50
	02	03	00	02.01.04		3020	Material de cultura	–	300
	02	03	00	02.01.05		3020	Outros bens duradouros	–	32
	02	03	00	02.02.02		3020	Combustíveis e lubrificantes	–	50
	02	03	00	02.02.06		3020	Consumos de secretaria	–	200
	02	03	00	02.02.08		3020	Outros bens não duradouros	–	200
	02	03	00	02.03.01		3020	Encargos das instalações	1 370	–
	02	03	00	02.03.02		3020	Conservação de bens	100	–
	02	03	00	02.03.06		3020	Comunicações	500	–
	02	03	00	02.03.07		3020	Transportes	100	–
	02	03	00	07.01.08		3020	Maquinaria e equipamento	–	1 238
	02	04					**Escola Preparatória da Calheta**		
	02	04	00	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	02	04	00	02.01			Bens duradouros:		
	02	04	00	02.01.03		3020	Material de secretaria	–	150
	02	04	00	02.01.05		3020	Outros bens duradouros	–	100
	02	04	00	02.02.02		3020	Combustíveis e lubrificantes	–	200
	02	04	00	02.02.06		3020	Consumos de secretaria	–	200
	02	04	00	02.02.08		3020	Outros bens não duradouros	–	200
	02	04	00	02.03.01		3020	Encargos das instalações	770	–
	02	04	00	02.03.10		3020	Outros serviços	–	120
	02	04	00	07			Aquisição de bens de capital:		
	02	04	00	07.01			Investimentos:		
	02	04	00	07.01.08		3020	Maquinaria e equipamento	200	–
	02	06					**Escola Preparatória e Secundária do Est. Câmara de Lobos**		
	02	06	00	01			Despesas com o pessoal:		
	02	06	00	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	02	06	00	01.01.01		3020	Pessoal dos quadros	14 800	–
	02	06	00	01.01.06		3020	Pessoal em qualquer outra situação	1 100	–

(Em contos)

Classificação orgânica				Classificação económica		Funcional	Designação da rubrica	Reforços e inscrições	Anulações
Secretaria	Capítulo	Divisão	Subdivisão	Código	Alínea				
	02	06	00	01.02.05			Outros abonos em numerário ou espécie:		
	02	06	00	01.02.05	X	3020	Adicional a remuneração	–	1 100
	02	13					**Escola Preparatória e Secundária Prof. D. Lucinda Andrade**		
	02	13	00	01			Despesas com o pessoal:		
	02	13	00	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	02	13	00	01.01.01		3020	Pessoal dos quadros	1 000	–
	02	13	00	01.01.02		3020	Pessoal além dos quadros	5 000	–
	02	13	00	01.01.03		3020	Pessoal contratado a prazo	–	3 000
	02	13	00	01.01.06		3020	Pessoal em qualquer outra situação	500	–
	02	13	00	01.01.10		3020	Subsídio de refeição	2 000	–
	02	13	00	01.0111		3020	Subsídios de férias e de Natal	2 000	–
	02	13	00	01.02.02		3020	Horas extraordinárias	1 000	–
	02	13	00	01.02.04		3020	Ajudas de custo	–	3 000
	02	13	00	01.02.05			Outros abonos em numerário ou espécie:		
	02	13	00	01.02.05	B	3020	Subsídio de insularidade	–	1 000
	02	13	00	01.02.05	Z	3020	Outros	–	1 500
	02	13	00	01.03.04		3020	Contribuição para a segurança social	–	3 000
	02	13	00	07			Aquisição de bens de capital:		
	02	13	00	07.01		3020	Investimentos:		
	02	13	00	07.01.07		3020	Material de informática	–	900
	02	13	00	07.01.08		3020	Maquinaria e equipamento	900	–
	02	15					**Escola Secundária de Francisco Franco**		
	02	15	00	01			Despesas com pessoal:		
	02	15	00	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	02	15	00	01.01.01		3020	Pessoal dos quadros	8 500	–
	02	15	00	01.01.02		3020	Pessoal além dos quadros	5 500	–
	02	15	00	01.01.03		3020	Pessoal contratado a prazo	–	4 000
	02	15	00	01.01.05		3020	Pessoal aguardando aposentação	–	1 000
	02	15	00	01.01.06		3020	Pessoal em qualquer outra situação	9 500	–
	02	15	00	01.03.04		3020	Contribuição para a segurança social	15 000	–
	02	21					**Instituto Superior de Arte e Design**		
	02	21	00	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	02	21	00	02.02			Bens não duradouros:		
	02	21	00	02.02.08		3020	Outros bens não duradouros	–	130
	02	21	00	02.03.09		3020	Seguros	130	–
	02	22	00				**Escola Básica e Secundária e Técn. do Galeão — São Roque**		
	02	22	0	02			Aquisição bens e serviços correntes:		
	02	22	00	02.01			Bens duradouros:		
	02	22	00	02.01.04		3020	Material de cultura	1 880	–
	02	22	00	07			Aquisição de bens de capital:		
	02	22	00	07.01			Investimentos:		
	02	22	00	07.01.07		3020	Material de informática	–	1 000
	02	22	00	07.01.08		3020	Maquinaria e equipamento	–	880
	02	23	00				**Escola Básica do Porto Moniz**		
	02	23	00	01			Despesas com o pessoal:		
	02	23	00	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	02	23	00	01.01.01		3020	Pessoal dos quadros	–	1 100
	02	23	00	01.01.06		3020	Pessoal em qualquer outra situação	2 200	–

(Em contos)

Classificação orgânica				Classificação económica		Funcional	Designação da rubrica	Reforços e inscrições	Anulações
Secretaria	Capítulo	Divisão	Subdivisão	Código	Alínea				
	02	25					**Escola Básica e Secundária de Câmara de Lobos (regime de instalação)**		
	02	25	00	01			Despesas com o pessoal:		
	02	25	00	01.01			Remunerações certas e permanentes:		
	02	25	00	01.01.01		3020	Pessoal dos quadros	–	48 300
	02	26					**Centros de apoio**		
	02	26	00	01			Despesas com o pessoal:		
	02	26	00	01.02			Abonos variáveis ou eventuais:		
	02	26	00	01.02.04		3020	Ajudas de custo	–	18 000
	02	26	00	02			Aquisição bens e serviços correntes:		
	02	26	00	02.03			Aquisição de serviços:		
	02	26	00	02.03.10			Outros serviços	18 000	–
							Totais finais	133 870	133 870

Portaria n.º 405/93

Considerando que para proceder durante o ano de 1993, ao pagamento de despesas incluídas na Secretaria Regional da Educação, torna-se necessário proceder à transferência da importância de 9 000 000$, constantes do mapa anexo;

Manda o Governo Regional da Madeira, ao abrigo do disposto do Decreto-Lei n.º 46/84, de 4 de Fevereiro, pelos Secretários Regionais das Finanças e da Educação, o seguinte:

1.º Que se proceda à transferência para reforço de verba no montante de 9 000 000$, de acordo com o mapa anexo e que faz parte integrante desta portaria.

2.º Esta portaria entra em vigor no dia 3 de Novembro de 1993.

Assinada em 3 de Novembro de 1993.

O Secretário Regional das Finanças, *José Paulo Baptista Fontes.* — O Secretário Regional de Educação, *Francisco Miguel Azinhais Abreu dos Santos.*

(Em contos)

Classificação orgânica				Classificação económica		Funcional	Designação da rubrica	Reforços e inscrições	Anulações
Secretaria	Capítulo	Divisão	Subdivisão	Código	Alínea				
05							**Secretaria Regional da Educação**		
	50						Investimentos do Plano		
	50	01					**Inovação pedagógica**		
	50	01	01				Programas experimentais — DRIGE — S12:		
	50	01	01	07			Aquisição de bens de capital:		
	50	01	01	07.01			Investimentos:		
	50	01	01	07.01.08		3020	Maquinaria e equipamento	–	3 325
	50	08					**Implementação contr. aval. acções de formação profissional — DREFP — S13**		
	50	08	00	01			Despesas com o pessoal:		
	50	08	00	01.02			Abonos variáveis ou eventuais:		
	50	08	00	01.02.05		3020	Outros abonos em numerário ou espécie	3 550	–
	50	08	00	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	50	08	00	02.01			Bens duradouros:		
	50	08	00	02.01.03		3020	Material de secretaria	–	250
	50	08	00	02.02.02		3020	Combustíveis lubrificantes	–	1 200
	50	08	00	02.02.04		3020	Alimentação	3 000	–
	50	08	00	02.02.07		3020	Material de transporte — peças	–	750
	50	08	00	02.03.02		3020	Conservação de bens	2 450	–
	50	08	00	02.03.08		3020	Representação dos serviços	–	605
	50	17					**Construção de edifícios para armazéns, dormitórios e duas salas form. cab. — DREFP — S13**		
	50	17	00	07			Aquisição de bens de capital:		
	50	17	00	07.01			Investimentos:		
	50	17	00	07.01.08		3020	Maquinaria e equipamento	–	90

(Em contos)

Classificação orgânica				Classificação económica		Funcional	Designação da rubrica	Reforços e inscrições	Anulações
Secretaria	Capítulo	Divisão	Subdivisão	Código	Alínea				
	50	21					**Estabelecimentos acomp. avaliação gestão sub. 5 do POP — DREFP — S43**		
	50	21	02				Funcionamento da comissão de gestão — DREFP — S43:		
	50	21	02	02			Aquisição de bens e serviços correntes:		
	50	21	02	02.03			Aquisição de serviços:		
	50	21	02	02.03.08		3020	Representação dos serviços	–	880
	50	21	03	02.03.10		3020	Outros serviços	–	900
	50	21	03				**Estabelecimento público de promoção — DREFP — S43**		
	50	21	03	07			Aquisição de bens de capital:		
	50	21	03	07.01			Investimentos:		
	50	21	03	07.01.08		3020	Maquinaria e equipamento	–	1 000
							Totais finais	9 000	9 000

Anexo ao quesito n.º 28

Certidão

Certifico que tendo em vista a execução do Projecto «Desenvolvimento Agrícola da Ilha de Porto Santo», o Fundo de Financiamento das Acções Pré-Adesão Portugal/CEE, emitiu a favor do Governo Regional, ordens de transferência bancária no montante de 5 047 405$50, no período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1993.

Por ser verdade se passa a presente certidão, que vai autenticada com o selo branco da Direcção-Geral do Tesouro.

Direcção-Geral do Tesouro, em 14 de Abril de 1994. — O Subdirector-Geral, *Américo Cruz.*

Anexo ao quesito n.º 37

Destinatário: Direcção Regional de Finanças, ao cuidado da Dr.ª Maria José de Barros Araújo.
N.º 222 139.
Enviado pelo Centro Regional de Saúde, Rua das Pretas, 1.

ASSUNTO. — Conta da Região de 1993.

Conforme solicitado pelo vosso fax desta data enviamos o mapa em anexo.

A Directora dos Serviços Financeiros, *Ariete da Encarnação Abreu Rodrigues Manica.*

Está conforme.

14 de Dezembro de 1994. — *(Assinatura ilegível.)*

Movimento da dívida dos serviços e fundos autónomos durante o ano de 1993

Empréstimo	Entidade beneficiária	Instituição de crédito	Data de emissão/ utilização	Data de reembolso	Dívida em 1 de Janeiro de 1993	Aumentos	Diminuições	Dívida em 31 de Dezembro de 1993
(*a*)	Direcção Regional de Saúde Pública	BANIF	18-06-93	20-12-93	-$-	-$-	-$-	-$-

(*a*) Designar o tipo de crédito em questão (livrança, descoberto bancário, etc.).

Nota. — Foi usado sobre a forma de descoberto até o *plafond* de 500 000 000$ e regularizado em 20 de Dezembro de 1993 pela Secretaria Regional das Finanças. Não estão mencionadas neste mapa dívidas a fornecedores.

Telefax

Para a Direcção Regional de Finanças, ao cuidado da Dr.ª Maria José de Barros Araújo.
Fax n.º 222 139.
Do Centro Hospitalar do Funchal.
Fax n.º 743 771.
Data: 13 de Dezembro de 1994.

ASSUNTO. — Conta da Região de 1993.

Conforme vosso fax de hoje, junto envio o mapa em anexo devidamente preenchido.

O Administrador Hospitalar, *José Augusto Câmara.*

Está conforme.

Elaborei o mapa.

14 de Dezembro de 1994. — *(Assinatura ilegível.)*

Movimento da dívida dos serviços e fundos autónomos durante o ano de 1993

(Em contos)

Empréstimo	Entidade beneficiária	Instituição de crédito	Data da emissão/ /utilização	Data de reembolso	Dívida em 1 de Janeiro de 1993	Aumentos	Diminuições	Dívida em 31 de Dezembro de 1993
Descoberto bancário	Centro Hospitalar do Funchal	BANIF	30-06-93	30-12-93	–	250 000	250 000	–

Para a Direcção Regional de Finanças, ao cuidado da Dr.ª Maria José de Barros Araújo.
Telefax n.º 222 139.
Do Centro Hospitalar do Funchal.

Está conforme.

14 de Dezembro de 1994. — *(Assinatura ilegível.)*

Movimento da dívida dos serviços e fundos autónomos durante o ano de 1993

Empréstimo	Entidade beneficiária	Instituição de crédito	Data da emissão/ /utilização	Data de reembolso	Dívida em 1 de Janeiro de 1993	Aumentos	Diminuições	Dívida em 31 de Dezembro de 1993
	FIFPROF	—	—	—	(*b*) 19 866 403$00	-$-	-$-	-$-
(*a*)	Instituto do Desporto	—	—	—	-$-	-$-	-$-	-$-

(*a*) Designar o tipo de crédito em questão (livrança, descoberto bancário, etc.).
(*b*) Regularizado conforme Resolução n.º 1357/93, de 30 de Dezembro.

Para a Direcção Regional de Finanças, ao cuidado da Dr.ª Maria José de Barros Araújo.
Telefax n.º 222 139.
Do Instituto de Gestão da Água.

Conforme solicitado, junto envio o mapa dos descobertos bancários realizados pelo DGA em 1993.

Com os melhores cumprimentos.

(*Assinatura ilegível.*)

Está conforme.

14 de Dezembro de 1994. — (*Assinatura ilegível.*)

Movimento da dívida dos serviços e fundos autónomos

Descoberto bancário — 1993		Entidade beneficiária	Instituição de crédito	Número da conta bancária	Débito de juros	Imposto do selo
Meses	Valor					
Janeiro	915 739$90	IGA	BCP	2497654	1 956$90	176$00
Julho	2 828 219$10		BCP	2497654	2 017$30	182$00
Total	3 743 959$00				3 974$20	358$00

Funchal, 13 de Dezembro de 1994.
Destinatário: Instituto de Habitação da Madeira, ao cuidado do Sr. Manuel João.
Telefax n.º 225 161:
Remetente: Direcção Regional de Finanças, Dr.ª Maria José de Barros Araújo.
Telefax n.º 222 139.

ASSUNTO. — Conta da Região de 1993.

Conforme assunto em epígrafe, solicita-se a V. Ex.ª, o preenchimento do mapa em anexo até hoje (13 de Dezembro de 1994) à tarde.

A Técnica Superior de 2.ª classe, *Maria José de Barros Araújo.*

Está conforme.

(*Assinatura ilegível.*)

Movimento da dívida dos serviços e fundos autónomos durante o ano de 1993

Empréstimo	Entidade beneficiária	Instituição de crédito	Data da emissão/ /utilização	Data de reembolso	Dívida em 1 de Janeiro de 1993	Aumentos	Diminuições	Dívida em 31 de Dezembro de 1993
(*a*)	Instituto de Habitação da Madeira	BTA (*a*) BANIF (*c*)	-	-	434$00	-$-	-$-	-$-

(*a*) Designar o tipo de crédito em questão (livrança, descoberto bancário, etc.).
(*b*) Junta-se um anexo fotocópia do extracto n.º 31-1, de 29 de Janeiro de 1993, e lançamento de juízos no período de 31 de Dezembro de 1992 a 31 de Maio de 1993.
(*c*) Garantia bancária n.º 163/92 do Banco Internacional do Funchal no valor de 108 200 000$ destinada a garantir a expropriação por utilidade pública dos imóveis necessários à obra de execução do empreendimento habitacional no Sítio do Rancho, freguesia de Câmara de Lobos, com início em 15 de Junho de 1992 e cancelada em 5 de Abril de 1993.

BANCO TOTTA & ACORES

EXTRACTO DE CONTA

'A: Sec. Fin. 93.02.02.

EXMO (S) SNR (S)

LIDO SOL-FUNCHAL

INSTITUTO HABITACAO MADEIRA

AV.ARRIAGA-EDF.GOLDEN GATE,21-3
9000 FUNCHAL

CONTEM TODOS SO MOVIMENTOS ATE 29/JAN/93 INCLUSIVE

Nº REF	CONTA Nº	EXTRACTO	EMISSÃO
040629	23210606-001	31- 1	29/01/93

*** NIB 001800002321060600111 ***

DATA	DESCRITIVO	DEBITO	CREDITO
31/DEZ	- SALDO ANTERIOR -	434,00	
21/JAN	22/01DEP.VAL		52.324,00 €
21/JAN	- NOVO SALDO -		51.890,00

GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA
INSTITUTO DE HABITAÇÃO DA REG. AUT. MADEIRA
ENTRADA
000549 - 9 FEV 93
P 0.00.0002 A 51A

VER AVISOS IMPORTANTES NO VERSO DESTE EXTRACTO

Soc. Anónima Cap. Soc. 50.000.000.000$00 C.R.C. Lisboa Mat. nº 1 Reg. Pes. Colectiva 500...

BANCO TOTTA & AÇORES
Soc. Anónima Cap. Social Esc. 50 000 000 000$00

EXMO (S) SR (S)

A: SEC. T. N. 93.02.08.

INSTITUTO HABITACAO MADEIRA
AV. ARRIAGA-EDF. GOLDEN GATE, 21-3
9000 FUNCHAL

S. REF	N. REF	DATA
	JU100-21520	31/01/93

GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA
INSTITUTO DE HABITAÇÃO DA RAM
N.º 000550 D - 9 FEV 93

ASSUNTO LANCAMENTOS DE JUROS - 23210606/001

COMUNICAMOS QUE NESTA DATA EFECTUAMOS OS SEGUINTES LANCAMENTOS NA S/V CONTA ACIMA INDICADA REFERENTES A JUROS DEVEDORES RELATIVOS AO PERIODO DE 31/12/92 A 31/01/93 E RECALCULO DO PERIODO ANTERIOR.

	DEBITO	CREDITO
JUROS.....	50$00	
IMPOSTO.....	5$00	
IMPOSTO SELO.....	0$00	
RECALC JUROS.....	0$00	0$00
RECALC IMPOSTO.....	0$00	0$00
RECALC IMPOSTO SELO..	0$00	0$00

A S/V DEBITO
55$00

100 816 (92 DR)

OBSERVAÇÕES

Do Instituto do Vinho da Madeira.
Para a Direcção Regional de Finanças.
Fax n.º 222 139.

Data: 13 de Dezembro de 1994.

ASSUNTO. — Conta da Região de 1993

Enviamos mapa de empréstimos referente a 1993, conforme solicitado por fax datado de hoje.
Conforme se pode verificar, não houve movimento no período referido.
Com os melhores cumprimentos.

Pela Direcção, *(Assinatura ilegível.)*

Está conforme.

14 de Dezembro de 1994, *(Assinatura ilegível.)*

Movimento da dívida dos serviços e fundos autónoms durante o ano de 1993

Empréstimo	Entidade beneficiária	Instituição de crédito	Data de emissão/ /utilização	Data de reembolso	Dívida em 1 de Janeiro de 1993	Aumentos	Diminuições	Dívida em 31 de Dezembro de 1993
(*a*)	Instituto do Vinho da Madeira.....	—	–	–	–$–	–$–	–$–	–$–

(*a*) Designar o tipo de crédito em questão (livrança, descoberto bancário, etc.).

BANCO TOTTA & ACORES

EXTRACTO DE CONTA

FUNCHAL

DOMO (S) SNR (S)
INSTITUTO VINHO MADEIRA
R.5 OUTUBRO,78
9000 FUNCHAL

CONTÉM TODOS SO MOVIMENTOS ATÉ 29/JAN/93 INCLUSIVE

N/ REF. 040549

CONTA N.º 22194484-001

EXTRACTO 51-1

EMISSÃO 29/01/93

*** NIB . 001800002219448400170 ***

DATA	DISCRITIVO	DÉBITO	CRÉDITO
31/DEZ	- SALDO ANTERIOR -		15.083.184 10
04/JAN	31/12 JUROS	964.336 30	
	31/12 LIQUID. LIVRANCA	13.000.100 00	
11/JAN	11/01 CHEQUE 03601086	87.200 00	
12/JAN	12/01 CHEQUE 03601084	74.289 00	
	12/01 CHEQUE 03601085	198.500 00	
	12/01 CHEQUE 03601087	500.000 00	
26/JAN	27/01 DEP. NUM		235.343 00
27/JAN	27/01 TRANSF. CO/FU 637	235.343 00	
27/JAN	- NOVO SALDO -		258.758 80

VER AVISOS IMPORTANTES NO VERSO DESTE EXTRACTO

TA 1 00.805 (93-01)

Soc. Anónima - Cap. Soc.: 50.000.000.000$00 - C. R. C. Lisboa, Mat. n.º 1 - 881011 - Reg. Pes. Colectiva 500766711 - Sede: Rua Aurea, 88 - 1100 Lisboa

Operações de tesouraria em 31 de Dezembro de 1992

Discriminação	Importância	Discriminação	Importância
CPP — 2605374482	376 122$00	BTA — Depósito	15 000 000$00
CPP —Débito n/ conta	4 719$00		
BTA — 0403601084	74 289$00		
BTA — 03601085	198 500$$00		
BTA — 03601086	87 200$00		
BTA — 7403601087	500 000$00		
BTA — Débito n/ conta	964 336$00		
BANIF — 7110916-9	54 423$00		
BCP — 43479281	50 000$00		
BANIF — 7110917-7	70 000$00		
BTA — 03601088	235 000$00		
BANIF — Juros devedores	1 618$50		
BPSM — Despesas de manutenção	1 000$00		
BTA — Livrança	13 000 000$00		
BTA — Débito n/ conta	100$00		
BCP — 434793.78	236 250$00		
	16 053 557$50		

Operações de tesouraria em 31 de Dezembro de 1992

Discriminação	Importância	Discriminação	Importância
Dr. João Gregório Correia Vasconcelos	40 000$00	BTA — Despesa de livrança	964 336$00
Dr. Constantino Lopes Palma	115 000$00	BTA — Livrança	13 000 000$00
Engenheiro Alberto Rufino Fernandes Casimiro	200 000$00	BTA — Despesas de livrança	100$00
Engenheiro Alberto Rufino Fernandes Casimiro	200 000$00		
	555 000$00		13 964 436$00

DIÁRIO DA REPÚBLICA

Depósito legal n.º 8815/85

ISSN 0870-9963

AVISO

Por ordem superior e para constar, comunica-se que não serão aceites quaisquer originais destinados ao *Diário da República* desde que não tragam aposta a competente ordem de publicação, assinada e autenticada com selo branco.

Os prazos de reclamação de faltas do *Diário da República* para o continente e Regiões Autónomas e estrangeiro são, respectivamente, de 30 e 90 dias à data da sua publicação.

PREÇO DESTE NÚMERO 1292$00 (IVA INCLUÍDO 5 %)

INCM

IMPRENSA NACIONAL-CASA DA MOEDA, E. P.

LOCAIS DE VENDA DE PUBLICAÇÕES, IMPRESSOS E ESPÉCIMES NUMISMÁTICOS

- Rua de D. Francisco Manuel de Melo, 5 1092 Lisboa Codex
  Telef. (01)387 30 02 Fax (01)384 01 32
- Rua da Escola Politécnica 1200 Lisboa
  Telef. (01)397 47 68 Fax (01)396 94 33
- Rua do Marquês de Sá da Bandeira, 16 1000 Lisboa
  Telef. (01)54 50 41 Fax (01)353 02 94
- Avenida de António José de Almeida 1000 Lisboa
  (Centro Comercial S. João de Deus, lojas 414 e 417)
  Telef. (01)796 55 44 Fax (01)797 68 72
- Avenida do Engenheiro Duarte Pacheco 1000 Lisboa
  (Centro Comercial das Amoreiras, loja 2112)
  Telef. (01)387 71 07 Fax (01)384 01 32
- Praça de Guilherme Gomes Fernandes, 84 4000 Porto
  Telef. (02)31 91 66 Fax (02)200 85 79
- Avenida de Fernão de Magalhães, 486 3000 Coimbra
  Telef. (039)269 02 Fax (039)326 30

Toda a correspondência, quer oficial, quer relativa a anúncios e a assinaturas do «Diário da República» e do «Diário da Assembleia da República», deve ser dirigida à administração da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E. P., Rua de D. Francisco Manuel de Melo, 5 — 1092 Lisboa Codex