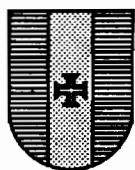


REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA



# JORNAL OFICIAL

I Série - Número 140

Quarta-feira, 6 de Novembro de 1991

---

## SUPLEMENTO

### SUMÁRIO

TRIBUNAL DE CONTAS

Conta da Região 1989  
Parecer

---

**ÍNDICE****INTRODUÇÃO****CAP. I - A AUTONOMIA REGIONAL****1 - ASPECTOS GERAIS****2 - OS ÓRGÃOS DE GOVERNO DAS REGIÕES**

2.1 - A assembleia Legislativa Regional

2.2 - O Governo Regional

2.3 - O Ministro da República

**3 - OS PODERES DAS REGIÕES**

3.1 - A autonomia Legislativa

3.1.1 - O interesse específico

3.1.2 - Condicionante e limites

3.1.3 - O estatuto político-administrativo

3.2 - A autonomia financeira

**CAP. II - AS FINANÇAS PÚBLICAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS****1 - O ORÇAMENTO REGIONAL**

1.1 - A autonomia orçamental na Constituição

1.2 - A autonomia orçamental nos Estatutos Provisórios

1.3 - O regime de enquadramento orçamental regional

1.4 - O Acórdão nº 206/87 do Tribunal Constitucional

1.5 - A Revisão Constitucional de 1989

**2 - RECEITAS E DESPESAS REGIONAIS**

2.1 - Generalidades

2.2 - As receitas regionais

2.2.1 - As receitas fiscais

2.2.2 - As receitas creditícias

2.2.3 - As transferências do Orçamento de Estado

2.3 - As despesas regionais

**3 - A AUTONOMIA PATRIMONIAL**

3.1 - Generalidades

3.2 - Domínio privado e domínio público da Região Autónoma da Madeira

3.3 - O património creditício

**4 - AS FINANÇAS REGIONAIS E AS FINANÇAS AUTÁRQUICA**

4.1 - Articulação entre as finanças regionais e as finanças das autarquias locais

4.2 - A lei das finanças locais nas Regiões Autónomas

4.2.1 - Delimitação e coordenação das actuações das administrações central, regional e local em matéria de

investimentos

4.2.2 - Cooperação técnica e financeira entre o Governo e os Municípios

4.2.3 - Subsídios e participações

**CAP. III - O REGIME JURÍDICO-FINANCEIRO DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA****1 - A ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA**

1.1 - A estrutura orgânica do Governo Regional da Madeira

1.2 - A orgânica da Administração Financeira Regional

1.2.1 - A Direcção Regional de Planeamento

1.2.2 - A Direcção Regional de Finanças, Comércio e Indústria

1.2.3 - A Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade

**2 - O PLANO REGIONAL**

2.1 - Generalidades

2.2 - Estrutura

2.3 - Articulação com os planos nacionais

**3 - O ORÇAMENTO REGIONAL**

3.1 - Generalidades

3.2 - Princípios Orçamentais

3.2.1 - O princípio da anualidade

3.2.2 - O princípio da plenitude

3.2.3 - O princípio do equilíbrio

3.2.4 - O princípio do orçamento bruto

3.2.5 - O princípio da não consignação

3.2.6 - O princípio da especificação

3.3 - A estrutura do orçamento

3.4 - A elaboração do orçamento

3.5 - A aprovação do orçamento

3.6 - A execução do orçamento

3.7 - As alterações ao orçamento

3.8 - A fiscalização

3.8.1 - A fiscalização administrativa

3.8.2 - A fiscalização jurisdicional

**4 - A CONTA DA REGIÃO****5 - O PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE A CONTA DA REGIÃO****CAP. IV - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS NO PERÍODO 1980-1989****1 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS**

1.1 - A realização orçamental no período 1980-1989

1.2 - Relação entre as receitas e as despesas de 1980 a 1989

1.3 - Evolução comparativa das receitas e despesas da região e do Estado

**2 - O FINANCIAMENTO DOS DÉFICES REGIONAIS**

**CAP. V - ORÇAMENTO DA REGIÃO PARA 1989****1 - ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO**

- 1.1 - Instruções
- 1.2 - Princípios orçamentais
- 1.3 - O Orçamento do Estado para 1989

**2 - A APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO**

- 2.1 - O decreto legislativo regional
- 2.2 - O conteúdo do orçamento

**3 - A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**

- 3.1 - Atraso na aprovação
- 3.2 - O decreto regulamentar de execução orçamental

**4 - AS RECEITAS**

- 4.1 - A estrutura orçamental da receita
- 4.2 - A estrutura das receitas correntes e de capital

**5 - AS DESPESAS**

- 5.1 - A estrutura da despesa por agrupamentos económicos
- 5.2 - A estrutura orçamental da despesa por tipos e departamentos

**6 - ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS**

- 6.1 - Generalidades
- 6.2 - No orçamento da receita
- 6.3 - No orçamento da despesa

**CAP. VI - A CONTA DA REGIÃO DE 1989****1 - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES****2 - AS RECEITAS**

- 2.1 - As receitas correntes
- 2.2 - As receitas de capital
- 2.3 - Contas de ordem
- 2.4 - Realização orçamental

**3 - AS DESPESAS**

- 3.1 - As despesas correntes
- 3.2 - As despesas de capital
- 3.3 - As despesas do plano
- 3.4 - Contas de ordem
- 3.5 - Realização orçamental
- 3.6 - O pagamento das despesas

**4 - RELAÇÕES RECEITA/DESPESA****5 - OS SUBSÍDIOS**

- 5.1 - Apoios financeiros às autarquias

**CAP. VII - A DÍVIDA PÚBLICA REGIONAL****1 - A DÍVIDA PÚBLICA REGIONAL EM 1989**

- 1.1 - Generalidades

**1.2 - A dívida flutuante regional**

- 1.3 - A dívida pública directa
  - 1.3.1 - A dívida obrigacionista
  - 1.3.2 - Características gerais da dívida obrigacionista
  - 1.3.3 - Outras modalidades da dívida directa
  - 1.3.4 - O movimento da dívida em 1989
- 1.4 - A dívida pública indirecta
  - 1.4.1 - O regime da concessão de avales
  - 1.4.2 - A prestação de avales em 1989
- 1.5 - A dívida pública total

**2 - OS PROGRAMAS DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO**

- 2.1 - O Protocolo de 1986
- 2.2 - O Protocolo de recuperação financeira de 1989

**3 - O SERVIÇO DA DÍVIDA NO CONTEXTO DAS FINANÇAS REGIONAIS****CAP. VIII - A ACCÃO FISCALIZADORA DA SECCÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS****1 - GENERALIDADES****2 - PRINCIPAIS IRREGULARIDADES**

- 2.1 - No âmbito da fiscalização prévia
- 2.2 - No âmbito da fiscalização sucessiva

**CONCLUSÕES****1 - AJUSTAMENTO****2 - RECOMENDAÇÕES****ANEXO - PRINCIPAIS DIPLOMAS DA REGIONALIZAÇÃO****BIBLIOGRAFIA****INTRODUÇÃO**

Ao Tribunal de Contas compete, enquanto órgão supremo de jurisdição, fiscalização e controlo financeiros no âmbito de toda a ordem jurídica portuguesa, emitir parecer sobre as contas das regiões autónomas (art.º 216º da Constituição da República Portuguesa).

O Tribunal de Contas dispõe nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira de secções regionais (art.ºs. 2º e 6º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro), que exercem no âmbito de cada região as atribuições conferidas pela lei ao Tribunal de Contas (art.º 27º da Lei nº 86/89).

Os pareceres do Tribunal de Contas sobre as contas das regiões autónomas têm como primeiros destinatários as assembleias legislativas regionais, em ordem a que estas possam, uma vez devidamente habilitadas no plano técnico, jurídico e financeiro, tomar e aprovar as contas das respectivas regiões respeitantes a cada ano económico [art.º 32.º alínea p) do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei nº 39/80, de 5 de Agosto e revisto pela Lei nº 9/87, de 26 de Março e art.º 29.º nº 1 alínea q) do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei nº 13/91, de 5 de Junho].

Estando a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas criada desde 1981 (Lei nº 23/81, de 19 de Agosto) e em efectivo funcionamento desde 2 de Maio de 1988 é, no entanto, a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económico de 1989, a primeira a ser objecto de parecer, em obediência a uma resolução do plenário geral do Tribunal de Contas tomada em sessão de 1 de Março de 1988, à semelhança aliás do que havia sido anteriormente deliberado relativamente à Conta da Região Autónoma dos Açores em 1987 que foi a primeira a ser objecto de parecer pelo Tribunal de Contas.

De facto, a Lei nº 23/81, ao estabelecer no seu art.º 37.º que as secções regionais do Tribunal de Contas julgariam as contas sujeitas à sua jurisdição a partir da gerência de 1980, pressupunha que as mesmas viessem a entrar em funcionamento no início em 1982 (art.ºs. 31.º e 36.º), o que não se verificou.

Assim, e para que esta secção regional não iniciasse o seu funcionamento já congestionada por processos acumulados de oito anos, veio o Tribunal de Contas através da resolução acima referida, determinar que a Secção Regional da Madeira julgaria as contas a partir de 1987 e o primeiro parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira a ser por ela preparado diria respeito ao ano económico de 1989.

O presente parecer é, pois, o primeiro a ser preparado pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, para efeitos de aprovação pelo colectivo especial acima referido.

As vicissitudes por que passou a instalação desta secção regional, quer no que diz respeito às suas actuais instalações físicas que se revelam manifestamente insuficientes e inadequadas, quer no que diz respeito às dificuldades surgidas no recrutamento e formação de pessoal para os seus serviços, face à exiguidade dos espaços físicos disponíveis, à saída de pessoal para a administração regional e empresas públicas, e à insuficiência do actual estatuto remuneratório do pessoal dos serviços de apoio do Tribunal de Contas - que apesar do disposto no art.º 59.º nº 2 alínea c) da Lei nº 86/89 - tarda, por razões alheias ao Tribunal de Contas, em ser ajustado aos princípios constantes daquela lei - justificam em parte as limitações do presente parecer.

Também há algumas limitações de natureza objectiva nomeadamente a ausência na Conta da Região relativa ao ano económico de 1989 de informações complementares relativas aos reflexos da execução orçamental na gestão da tesouraria da Região, à actividade e situação financeira dos serviços e fundos

autónomos, particularmente no que diz respeito ao regime de contas de ordem, à situação patrimonial, aos subsídios e à execução de programas plurianuais constantes do orçamento e do plano regionais, que não permitem que algumas destas importantes áreas sejam sequer analisadas mas não com a profundidade desejada. Daí que nem sempre seja possível contemplar neste parecer todos os aspectos mencionados no art.º 10.º da Lei nº 86/89, por remissão contida no seu art.º 11.º.

Pesem, embora, as limitações referidas, manteve-se, tanto quanto possível, com a administração regional autónoma, e em especial com a Secretaria Regional das Finanças, um diálogo intenso e frutuoso, quer ao longo dos últimos três anos e no que diz respeito aos diversos sistemas de fiscalização financeira previstos na lei e adoptados pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, quer especificamente para a instrução deste processo, o que permitiu, nalguns casos, esclarecer algumas das questões suscitadas durante a análise da conta.

Mereceu especial atenção a análise da dívida pública regional constituída até 31 de Dezembro de 1989, tanto mais que posteriormente vieram a ter lugar duas operações de consolidação da dívida pública regional constituída até aquela data, que se traduziram na contracção, em 31 de Dezembro de 1990, de dois empréstimos públicos regionais, sob a forma de obrigações gerais (publicadas no D.R., II Série nº 58, de 11 de Março de 1991) devidamente autorizadas pela Assembleia Legislativa Regional da Madeira (Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 8/90/M e Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 9/90/M, ambas de 6 de Dezembro de 1990, e Decreto Legislativo Regional nº 25/90/M, de 29 de Dezembro), pelo Ministro das Finanças (Portarias de 21 de Dezembro de 1990, publicadas no suplemento ao D.R. II Série, de 22 de Dezembro de 1990) que, em nome do Estado, igualmente avalizou parte desses empréstimos (art.º 1.º da Lei nº 61/90, e Despachos do Ministro das Finanças nºs. 176/90 - XI e 177 - XI, ambos de 21 de Dezembro de 1990, publicados no suplemento à II Série do D.R. de 22 de Dezembro do mesmo ano), e assumiu 50% dos juros (art.º 6.º da Lei nº 101/89, de 29 de Dezembro), tendo estes empréstimos substituído a dívida constituída até 31 de Dezembro de 1989.

Estes novos empréstimos foram submetidos, em 31 de Dezembro de 1990, à fiscalização prévia da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, que os apreciou e visou com formulação de recomendações através do seu Acórdão nº 5/90, de 31 de Dezembro, publicado no D.R. II Série nº 58 de 11 de Março de 1991.

Sendo o primeiro parecer a emitir pelo Tribunal de Contas sobre as contas da Região Autónoma da Madeira entendeu-se conveniente, antes de entrar propriamente na análise da conta da região, abordar a temática da "Autonomia Regional", das "Finanças Públicas Regionais", do "Regime Jurídico-Financeiro da Região Autónoma da Madeira" e da "Evolução das Receitas e das Despesas no período compreendido entre 1980 e 1989".

Os quatro capítulos que se seguem e que não figurarão em futuros pareceres, salvo meras actualizações anuais se a evolução legislativa assim o justificar, têm por objectivo expor o substrato

jurídico, financeiro e até político que foi tido em consideração na elaboração deste parecer.

Este documento destina-se a ser remetido à Assembleia Legislativa Regional da Madeira, em ordem a que esta fique munida com os instrumentos de natureza técnica, jurídica e financeira que a habilitem a dar cumprimento ao estabelecido na alínea q) do nº 1 do artº. 29º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei nº 13/91, de 5 de Junho, dele constando várias recomendações dirigidas aos diferentes níveis da decisão político-financeira, legislativa e administrativa que, a serem adoptados, contribuirão para que as deficiências que nele se assinalam sejam supridas em gerências futuras.

Em pareceres futuros apreciar-se-á o grau de acatamento das recomendações ora formuladas e, bem assim, as melhorias ou retrocessos entretanto verificados na actividade financeira da Região Autónoma da Madeira.

## CAPITULO I

### A AUTONOMIA REGIONAL

#### 1 - ASPECTOS GERAIS

Factor de descentralização, como as autarquias locais e as regiões administrativas, as regiões autónomas dos Açores, e da Madeira, criadas pela Constituição de 1976, constituem uma das principais inovações introduzidas no ordenamento jurídico-constitucional português (1).

Tratando-se de pessoas colectivas de direito público de base territorial (artº. 229º, nº 1), as regiões autónomas, nos termos da Constituição, são dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio, (artº. 6º, nº 2), o que as diferencia das outras formas de descentralização.

As regiões autónomas são, por conseguinte, "entidades políticas" com funções de auto-governo, gozando não só de autonomia administrativa, mas de uma verdadeira autonomia política (2).

O regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamenta-se nas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares, (artº. 227º, nº 1) (3), e tem por finalidades, para além do reforço da participação democrática dos cidadãos, da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses, o desenvolvimento económico-social e a promoção da defesa dos interesses regionais (artº. 227º, nº 2).

A autonomia política da Madeira e dos Açores não afecta a integridade da soberania do Estado (artº 227º, nº 3) nem põe em causa a sua natureza unitária (artº. 6º) (4).

Independentemente do vasto conjunto de poderes atribuído

aos órgãos de governo das regiões, estabelece-se um princípio de cooperação entre os órgãos de soberania e os órgãos regionais, tendo em vista o desenvolvimento económico e social e a "correção das desigualdades derivadas da insularidade" (artº. 231º, nº 1) (5).

O mesmo artigo 231º (nº 2), consagra um princípio de audição dos órgãos regionais pelos órgãos de soberania nas questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas (6) e o artº. 229º enuncia um vasto conjunto de poderes de participação das regiões nas decisões do Estado (7).

#### 2 - OS ÓRGÃOS DE GOVERNO DAS REGIÕES

Nos termos do artº. 233º, nº 1, são "órgãos de governo próprio" (8) de cada região a Assembleia Legislativa Regional (9) e o Governo Regional, remetendo-se para os respectivos estatutos político-administrativos a definição dos estatutos dos seus titulares (artº. 233º, nº 5).

##### 2.1 - A Assembleia Legislativa Regional

A Assembleia Legislativa Regional é eleita por sufrágio universal directo e secreto, de harmonia com o princípio da representação proporcional, fixando os estatutos as respectivas composição e competência.

Relativamente à Região Autónoma da Madeira, o Estatuto Provisório (artº. 7º) fixava em onze o número de círculos eleitorais correspondentes a cada um dos concelhos compreendidos pela região, devendo cada círculo eleger um deputado por cada 3.500 eleitores recenseados ou fracção superior a 1.750, por um mandato de quatro anos (10).

O artº. 10º do Estatuto da Região Autónoma da Madeira, recentemente aprovado pela Lei nº 13/91, de 5 de Junho, reproduz aquelas normas do artº. 7º do Estatuto Provisório (11).

A Constituição estabelece no artº. 234º, nº1, um verdadeiro domínio reservado de competência da Assembleia Legislativa Regional constituído pelas seguintes matérias:

- a) Legislar nos termos e com os limites resultantes da Constituição;
- b) Regulamentar as leis gerais da República nos mesmos termos;
- c) Exercer a iniciativa legislativa através de propostas a apresentar à Assembleia da República;
- d) Aprovar o plano e orçamento regionais;
- e) Elaborar os projectos de estatutos político-administrativos e dar parecer sobre as alterações introduzidas no debate parlamentar dos mesmos;

f) Criar e extinguir autarquias locais e modificar a respectiva área;

g) Elevar povoações a vilas e cidades;

h) Exercer o poder tributário próprio nos termos da lei;

i) Definir actos ilícitos de mera ordenação social;

j) Adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades da região.

De salientar que a Assembleia Legislativa Regional detém a exclusividade do poder legislativo (12), o que reforça a natureza parlamentar do regime político-administrativo das regiões autónomas. Por outro lado, em relação aos Estatutos político-administrativos, institui-se uma autêntica reserva de iniciativa às assembleias legislativas regionais (13).

Salienta-se, também, o facto de não se prever a possibilidade de dissolução da Assembleia Legislativa Regional pelo Ministro da República. Este poder é conferido ao Presidente da República no caso de prática de actos contrários à Constituição e uma vez ouvidos a Assembleia da República e o Conselho de Estado.

Para além das competências exclusivas das assembleias legislativas regionais, os respectivos estatutos político-administrativos desenvolvem outro tipo de competências, designadamente a apreciação do programa de Governo e Regional a autorização para a contracção de empréstimos (14).

De acordo com o Estatuto actualmente em vigor, os actos da Assembleia Legislativa Regional são publicados no Diário da República e revestem a forma de decreto legislativo regional, de moção ou de resolução, nos termos do art.º 31.º da Lei nº 13/91 de 5 de Junho.

## 2.2 - O Governo Regional

O Governo Regional só responde politicamente perante a Assembleia Legislativa Regional, evidenciando-se aqui, sobretudo segundo alguns autores (15), a natureza parlamentar do regime autonómico, sendo o presidente do Governo Regional nomeado pelo Ministro da República, tendo em conta os resultados eleitorais (art.º 233.º, nº 3) (16).

O Governo Regional é composto pelo Presidente e por secretários regionais nomeados (e exonerados) pelo Ministro da República, sob proposta do Presidente do Governo (art.º 233.º, nº 4), fixando-se por decreto legislativo regional o número e denominação dos secretários regionais, bem como a competência e a composição orgânica dos respectivos departamentos.

Ao longo dos anos, a estrutura orgânica do Governo Regional da Madeira foi alterada, sendo hoje fixada pelo Decreto Legislativo Regional nº 1/90/M, de 10 de Janeiro (17).

A Constituição remete para os Estatutos a definição das

competências do Governo Regional. De entre as que o Estatuto em vigor fixa no seu art.º 49.º, salientam-se (18):

- conduzir a política da região;

- dirigir os serviços da administração regional;

- exercer tutela sobre as autarquias sediadas na região;

- administrar e dispor do património regional;

- elaborar as propostas de plano e orçamento e a conta da região a submeter à Assembleia Legislativa Regional;

- coordenar a execução do plano e do orçamento regionais;

- participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente digam respeito à região.

## 2.3 - O Ministro da República

Nos termos da Constituição (art.º 232.º), a soberania da República é especialmente representada, em cada uma das regiões autónomas, por um Ministro da República, nomeado e exonerado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado.

Não sendo um órgão de governo próprio das regiões, desempenha uma dupla função política e administrativa (19).

Por um lado, em relação aos órgãos regionais, tem funções semelhantes às que o Presidente da República desempenha em relação aos órgãos de soberania.

Este tipo de competência política expressa-se designadamente nos poderes seguintes :

a) Assinar e mandar publicar os decretos legislativos regionais e os decretos regulamentares regionais;

b) Exercer o direito de veto em relação a qualquer decreto regional emanado da respectiva Assembleia Legislativa;

c) Dirigir mensagens à Assembleia Legislativa Regional;

d) Levantar a questão da inconstitucionalidade dos diplomas regionais perante o Tribunal Constitucional;

e) Solicitar ao Tribunal Constitucional a apreciação da ilegalidade de normas constantes de diplomas regionais;

f) Solicitar a apreciação da ilegalidade de normas constantes de diplomas emanados dos órgãos de soberania por violação dos direitos da região.

Por outro lado, exerce funções de Governo, dispondo de competência ministerial na coordenação da actividade dos serviços centrais do Estado no tocante aos interesses da região

(artº. 232º, nº 2). Cabe-lhe, ainda, superintender nas funções administrativas exercidas pelo Estado na Região e coordená-las com as exercidas pela própria Região (nº 3 do mesmo artº.) (20).

### 3 - OS PODERES DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

O que caracteriza verdadeiramente a autonomia regional é a sua natureza político-administrativa, expressa no vasto conjunto de poderes cometidos aos órgãos de governo próprio pela Constituição de 1976.

O artigo 229º enuncia um amplo elenco de poderes de natureza política, uns, e administrativa, outros, "a definir nos respectivos estatutos", de que se salientam, designadamente (21):

- a) Legislar em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas aos órgãos de soberania e com respeito pela Constituição e pelas leis gerais da República;
- b) Regulamentar a legislação regional e as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar;
- c) Exercer a iniciativa legislativa, mediante a apresentação à Assembleia da República de propostas de lei e respectivas propostas de alteração;
- d) Exercer a iniciativa estatutária;
- e) Definir actos ilícitos de mera ordenação social e respectivas sanções;
- f) Administrar e dispor do seu património e celebrar actos e contratos em que tenham interesse;
- g) Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei;
- h) Dispor das receitas fiscais e afectá-las às suas despesas;
- i) Adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais nos termos de lei-quadro da Assembleia da República;
- j) Aprovar o plano económico regional, o orçamento regional e as contas da região, e participar na elaboração dos planos nacionais.

Este conjunto de poderes evidencia os dois domínios que exprimem verdadeiramente a natureza política da autonomia regional - a autonomia legislativa e a autonomia financeira.

#### 3.1 - A autonomia legislativa

O poder legislativo, expresso na capacidade conferida às regiões autónomas de criarem um ordenamento jurídico próprio, mediante a aprovação pelas assembleias respectivas de actos legislativos revestindo a forma de decreto legislativo regional

dentro dos condicionalismos impostos pela Constituição, constitui a característica principal da autonomia regional (22).

##### 3.1.1- O interesse específico das regiões

Para a generalidade dos autores o cerne da autonomia legislativa é o interesse específico (23). O Prof. Jorge Miranda, designadamente, considera que "(...) é porque há matérias de interesse específico de cada uma destas regiões, as quais (...) devem ser objecto de normas dimanadas dos seus órgãos, que essa autonomia adquire sentido" (24).

Contudo, a Constituição fixa-se num conceito vago e indeterminado, não enunciando as matérias consideradas de interesse específico. Se os estatutos provisórios nada adiantaram relativamente à Constituição neste domínio, já o Estatuto dos Açores, aprovado pela Lei nº 39/80, de 5 de Agosto, optou pelo enunciado das matérias no seu artº. 27º, o mesmo se verificando no Estatuto da Madeira (artº. 30º), aprovado pela Lei nº 13/91, de 5 de Junho.

Tal enunciado não é, contudo, taxativo.

Daí que a concretização do conteúdo do que deve ser entendido por "interesse específico" tenha sido objecto de uma vasta jurisprudência, quer da Comissão Constitucional, quer do Tribunal Constitucional (25).

Acabou por fixar-se, como critério de orientação interpretativa, que serão matérias de interesse específico "aquelas matérias que lhes respeitem exclusivamente ou que nelas exijam um especial tratamento por ali assumirem peculiar configuração" - (Acórdão TC nº 42/85) (26).

##### 3.1.2 - Condicionantes e limites

Conforme já anteriormente se referiu, as assembleias legislativas regionais, ao contrário do que sucede com a Assembleia da República em relação às leis da República, detêm a exclusividade do poder legislativo, insusceptível, portanto, de delegação ou de autorizações legislativas aos correspondentes governos regionais.

Após a revisão constitucional de 1989 a competência legislativa das regiões autónomas passou a inscrever, para além da competência originariamente definida na alínea a) do nº 1 do artº. 229º, o poder de legislar, sob autorização da Assembleia da República, em matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania [artº. 229º nº 1, alínea b)], bem como o poder de desenvolver, em função do interesse específico das regiões, as leis de bases em matérias não reservadas à competência da Assembleia da República [artº. 229º nº 1, alínea c)] (27).

Subsistem, após a revisão constitucional, os limites fixados pela Constituição ao poder legislativo das R.A(s). Para além da sua subordinação à Constituição e ao Direito Internacional,

o poder legislativo regional tem por limites o respeito pelas leis gerais da República e pelas competências próprias dos órgãos de soberania.

O interesse específico cede perante a competência legislativa própria da Assembleia da República, enunciada nos artigos 164º, 167º e 168º (28).

Em contrapartida, as regiões autónomas têm o poder de exercer a iniciativa legislativa mediante a apresentação à Assembleia da República de propostas de lei [artº. 229º, nº 1, alínea f)].

Há, contudo, que ter em conta que aquela reserva de competência se reporta em muitas matérias ao regime geral ou às bases gerais dos regimes jurídicos. E embora tenha sido objecto de alguma controvérsia o reconhecimento do poder de desenvolvimento das leis de bases pelas assembleias legislativas regionais, a revisão de 1989 eliminou esta controvérsia ao consagrar expressamente aquele poder [artº. 229º, nº 1, alínea c)] (29).

O interesse específico cede igualmente perante as leis gerais da República, definidas como "as leis e os decretos-leis cuja razão de ser envolva a sua aplicação sem reservas a todo o território nacional" (artº. 115º, nº 4).

A subordinação das leis regionais às leis gerais da República tem suscitado controvérsia originada desde logo pela própria definição conceptual de "lei geral da República" não completamente ultrapassada pela redacção actual (30).

À volta desta questão se desenvolve toda a problemática das relações entre o ordenamento jurídico nacional e a ordem jurídica das regiões, sobre a qual a doutrina se tem pronunciado com alguma pertinência (31).

### 3.1.3 - O Estatuto Político-Administrativo

Os estatutos regionais são "leis especiais", quer quanto à tramitação legislativa quer quanto ao seu posicionamento no sistema normativo regional. Sendo leis da Assembleia da República, a iniciativa legislativa originária é competência exclusiva das Assembleias Legislativas Regionais que elaboram os respectivos projectos e os enviam à Assembleia da República para discussão e aprovação (artº. 228º, nº 1). Pode, contudo, a Assembleia da República rejeitar o projecto ou introduzir-lhe alterações (artº. 228º, nº 2).

As regiões autónomas não gozam, pois, de autonomia estatutária embora gozem de reserva de iniciativa neste domínio.

Tendo a estrutura de uma lei ordinária, têm, contudo, um valor legislativo reforçado, impondo-se não só aos órgãos regionais respectivos, mas também às restantes leis da República. Nos termos do artº. 281º, nº 1 alínea d), o Tribunal Constitucional aprecia a ilegalidade de quaisquer normas constantes de diploma emanado dos órgãos de soberania, com

fundamento em violação dos direitos de uma região consagrados no seu estatuto.

O âmbito de cada estatuto político-administrativo é definido pelo desenvolvimento que fazem dos princípios de organização da vida política, económica e social inscritos na Constituição, tendo em conta as especificidades e as circunstâncias próprias de cada região e devem, pois, "desenvolver, explicitar ou concretizar" as normas do Título VII da Parte III da Lei Fundamental (32).

### 3.2 - A autonomia financeira

Do vasto conjunto de poderes que caracterizam a autonomia política destacam-se, para além dos poderes de natureza legislativa, os poderes financeiros de que dispõem as regiões.

Tratando-se de um fenómeno novo no quadro das finanças públicas portuguesas, a autonomia financeira duma região autónoma não pode ser confundida com a autonomia que caracteriza certos serviços públicos. Pela sua natureza e fundamentos corresponde a uma "avançada descentralização político-financeira" (33), consubstanciada num modelo de ampla regionalização dos serviços públicos e num conjunto de capacidades e poderes de que se destacam:

- exercer poder tributário próprio nos termos da lei;
- dispor das receitas fiscais e afectá-las às suas despesas;
- administrar e dispor do seu património;
- aprovar o plano económico regional, o orçamento regional e as contas da região;
- recorrer ao crédito interno e externo.

O exercício destes poderes pelas regiões tem-se desenvolvido num quadro de articulação de competências entre o Estado e as regiões relativamente indefinido, tendo em conta a amplitude daqueles poderes, por um lado, e a natureza unitária do Estado, por outro.

O princípio da participação das regiões autónomas na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, previsto no artº. 229º, nº 1 alínea q) (34), bem como o princípio de cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais definido pelo artº. 231º, são suficientemente vagos para justificar a frequente intervenção da Comissão Constitucional e do Tribunal Constitucional (35).

Permanecem, contudo, em aberto, problemas relacionados com a exacta dimensão da autonomia financeira, a delimitação rigorosa das suas fronteiras, a definição mais concreta dos seus conteúdos.



(1) Esta é uma profunda alteração qualitativa, introduzida simultaneamente na situação dos arquipélagos - cujos distritos desde 1825 já gozavam de maior autonomia administrativa do que os distritos continentais (era o chamado regime autonómico dos distritos das ilhas adjacentes) - e na própria estrutura do Estado Português que, pela primeira vez na história, assim confere poderes substancialmente políticos a órgãos regionais com titulares não designados pelo poder central, a "órgãos de governo próprio". Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 2ª edição Volume III, pág. 228. No mesmo sentido, v. V. Moreira e G. Canotilho - *Constituição Anotada*, 2ª edição, tomo II, pág. 350.

(2) "Em síntese podemos dizer que as regiões administrativas continentais são uma entidade administrativa que exerce funções de auto-administração; enquanto as regiões autónomas insulares são uma entidade política que exerce funções de auto-governo". Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pág. 538. Daí que, para este autor, o estudo da administração regional autónomas deva ser objecto do curso de Direito Constitucional e não do Curso de Direito Administrativo, op. cit. pág. 547. No mesmo sentido, ver Jorge Miranda, para quem "as primeiras (regiões continentais), são autarquias locais como as demais autarquias locais" (op. cit. pág. 229). Perspectiva diferente é a apresentada por Gomes Canotilho para quem "...enquanto a distinção entre regiões autónomas e estados federados é uma distinção qualitativa, pois pressupõe uma relativa autonomia constitucional a favor destes últimos (têm constituição própria e exercem, em princípio, todas as funções que são próprias de um Estado), a diferenciação entre regiões autónomas e entes autárquicos é meramente quantitativa: às regiões autónomas são atribuídas mais funções (+ função legislativa) do que aos entes autárquicos. Esta razão pela qual alguns autores reconduzem a autonomia aos esquemas da autarquia". *Direito Constitucional*, 4ª edição, pág. 655. Concretamente, sobre distinção entre as regiões e os entes autárquicos, ver também F. Amâncio Ferreira, "As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa" Coimbra, 1980, págs. 19 a 23.

(3) Para uma perspectiva histórica da autonomia, ver E. Paz Ferreira, "As Finanças Regionais", Parte II, Cap. I.

(4) A designação de Portugal como Estado unitário tem suscitado alguma controvérsia doutrinária. Para Jorge Miranda, "Portugal é hoje um Estado unitário regional (apesar de esta designação não estar expressamente consagrada no texto constitucional)" (op. cit. vol. III pág. 228). Diferente é a posição de V. Moreira e G. Canotilho para quem "não tem sentido falar em Estado Regional (ou Estado regionalizado), visto que a regionalização política não é um princípio geral de organização do Estado, e abrange apenas uma pequena parte do território nacional, tendo aliás em conta a sua situação particular, designadamente, a de serem territórios insulares. A componente regional não é irrelevante para a caracterização do Estado, mas não chega para qualificar o Estado como "Estado regional" (op. cit. pág. 87). A designação de Portugal

como Estado "unitário regional" foi objecto de uma larga discussão na Assembleia da República quando da 1ª Revisão Constitucional - v. *Diário da Assembleia da República*, 1ª série, nº 130, 2ª legislatura, 2ª sessão legislativa, pág. 5469 e segs. Sousa Franco usa frequentemente a designação "Estado unitário regional", a propósito de articulação entre poderes fiscais e formas de organização do Estado, no seu estudo "A autonomia tributária das Regiões", in VII semana de Estudos dos Açores, 1988, Instituto de Cultura dos Açores. Uma caracterização sumária das diferentes formas de Estados (unitários, regionais e federais): pode ver-se em F. Amâncio Ferreira, op. cit. pág. 11 e seguintes. Ver ainda a proposta de Alberto João Jardim de conversão dos Açores e da Madeira em Estados Federados, proposta concretizada num projecto de redacção dos artigos respeitantes ao título das Regiões Autónomas - "A Região Autónoma da Madeira face à revisão constitucional", in *Democracia e Liberdade*, nº 15.

(5) E. Paz Ferreira, na introdução a um estudo não publicado sobre "Finanças Regionais e Dívida Pública Regional da Madeira", estabelece uma pertinente conexão entre a natureza unitária do Estado português e o princípio de cooperação estabelecido no artº. 231º, ao considerar que "O respeito pela forma unitária do Estado, por um lado, e a atribuição de amplos poderes aos órgãos de governo regional, por outro, têm uma contrapartida que é a de a Constituição prever um conjunto de poderes-deveres de colaboração para os órgãos regionais e para os órgãos de soberania" (pág. 22). Precisando mesmo que: "O princípio da solidariedade nacional, expresso neste artº. 231º, nº 1, constitui uma consequência lógica do desenho constitucional do Estado unitário e implica uma obrigação, do Estado para com as regiões autónomas, que se traduz também num dever de lhes fornecer meios de financiamento destinados a corrigir as desigualdades de partida" (pág. 120).

(6) A consagração deste princípio de audição não é muito clara, tendo vindo a levantar alguns problemas de difícil concretização prática que justifica uma exaustiva intervenção jurisprudencial, sobretudo da parte da Comissão Constitucional. Na doutrina, v. Jorge Miranda, "Participação das Regiões Autónomas", in *Futura das Leis*, INA, 1986 II Vol. pág. 232-238, E. Paz Ferreira, "As Finanças Regionais", pág. 177 a 180, Vital Moreira e Gomes Canotilho, op. cit., tomo II, pág. 370.

(7) Jorge Miranda classifica os poderes das Regiões Autónomas em "substantivos, definidores do conteúdo essencial da autonomia, e outros, adjectivos ou de garantia destinados à defesa dos primeiros", desdobrando-se os primeiros em "poderes de prossecução segundo o princípio de que os interesses regionais devem ser prosseguidos por órgãos de governo próprio - ou de prática de actos próprios, e em poderes de participação em actos do Estado - numa perspectiva concomitante de representação regional e integração nacional" (op. cit. pág. 229). Para além da participação das regiões no Conselho de Estado, através dos presidentes dos governos regionais [artº. 145º, alínea e)] e da intervenção na elaboração dos Estatutos político-administrativos (artº. 228º),

o art.º 229º enuncia um vasto conjunto de poderes de participação das regiões nas decisões do Estado, designadamente:

- participação na elaboração do plano nacional;
- participação na definição e na execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial de modo a assegurarem o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento económico-social;
- participação na definição das políticas respeitantes a águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos;
- participação nas negociações dos tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito;
- pronúncia, por sua iniciativa, ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito.

(8) A expressão "órgãos de governo próprio" já figurava na versão originária da Constituição da República Portuguesa (1976).

(9) "Assembleia Regional" antes da revisão constitucional de 1989.

(10) Esta norma foi objecto de uma iniciativa legislativa no sentido da sua alteração antes das últimas eleições regionais face à expectativa de aumento do número de deputados. Nas últimas eleições regionais foram eleitos 53 deputados sendo a respectiva repartição partidária a seguinte:

P.S.D. 41 - P.S. 7 - U.D.P. 3 - C.D.S. 2.

(11) Na versão inicialmente aprovada pela Assembleia da República era diferente o conteúdo deste artigo. Apesar do Tribunal Constitucional se não ter pronunciado pela sua inconstitucionalidade (V. Acórdão do Tribunal Constitucional nº 1/91, publicado no D.R. I Série, 28 de Fevereiro de 1991), o Presidente da República encontrou no conteúdo proposto razões para o veto político e a conseqüente devolução à Assembleia da República do respectivo decreto (ver a respectiva declaração de fundamento de veto do Presidente da República). Por consenso foi aceite manter as normas do art.º 7º do Estatuto Provisório. Sobre esta matéria, ver na doutrina a posição de Jorge Miranda em "Funções, Órgãos e Actos do Estado", Lisboa, 1990, págs. 301 a 311.

(12) "É uma competência exclusiva das assembleias ou de reserva absoluta (art.º 234º), insusceptível, portanto de delegação ou de ser objecto de autorizações legislativas aos correspondentes governos regionais - o que significa que, a nível regional, se observa mais estritamente o princípio da separação de poderes (decerto, pela menor amplitude dessas matérias e pela natureza puramente parlamentar dos sistemas políticos)", Jorge Miranda, op. cit., pág. 235. Acrescentando em nota a este ponto - "Mais ainda, se, ao contrário do que se passa a nível nacional, nunca pode haver autorizações aos governos regionais, também as assembleias regionais têm uma competência regulamentar ignorada a nível nacional - a

de fazerem os regulamentos de regulamentação das leis dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar [art.ºs. 229º, n.º 1, alínea d), 2ª parte e 234º, n.º 1]". A interpretação sobre o exercício da competência regulamentar nas Regiões Autónomas não tem sido isenta de alguma controvérsia. Ver, designadamente, os Acórdãos nºs 63/88, 95/88 e 268/88 do Tribunal Constitucional. Na doutrina ver ainda Vital Moreira e Gomes Canotilho, op. cit. pág. 359. Num estudo recente, José C. Nabais problematiza a existência de uma autonomia normativa de nível regulamentar nas Regiões Autónomas, "A Autonomia Local", separata do número especial - "Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Afonso Rodrigues Queiró", Coimbra, 1990, págs. 13 a 22.

Em torno da iniciativa de revisão constitucional da Assembleia Regional da Madeira, durante os trabalhos da 2ª Revisão Constitucional, a questão da concessão de poderes legislativos aos governos regionais foi objecto de interessante discussão - Ver DAR, II S., nº 50, RC págs. 1559 e sgs. e DAR, I S., págs. 4153 e sgs.

(13) F. Amâncio Ferreira, op. cit. pág. 91 "(...) O poder estatutário regional configura-se, em termos de autonomia regional, como uma participação no exercício da função legislativa da Assembleia da República, com o seu momento mais importante consubstanciado na reserva de iniciativa legislativa".

(14) As competências da Assembleia Legislativa Regional da Madeira encontram-se enunciadas no art.º 29º do Estatuto, aprovado pela Lei nº 13/91, de 5 de Junho.

(15) Vide por todos, Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional Vol. III, 2ª edição, pág. 233, com a seguinte formulação: "o Governo Regional é politicamente responsável perante a Assembleia Regional e o seu presidente é nomeado pelo Ministro da República, tendo em conta os resultados eleitorais. É responsável perante a Assembleia e não também perante o Ministro, o que confere ao sistema de governo um carácter exclusivamente parlamentar (ao contrário do que sucede com o Governo da República). Nem poderia deixar de ser assim - excluída qualquer opção por um sistema presidencialista ou por um sistema convencional - sem se afectar gravemente o conteúdo da autonomia".

Sobre o sistema de governo das regiões autónomas, v. também F. Amâncio Ferreira, op. cit. pág. 144; Vital Moreira e Gomes Canotilho, op. cit. pág. 375; E. Paz Ferreira, op. cit. pág. 191.

(16) Embora prevista, a figura do Presidente do Governo Regional não constitui, em si mesma, um órgão de governo regional, como acontece em Espanha e Itália.

(17) Para análise da evolução da estrutura orgânica do Governo ver os decretos regionais nº 1/76, de 3 de Novembro, nº 2/76 de 11 de Novembro, nº 12/78/M, de 10 de Março, nº 11/79/M, de 26 de Julho, nº 24/79/M, de 16 de Outubro, nº 2/80/

M, de 11 de Março, nº 15/80/M, de 5 de Novembro, nº 6/82/M, de 8 de Abril, nº 18/83/M, de 31 de Dezembro, nº 12/84/M, de 12 de Novembro, nº 10/88/M, de 9 de Novembro e 1/90/M, de 10 de Janeiro.

(18) Quer o actual Estatuto dos Açores (Lei nº 9/87, de 26 de Março), quer o actual Estatuto da Madeira, Lei nº 13/91, de 5 de Junho, consagram um domínio de competências substancialmente mais alargado do que o inicialmente previsto nos estatutos provisórios, por força, designadamente, do alargamento dos poderes decorrentes das revisões constitucionais entretanto ocorridas.

(19) A figura do Ministro da República tem suscitado larga discussão no plano político. Não é alheio a este debate, certamente, o seu difícil enquadramento político-institucional, unanimemente reconhecido mesmo pela doutrina que defende a sua existência. Sem antecedentes no direito português e sem paralelo noutras experiências constitucionais, "o Ministro da República é uma das figuras constitucionais de mais difícil definição", Vital Moreira e Gomes Canotilho, *op. cit.* Vol. cit. pág. 371. Ver ainda, na doutrina, o estudo de Jorge Miranda "Os Ministros da República para as Regiões Autónomas", publicado na *Revista de Direito e Justiça*, 1980, vol. I, págs. 103 a 123, F. Amâncio Ferreira, *op. cit.* págs. 131 a 137.

Durante a 2ª Revisão Constitucional, em torno da proposta de Revisão Constitucional apresentada pela A.R. da Madeira, a extinção da instituição voltou a ser amplamente discutida quer na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional (v. DAR, I S., nº 51, RC, pág. 1578-1591 e nº 101, RC, pág. 2877-2894) quer no plenário (v. DAR, I S., nº 85 pág. 4153 e sgs. e nº 90, pág. 4489 e sgs.). Ver ainda na jurisprudência do Tribunal Constitucional o Acórdão nº 333/86.

(20) Sobre as competências administrativas do Ministro da República v. declaração de voto de F. Amâncio Ferreira ao Parecer nº 37/79 da Comissão Constitucional que interpreta de forma bastante restritiva aquelas competências em relação às do Governo Central, pronunciando-se pela inconstitucionalidade de um despacho normativo do Ministro da República que contrariava um regulamento de decreto do Governo. Ainda a propósito das competências administrativas do Ministro da República ver, também, o estudo de Jorge Miranda "Os Ministros da República para as Regiões Autónomas", publicado in *Direito e Justiça*, Vol. I, 1980.

(21) Sobre o âmbito desta definição nos estatutos v. designadamente J. Miranda, *op. cit.* pág. 301. Ver ainda Vital Moreira e Gomes Canotilho, *op. cit.* pág. 357 - anotação IV, interpretando a questão de saber se além dos poderes previstos no artº. 229º da Constituição os Estatutos poderiam prever outros.

(22) A segunda revisão constitucional consagrou algumas importantes alterações no domínio da competência legislativa das Regiões Autónomas, sendo de destacar, designadamente, a introdução da autorização legislativa da Assembleia da

República às assembleias regionais em matérias de interesse específico não reservadas à competência própria dos órgãos de soberania [artº. 229º, nº 1, alínea b)] e a faculdade de desenvolvimento das leis de bases em certas matérias não reservadas à competência da Assembleia da República. [alínea c) dos mesmos nº. e artº.].

Em função do interesse específico, concretamente, nesta mesma alínea, abriu-se desde logo a possibilidade de desenvolvimento pelas regiões autónomas das bases da segurança social e do serviço regional de saúde [artº. 168º, alínea f)], sistema de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural [alínea g)], bases da política agrícola [alínea h)], bases do regime e âmbito da função pública [alínea v)], bases gerais do estatuto das empresas públicas [alínea x)].

Sobre as competências legislativas das Regiões Autónomas ver, nomeadamente, Paulo Otero "A competência legislativa das Regiões Autónomas", Amâncio Ferreira, *op. cit.*, págs. 77 a 99, Jorge Miranda, "A autonomia legislativa regional e o interesse específico das Regiões Autónomas", in estudos sobre a Constituição, Vol. II, págs. 307 e 316 e "Funções, Órgãos e Actos do Estado", Lisboa, 1990, págs. 235 a 239.

(23) O conceito de interesse específico tem sido um dos que mais atenção tem merecido tanto da parte da doutrina como da parte da jurisprudência. Na doutrina ver, nomeadamente: Jorge Miranda - "O interesse específico das Regiões Autónomas" in "Estudos sobre a Constituição", Vol. II, págs. 307 a 316, e mais recentemente, "Funções, Órgãos e Actos do Estado", Lisboa, 1990, págs. 320 a 331, Margarida Salema, "A autonomia regional" in "Nos dez anos da Constituição", págs. 215 a 224, V. Moreira e G. Canotilho, *Constituição Anotada*, pág. 358, F. Amâncio Ferreira, *op. cit.* pág. 83.

(24) Jorge Miranda, "A autonomia legislativa regional e o interesse específico das regiões autónomas" in "Estudos sobre a Constituição", Vol. I, pág. 307. Margarida Salema vai mais longe, considerando que "o interesse específico é, em última análise, o critério aferidor da competência legislativa regional", admitindo mesmo que a Constituição "ao estipular que as leis regionais incidem sobre matérias de interesse específico regional fixou substancialmente o objecto da lei regional e delimitou positiva e materialmente o âmbito da competência legislativa dos órgãos regionais". As assembleias legislativas regionais disporiam assim "de uma competência legislativa reservada" (*op. cit.* pág. 219).

Em sentido contrário se manifestam V. Moreira e G. Canotilho que, embora admitam que o conceito de matérias de interesse específico "não é de fácil densificação", *op. cit.* pág. 358, não deixam de considerar que "o poder legislativo regional não envolve nenhuma reserva de competência legislativa regional, não existindo nenhuma área em que só aos órgãos regionais fosse permitido legislar" (*op. cit.* pág. 359, anot. VIII).

(25) Ver, designadamente, os pareceres da Comissão Constitucional nº 7177 (regulamentação da gestão das escolas de ensino preparatório e secundário) e nº 21182 (planeamento familiar), e os Acórdãos do Tribunal Constitucional nº 91/84 (isenção de direitos de importação de matérias primas para a indústria de bordados), nº 42/85 (determinação legislativa do local de cobrança de impostos e imposição de certa localização para a sede de pessoas colectivas), 130/85 (concessão de licenças de trabalho a bordo), 82/86 (definição das carências dos municípios insulares para efeito de repartição de determinadas verbas entre eles), nº 267/87 (imposto de turismo), nº 268/88 (fixação de um complemento regional para o salário mínimo). Ver, sobre os respectivos pareceres e acórdãos, as notas de Álvaro Monjardino in "As autonomias regionais em 10 anos de jurisprudência: 1976-1986", Horta, 1987.

(26) O Acórdão nº 42/85 do Tribunal Constitucional, pronunciou-se pela inconstitucionalidade de uma Resolução do Governo Regional da Madeira (nº 385/82, de 3 de Junho) que fixava a obrigatoriedade de as empresas adjudicatárias de obras a cargo do Governo Regional, serviços, institutos públicos ou empresas públicas, estabelecerem sede social na Região Autónoma, por forma a nela serem tributadas.

(27) Jorge Miranda, in "Funções, Órgãos e Actos do Estado", pág. 235, considera que após a revisão constitucional de 1989 a competência legislativa das Regiões Autónomas se decompõe em:

a) Competência legislativa primária [artº. 229º, nº 1, alínea a)];

b) Competência legislativa derivada - a de legislar sob autorização da Assembleia da República [artº. 229º, nº 1, alínea b), e nºs. 2, 3 e 4];

c) Competência legislativa complementar - desenvolvimento das leis de bases [artº. 229º, nº 1 alínea c) e nº 2, 3 e 4]. Ver, igualmente, Jorge Miranda op. cit. pág. 237, sobre a caracterização da figura da autorização legislativa às Assembleias Regionais, introduzida pela Revisão de 1989.

(28) Nesta perspectiva, segundo Margarida Salema, a competência legislativa regional teria sido reduzida com a 1ª revisão da Constituição em 1982, apesar do alargamento dos seus poderes, face ao alargamento substancial das matérias de reserva de competência da Assembleia da República então verificado (Op. cit., pág. 221).

(29) O entendimento de que as regiões autónomas detinham um poder de desenvolvimento de leis de base era já defendido antes da 2ª Revisão Constitucional por J. Miranda, designadamente in "O interesse específico das Regiões", pág. 112.

(30) Trata-se de uma definição introduzida pela L.C. 1/82, aproveitando norma idêntica do Estatuto dos Açores. Para Margarida Salema, o acolhimento, no texto constitucional, desta fórmula, veio introduzir "dificuldades adicionais" (op. cit. pág. 222).

(31) A doutrina tem-se dividido quanto à interpretação do princípio de subordinação das leis regionais às chamadas "leis gerais da República". Num sentido mais favorável às regiões, ver J. Miranda, "O interesse específico das Regiões", págs. 113 e sgs. Para este autor, a interpretação rígida que uma parte da doutrina faz deste princípio levaria a que "os decretos legislativos regionais ficariam quase reduzidos a regulamentos ou mesmo a regulamentos de execução". Por isso, defende a tese segundo a qual se trata de "subordinação a princípios fundamentais das leis gerais da República", tese que procurou consagrar constitucionalmente durante a discussão da revisão constitucional de 1982. O mesmo autor, mais recentemente, na obra "Funções, Actos e Órgãos do Estado", aborda a temática nas págs. 311 a 320 e 331 a 339.

Mais restritiva é a interpretação de V. Moreira e G. Canotilho, op. cit. pág. 359. Ver ainda sobre o tema, Margarida Salema op. cit. pág. 222, Paulo Otero, op. cit., págs. 158 e sgs., F. Amâncio Ferreira, págs. 99 e sgs., G. Canotilho op. cit. págs. 658 e sgs., P. Coutinho, "A Lei Regional e o sistema das Fontes", págs. 150 e sgs.

(32) Sobre o conteúdo possível dos estatutos político-administrativos das regiões autónomas ver concretamente, por todos, pela actualidade do tema, Jorge Miranda, "Funções, Órgãos e Actos do Estado", págs. 301 a 307. Ver, ainda, Vital Moreira e G. Canotilho, op. cit. págs. 352 a 354. Sobre a relação entre Lei Estatutária, Lei da República e Lei Regional, ver Pereira Coutinho, op. cit., pág. 202 a 210.

(33) Sousa Franco, "O novo sector público", pág. 691. Sobre autonomia financeira das regiões ver, designadamente, E. Paz Ferreira, op. cit., págs. 265 a 268.

Sobre o conceito tradicional de autonomia financeira v. designadamente, Teixeira Ribeiro, "Lições de Finanças Públicas" 1977, págs. 53 a 55, Sousa Franco "Finanças Públicas e Direito Financeiro", 1987 págs. 147 e sgs.

(34) Segundo E. Paz Ferreira, "... a interpretação dada pelo Poder Central às disposições constitucionais que previam a participação das regiões na definição e execução das políticas monetária, financeira e cambial e garantiam o direito de audição quanto às decisões que tivessem implicações no território regional foi, nos primeiros tempos, acenadamente restritiva, enquanto que as reivindicações apresentadas pelas regiões raras vezes tiveram em conta os limites constitucionais", in "Finanças Regionais", pag. 317.

(35) Ver designadamente os Acórdãos nºs. 1/84, 264/86, 125/87 e 403/89.

## CAPITULO II

AS FINANÇAS PÚBLICAS DAS REGIÕES  
AUTÓNOMAS

## 1 - O ORÇAMENTO REGIONAL

## 1.1 - A autonomia orçamental na Constituição

O elevado grau de descentralização político-financeira das regiões autónomas reflecte-se no princípio de autonomia orçamental expresso no poder de "aprovar o plano económico regional, o orçamento regional e as contas da região, e participar na elaboração dos planos nacionais" (1).

O poder de aprovação do orçamento regional é da exclusiva competência da assembleia regional nos termos do artº. 234º, consagrando a Constituição desde a sua versão originária, para o regime jurídico dos orçamentos regionais, uma concepção monista, diferente da concepção dualista proposta para o Orçamento do Estado pela Constituição de 1976, que atribuía à Assembleia da República, apenas, nos termos do artº. 108º., nº. 1, o poder de aprovação da Lei do Orçamento de harmonia com o qual o Governo da República deveria elaborar o Orçamento Geral do Estado.

O regime orçamental proposto para as regiões autónomas justificava-se, dada a natureza parlamentar do sistema de Governo caracterizador da autonomia política (2).

Com a primeira revisão da Constituição o regime orçamental estadual aproximou-se da concepção monista prevista para os orçamentos regionais, passando a Assembleia da República a aprovar o próprio Orçamento e não a Lei do Orçamento, equiparando-se os regimes jurídicos do Orçamento do Estado e dos orçamentos regionais (3).

A existência, até à publicação da Lei nº. 1/82, de dois regimes orçamentais diferentes, terá justificado a dúvida sobre a aplicabilidade aos orçamentos regionais do quadro normativo previsto no artº. 108º e noutras disposições constitucionais relativas ao Orçamento do Estado.

A jurisprudência constitucional (Acórdão do Tribunal Constitucional nº. 206/87, publicado no Diário da República I Série, de 10/7/87, que adiante se analisará mais detalhadamente), pronunciou-se no sentido que a doutrina vinha propondo (4), ou seja, que o disposto no artigo 108º. deveria aplicar-se por interpretação sistemática aos orçamentos regionais. Pode ler-se no citado aresto:

"Embora a C.R.P. versão inicial, simplesmente dispusesse no artº. 233º, nº. 3, que era da exclusiva competência das assembleias regionais a aprovação do orçamento regional (sem qualquer explicitação sobre o seu conteúdo mínimo) o certo é que, por razões sistemáticas, sempre teriam de valer, neste terreno, os princípios que a nível estadual, enformavam o O.G.E. e fossem compagináveis com as especificidades da autonomia regional" (pag. 2 724).

## 1.2 - A autonomia orçamental nos Estatutos Provisórios

Outro tipo de problemas foi levantado pelos Estatutos Provisórios. Algumas das normas propostas em relação ao regime orçamental revelaram-se desajustadas dos princípios constitucionais.

Desajustadas, tanto em relação à concepção monista consagrada para o processo orçamental das regiões autónomas, como quanto ao modelo de "independência orçamental" (5) definido pela Constituição para as regiões autónomas.

Assim, com o artº. 22º alínea f), que definia como competência da assembleia regional, a aprovação do orçamento regional, "discriminado por tipos de receita e por dotações globais correspondentes às funções das Secretarias Regionais" (6), limitava-se, a Assembleia Regional à aprovação não propriamente do orçamento, mas das linhas gerais do orçamento, violando, simultaneamente, o princípio da especificação, o que fundamentou a declaração de inconstitucionalidade daquela norma pelo já citado Acórdão nº. 206/87 (7).

Como aí se refere, "Embora a C.R.P. não dissesse, *expressis verbis*, até onde deveria ir a especificação orçamental, quer a nível das receitas, quer ao nível das despesas, certo é que tal orçamento, necessariamente, teria de ir na discriminação das receitas e das despesas até um grau bem mais adiantado que o desenvolvido nos termos expostos pela lei do Orçamento".

A mesma interpretação limitativa do poder orçamental das regiões em contradição com os princípios inscritos na Constituição, encontra-se na norma do nº 3 do artº 23º dos Estatutos Provisórios, na parte em que determinava que o acto de aprovação dos orçamentos regionais deva revestir a forma de resolução.

Sendo da competência das assembleias respectivas o poder de aprovação dos próprios orçamentos, nos Estatutos colocava-se, em termos substanciais, o acto de aprovação do orçamento no plano dos actos de mero controlo político, e não dos actos materialmente legislativos (8).

Esta interpretação, que na realidade vigorou até à aprovação do orçamento regional para 1988, que ocorreu após a publicação do Acórdão 206/87 do Tribunal Constitucional, sendo, portanto, o primeiro a revestir a forma de decreto legislativo regional, acabou por condicionar todo o processo orçamental regional e particularmente o sistema de repartição de competências entre a assembleia legislativa regional e o governo regional.

Já que ao aprovar o orçamento por via de resolução a assembleia se autolimitava no exercício das suas competências, ficando, designadamente, impedida de intervir no conteúdo orçamental propondo alterações no exercício do chamado "direito de emenda" (9), (10).

A aprovação do orçamento sob a forma de resolução teve outro tipo de consequências, já que, embora as resoluções, quando de eficácia externa, estejam sujeitas a publicação no Diário da República, não estão, contudo, sujeitas a assinatura

do Ministro da República, nem se submetem, por outro lado, ao controle preventivo da constitucionalidade (11).

Embora não se tendo pronunciado directamente sobre a inconstitucionalidade do nº. 3 do artº. 23º, o que não lhe foi requerido, o Tribunal Constitucional no acórdão citado e a propósito da Resolução nº 4/85/M, de 18 de Outubro, concluiu que o acto de aprovação do orçamento regional deveria revestir a forma de decreto legislativo regional (12).

Os Estatutos Provisórios revelaram ainda incoerências, no artigo 33º, alínea g), em que se faz alusão à integração do orçamento regional no Orçamento Geral do Estado (13), e no artigo 57º, em que refere mesmo que o orçamento regional seria posto em vigor pela Lei do Orçamento (14).

Contudo, na prática, nem os orçamentos regionais passaram a integrar o Orçamento do Estado, nem teve relevância jurídica a norma do artº. 57º citado, fazendo coincidir a entrada em vigor do Orçamento do Estado e dos orçamentos regionais (15).

O Estatuto dos Açores, aprovado pela Lei nº. 39/80, de 5 de Agosto, eliminou tal disposição, não fazendo qualquer referência à necessidade dos orçamentos regionais serem postos em vigor pelo Orçamento do Estado.

Também neste domínio, da articulação entre o Orçamento do Estado e os orçamentos regionais, a norma do artº. 58º segundo a qual "o financiamento dos déficits orçamentais resultantes de investimentos constantes do plano regional será definido por diploma do Governo da República", não veio, contudo, a ter concretização efectiva, pelo menos nos termos previstos (16).

Esta norma não foi, todavia, aproveitada, nem pelo Estatuto dos Açores nem pelo Estatuto da Madeira, recentemente publicado (17).

### 1.3 - O regime de enquadramento orçamental regional

Os desajustamentos verificados entre a Constituição e os Estatutos Provisórios, quanto ao modelo orçamental das regiões autónomas, reflectiu-se naturalmente na legislação de enquadramento orçamental aprovada.

Tomam-se como exemplo os Açores, já que a Madeira não fez aprovar nenhum diploma desta natureza, à excepção do Decreto Regional nº. 5/77/M, a que adiante se fará referência.

Ali fez-se a adaptação à Região da Lei nº. 64/77, de 26 de Agosto (a 1ª. lei de enquadramento do Orçamento do Estado) pelo Decreto Regional nº. 3/78/A, de 18 de Janeiro, que passou a constituir na realidade a "Lei de enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores", que acabou por acolher as disposições do Estatuto Provisório sobre matéria orçamental,

designadamente no que respeita ao princípio da especificação e à forma de aprovação do orçamento.

Deste modo, relativamente à classificação das receitas e despesas, adoptou-se a norma do artº. 22º, alínea f), segundo a qual o orçamento deveria ser discriminado por tipos de receita e por dotações globais correspondentes às funções das secretarias regionais (18), enquanto que a lei de enquadramento do O.G.E. objecto de adaptação, definia no seu artigo 8º, nº. 1, que a especificação das receitas e das despesas se deveria reger por "códigos de classificação orgânica, económica e funcional, devendo ser essas receitas e despesas sempre agrupadas, dentro da classificação económica, em correntes e de capital", referindo-se, no nº. 2, que a estrutura dos códigos de classificação seria definida por decreto-lei (19).

Definia-se, pois, para o orçamento da Região Autónoma dos Açores um grau de discriminação inferior ao previsto para o O.G.E., contrariando a natureza jurídica dos regimes orçamentais definidos pela Constituição para o O.G.E. (dualista) e para os orçamentos das regiões autónomas (monista), como atrás se analisa.

O mesmo se verificando quanto à forma de aprovação. No nº. 1 do artº. 13º do Decreto nº. 3/78/A estipula-se que o Governo elaboraria o orçamento "de acordo com as resoluções que tiverem incidido sobre as propostas do orçamento e do plano regionais", fixando uma disciplina de elaboração orçamental que reduziu o orçamento a dois mapas - os anexos I e II da proposta e de consequente "despojamento de poderes da Assembleia" (20), (21). Esta situação só veio a ser alterada com a aprovação do Decreto Legislativo Regional nº. 17/87/A, de 13/11, que alterou o Decreto Regional nº. 3/78/A, de acordo com as exigências da declaração de inconstitucionalidade de várias normas deste Decreto Regional pelo citado Acórdão do Tribunal Constitucional nº. 206/87 (22). Salienta-se, ainda, que a Lei nº. 64/77, foi alterada na sequência da revisão constitucional de 1982, que introduziu alterações significativas no regime orçamental do Estado, pela Lei nº. 40/83, de 13 de Dezembro. Esta nova lei de enquadramento do orçamento de Estado não foi objecto, por conseguinte, de qualquer adaptação na Região Autónoma dos Açores (23).

A Região Autónoma da Madeira nunca teve um quadro normativo próprio de regulação do processo orçamental regional (24). O único diploma aprovado sobre matéria orçamental foi o Decreto Regional nº. 5/77/M, de 21 de Abril, que definia os termos em que o Governo Regional podia alterar o orçamento. Não se tratava, pois, de uma "lei de enquadramento do orçamento regional" (25). Este diploma regional foi mesmo aprovado anteriormente à Lei nº. 64/77 (26) e inspira-se no diploma que regulava as alterações do O.G.E. antes da aprovação da lei de enquadramento orçamental - o Decreto Lei nº. 54/72, de 15 de Fevereiro, a que se faz referência no respectivo preâmbulo, correspondente por conseguinte ao modelo orçamental anterior à Constituição de 1976 (27). Este decreto regional fundamenta-se na absoluta necessidade do "Governo Regional poder alterar o seu orçamento para fazer face às despesas indispensáveis e

urgentes não previstas ou insuficientemente dotadas" (28), e conferia ao Governo Regional uma ampla margem de manobra para alterar o orçamento aprovado pela Assembleia Regional (29).

Dá que várias das suas normas tenham sido declaradas inconstitucionais pelo Acórdão nº. 206/87 (30).

De referir, ainda, que a partir da 1ª. revisão constitucional e com a publicação da Lei nº. 1/82, passou a considerar-se como matéria de reserva exclusiva da Assembleia da República [artº. 168º, nº. 1, alínea p)], legislar sobre "o regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais".

Não parecendo muito claro o sentido da introdução desta alínea (31), o que é um facto é que a interpretação do Tribunal Constitucional, pelo Acórdão 206/87, orienta-se, claramente, no sentido de que as assembleias regionais perderam, com a entrada em vigor da Lei Constitucional nº. 1/82, competência para "legislar sobre matérias de enquadramento orçamental regional" (32). Refira-se, contudo, que já depois da publicação do citado acórdão a Assembleia Regional dos Açores aprovou o Decreto Legislativo Regional nº. 17/87/A, atrás referido, que altera o Decreto Regional nº. 3/78/A nas normas declaradas inconstitucionais. Tratando-se de "matérias de enquadramento orçamental regional", a sua aprovação gerou alguma controvérsia política, tendo vingado na Região Autónoma dos Açores a tese segundo a qual, tratando-se de uma alteração de um decreto regional, e então direito positivo na ordem interna da região e do país, "a forma correcta de alterar um decreto regional é apresentar um projecto ou uma proposta de decreto legislativo regional" (33). Este novo diploma não veio, efectivamente, a ser objecto de fiscalização abstracta de constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional. No entanto, até ao presente momento, a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas não desapplicou qualquer daquelas normas, constantes do Decreto Legislativo Regional nº. 17/87/A, com fundamento em qualquer inconstitucionalidade orgânica, natural ou formal, no exercício dos seus poderes jurisdicionais e de controlo financeiro, no âmbito do território da Região Autónoma dos Açores.

Situação diferente é a da Região Autónoma da Madeira que, depois da declaração de inconstitucionalidade da maior parte das normas do Decreto nº. 5/77/M, ficou, praticamente, sem normas orçamentais regionais, situação como considera Eduardo Paz Ferreira "totalmente insatisfatória e inadequada à autonomia financeira regional (...) com a prática inexistência de legislação regional reguladora do procedimento orçamental e com o recurso permanente à aplicação analógica ou integração sistemática pelas normas financeiras nacionais" (34).

#### 1.4 - O Acórdão nº. 206/87 do Tribunal Constitucional

Como se pode verificar, a publicação, no Diário da

República, I Série, em 10/7/87, do Acórdão nº. 206/87, constitui um marco quanto à delimitação do quadro da autonomia orçamental das regiões autónomas, tendo vingado a interpretação segundo a qual as normas do artº. 108º. e outras disposições constitucionais relacionadas com o seu desenvolvimento, designadamente a lei do enquadramento orçamental, se aplicam, por integração sistemática, aos orçamentos regionais. Resta saber, como considera Paz Ferreira (34), até que ponto a "integração sistemática" utilizada neste domínio "poderá esvaziar totalmente a autonomia garantida constitucionalmente". Dá a referência, feita pelo mesmo autor, à perspectiva diferente desenvolvida pelo conselheiro Cardoso da Costa na respectiva declaração de voto, para quem as disposições constitucionais relacionadas com o Orçamento do Estado, "não são directamente aplicáveis aos orçamentos das Regiões Autónomas (...), embora se deva entender que são os princípios fundamentais sobre a organização orçamental aí compendiados". Acrescentando, "(...) A Constituição não impõe que o modelo orçamental das Regiões Autónomas seja perfeitamente idêntico ou coincidente com o do Estado; mas certamente exige que tal modelo respeite aqueles princípios fundamentais" (35).

Contudo, esta interpretação não pareceu ter sido objecto de qualquer desenvolvimento e, na realidade, a ausência de produção legislativa, quer no plano regional quer no plano nacional, reguladora das relações entre os diferentes níveis das finanças públicas, acaba por evidenciar o que constitui "um dos aspectos de maior fragilidade da autonomia financeira regional" (36).

A publicação deste acórdão teve reflexos diferentes nas regiões autónomas.

Como vimos anteriormente, a existência na Região Autónoma dos Açores de uma "lei de enquadramento orçamental regional" - o Decreto Regional nº 3/78/A - serviu de fundamento à simples adaptação deste decreto regional expurgado das normas declaradas inconstitucionais, continuando o processo orçamental na R.A.A. a ser regulado por diploma específico - o Decreto Legislativo Regional nº. 17/87/A.

Diferentemente, a inconstitucionalização da maioria das normas do Decreto Regional nº. 5/77/M deixou a Região Autónoma da Madeira, praticamente, sem normas orçamentais próprias, passando a aplicarem-se, com a necessária adaptação, a partir do orçamento regional referente a 1988, as disposições legais respeitantes ao Orçamento do Estado.

Assim, o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1988 já foi aprovado sob a forma de decreto legislativo regional, referindo-se, no seu articulado, expressamente, a aplicação das leis gerais da República "em tudo o que não estiver contemplado neste decreto em matéria orçamental e sua execução" (37). Norma idêntica tem prevalecido nos diplomas de aprovação dos orçamentos seguintes.

#### 1.5 - A Revisão Constitucional de 1989

Tendo a jurisprudência constitucional determinado a aplicabilidade das disposições constitucionais sobre matéria orçamental, bem como o seu desenvolvimento, aos orçamentos regionais, importa ter presente as alterações introduzidas pela 2ª. Revisão Constitucional no regime orçamental. Este desenvolve-se agora pelos artºs. 108º (que fixa os princípios, a estrutura e o conteúdo), 109º (que define as regras de elaboração) e 110º (sobre o regime de fiscalização). De entre as alterações introduzidas registam-se, designadamente, as seguintes:

a) O Orçamento de Estado deve passar a discriminar as receitas e despesas dos fundos e serviços autónomos [alínea a) do nº. 1 do artº.108º.], alargando-se significativamente a informação a prestar pelo Governo à Assembleia da República. De entre os relatórios que devem acompanhar a proposta orçamental (nº 3 do art. 109º), destaca-se o das transferências orçamentais para as regiões autónomas [alínea e)], que foi, aliás, objecto de interessante discussão na Comissão de Revisão (38);

b) Admite-se a estruturação do Orçamento do Estado por programas (artº. 108º, nº. 3) e classifica-se o regime das autorizações legislativas contidas no O. E. (artº. 168º, nº. 5);

c) Subordina-se a lei do orçamento, na sua elaboração, organização, votação e execução, à lei de enquadramento, a qual deve, igualmente, incluir o regime de elaboração e execução dos fundos e serviços autónomos (artº 109º, nº 1).

Na sequência destas alterações, foi aberto o processo de adaptação da lei de enquadramento do Orçamento do Estado às novas disposições constitucionais, de que resultou a Lei 6/91, de 20 de Fevereiro, aprovada por unanimidade na Assembleia da República (39).

Se a lei de enquadramento orçamental não foi incluída no elenco das leis orgânicas, trata-se de uma "lei materialmente constitucional" de "valor reforçado" (40), cuja superioridade se manifesta na redacção do artº. 109º, nº. 1, em que se afirma, claramente, a subordinação das sucessivas leis do orçamento à respectiva lei de enquadramento, passando a sua violação a constituir, segundo uns autores, causa de inconstitucionalidade indirecta (41) e segundo outros autores, causa de ilegalidade (42).

A nova lei de enquadramento consagra algumas inovações que deverão ser tomadas em consideração relativamente ao processo orçamental regional. Designadamente, consagra-se uma nova fórmula de determinação do equilíbrio orçamental assente num critério de distinção entre receitas e despesas efectivas e não efectivas (43), define-se uma nova estrutura para o O.E., tornando mais explícito o conteúdo do articulado da proposta de Lei (artº 11º), alargando-se substancialmente o elenco dos mapas que integram o orçamento (artº. 12º) bem como os respectivos anexos informativos (artº 13º), e explicitando-se o princípio segundo o qual "as despesas do Estado e dos serviços e fundos autónomos podem ser apresentadas por programas, os quais deverão conter a definição dos objectivos fundamentais a prosseguir e a quantificação dos meios necessários para o efeito" (artº. 12º, nº. 2). Apresenta-se

uma nova regulamentação das contas públicas, particularmente da Conta Geral do Estado, encurtando-se o prazo para a sua apreciação e aprovação pela Assembleia da República (30 de Junho do ano seguinte, em vez de 31 de Dezembro), e definindo-se, no artº. 27º, a sua nova estrutura, em correspondência com a do orçamento. A experiência dirá se a solução encontrada quanto à estrutura e conteúdo da Conta Geral do Estado, apesar de votada por unanimidade, é a mais adequada à transparência da gestão pública e seu controlo, pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República.

## 2 - RECEITAS E DESPESAS REGIONAIS

### 2.1 - Generalidades

Um dos elementos caracterizadores da autonomia financeira é o poder conferido às regiões autónomas de disporem de receitas próprias que podem afectar às suas despesas.

O sistema de financiamento das autonomias regionais, definido pela Constituição, pode considerar-se como um "sistema misto" (44), conjugando receitas próprias, como sejam as resultantes das actuais alíneas h), i) e s) do nº. 1 do artº. 229º com as transferências do Estado, por força do princípio de cooperação disposto no artº. 231º (45).

A principal disposição constitucional neste domínio continua a ser a do artº. 229º, nº. 1º, alínea i), que sofreu alterações com as duas revisões, num sentido que se pode considerar de reforço dos poderes das regiões. De facto, na versão originária da Constituição, atribui-se às regiões o poder de "dispôr das receitas fiscais nelas cobradas e de outras que lhes sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas".

Com a primeira revisão da Constituição, acrescenta-se àquela norma o exercício do "poder tributário próprio, nos termos da lei", introduzindo-se, com a segunda revisão, uma outra norma conferindo às regiões o poder de "adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos de lei-quadro da Assembleia da República".

Actualmente, é a seguinte a redacção da alínea i) do artº. 229º: "exercer poder tributário próprio nos termos da lei, e dispôr das receitas fiscais nelas cobradas e de outras que lhes sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas, bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos da lei-quadro da Assembleia da República".

### 2.2 - As receitas regionais

Os Estatutos Provisórios precisavam um pouco mais a natureza destas receitas. Nos termos do artº. 53º, constituem receitas da região:

- Os rendimentos do seu património;
- Os impostos, taxas e adicionais nela cobrados;

As participações nos benefícios decorrentes de tratados e acordos internacionais;



### O produto dos empréstimos.

Quer o Estatuto Definitivo dos Açores quer o Estatuto Definitivo da Madeira desenvolvem, consideravelmente, o elenco das receitas regionais. O Estatuto da Madeira, aprovado pela Lei nº. 13/91, de 5 de Junho, define, ainda, no artº. 67º como receitas da região, designadamente:

- Os impostos incidentes sobre mercadorias destinadas à Região e liquidadas fora do seu território, incluindo o IVA;

- Outros impostos que devam pertencer-lhe, nomeadamente em função do lugar da ocorrência do facto gerador da obrigação do imposto;

- O apoio financeiro do Estado, nomeadamente aquele a que a Região tem direito, de harmonia com o princípio da solidariedade nacional;

- O produto da emissão de selos e moedas com interesse numismático;

- Os apoios das Comunidades Europeias;

- As receitas provenientes das privatizações, de acordo com o disposto na lei-quadro prevista no nº. 1 do artº. 85º da Constituição.

Destacam-se, pela sua importância, as receitas fiscais, as receitas resultantes de empréstimos e as transferências do Estado.

#### 2.2.1-As receitas fiscais

As receitas fiscais merecem particular atenção, entre os diferentes tipos de receitas previstas. Como se pode verificar, se a Constituição definia, como regra, a atribuição das receitas cobradas nas regiões às próprias regiões, os estatutos procuram dar-lhe uma determinada extensão, definindo um princípio de titularidade de todos os impostos que apresentem qualquer conexão com território da região.

No facto de ter tido consagração constitucional o princípio de que todas as receitas fiscais cobradas no espaço da região são receitas próprias da Região, reside, segundo o Prof. Sousa Franco, "o princípio de uma delimitação de um poder tributário próprio, diverso e autónomo do poder tributário do Estado" (46).

Contudo, a questão de saber se as regiões autónomas são verdadeiros titulares dos impostos nelas cobrados, ou se tais impostos têm como sujeito activo o Estado, não tem sido pacífica na doutrina das finanças públicas portuguesas (47).

E se a doutrina se tem dividido quanto a esta interpretação, o Tribunal Constitucional tem sustentado posições limitativas do poder das regiões disporem das receitas fiscais nelas cobradas, designadamente pelo Acórdão nº. 11/83, de 12 de Outubro de 1983, a propósito do lançamento de um imposto extraordinário

(48).

No plano prático, contudo, quer neste caso, quer no caso da criação de um imposto sobre produtos petrolíferos, pela Lei nº. 9/86, de 30 de Abril, as regiões acabaram por ser compensadas das receitas deles resultantes.

Mais relevante, como sublinha Paz Ferreira, do ponto de vista da autonomia regional, é a consequência que tem para a política económica regional, "a impossibilidade das regiões controlarem as alterações ao sistema fiscal nacional, colocando-as numa posição de incerteza e instabilidade quanto ao montante e certeza das receitas" (49).

Daí a importância da atribuição, pela primeira revisão constitucional, de um poder tributário próprio às regiões que não teve, contudo, até agora, qualquer desenvolvimento.

Também esta disposição tem gerado controvérsia entre uma interpretação mais restritiva da jurisprudência constitucional (50) e posições mais abertas de uma parte da doutrina (51). Subsiste, contudo, "a questão teórica de saber qual o sentido exacto da expressão poder tributário", sobretudo depois de a revisão constitucional de 1989 ter aberto a possibilidade de adaptação do sistema fiscal nacional à região, no âmbito de uma lei-quadro da Assembleia da República (52).

#### 2.2.2-As receitas creditícias

Não existe na Constituição uma referência expressa ao poder das regiões autónomas recorrerem ao crédito como forma de financiamento dos défices regionais.

Os Estatutos Provisórios, contudo, já incluíram entre as receitas das regiões o produto dos empréstimos [artº. 82º alínea e)].

A exigência de autorização da assembleia regional para a realização de empréstimos e outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante bem como o estabelecimento das respectivas condições gerais foi inscrita no Estatuto dos Açores e acolhida no Estatuto da Madeira (53).

O poder decisivo conferido às assembleias regionais em matéria de endividamento regional deve, por razões óbvias, aproximar-se do poder da Assembleia da República, neste mesmo domínio.

Esta foi, aliás, a interpretação desta Secção Regional do Tribunal de Contas, no recente Acórdão proferido a propósito do processo de consolidação da dívida da R.A.M., em que se pode ler: "a autorização dos empréstimos públicos, em geral, pelas assembleias legislativas regionais e dos empréstimos externos pela Assembleia da República, uma vez respeitados os limites de endividamento fixado na Lei do Orçamento do Estado, em cada exercício, deve reger-se pelos princípios fixados na Lei nº. 12/90 para autorização de empréstimos públicos estaduais" (54).

Se pela aplicação, por analogia, do regime previsto na Lei nº. 12/90, de 7 de Abril, relativamente aos empréstimos a emitir pelo Estado, se podia supôr que a autorização da Assembleia Legislativa Regional deveria revestir a forma de decreto legislativo regional, com a entrada em vigor do Estatuto da Madeira, aprovado pela Lei nº. 13/91, de 5 de Junho, passa a prevalecer o disposto no artº. 31º que estabelece para aquele acto da Assembleia Legislativa Regional a forma de resolução (55), (56).

O regime de endividamento regional passou a ser regulado, entretanto, pelo Decreto-Lei nº. 336/90, de 30 de Outubro. Este diploma, que procura, nos termos do respectivo preâmbulo, introduzir "maior clareza e objectividade" nas relações financeiras entre o Estado e as regiões autónomas, tem por objectivo a definição dos regimes de endividamento e de financiamento dos défices das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, apresentando nesta perspectiva algumas inovações, embora, de acordo com o artº. 7º. deste diploma, e no que diz respeito à Região Autónoma da Madeira, prevaleçam para todos os efeitos os objectivos e metas constantes do Programa de Reequilíbrio Financeiro, durante o respectivo período de vigência (57).

A principal inovação consiste no estabelecimento de limites máximos no endividamento regional directo e indirecto, a fixar anualmente, mediante norma a incluir na Lei do Orçamento do Estado, norma esta que deverá ser fundamentada pelo relatório sobre transferências orçamentais para as regiões autónomas, que deve acompanhar a proposta de O.E. a apresentar à Assembleia da República (58).

O resultado do endividamento adicional ou do aumento de crédito à região não deve ter por efeito permitir que o serviço da dívida ultrapasse os 25% das receitas correntes da região no último ano.

Por outro lado, a dívida das regiões autónomas fica sujeita ao regime fiscal da dívida pública (artº. 6º), e estabelece-se que, para financiar défices momentâneos de tesouraria, cada região autónoma poderá movimentar junto do Banco de Portugal, sem quaisquer encargos de juros, uma conta corrente, cujo saldo não pode exceder 10% do valor das receitas correntes cobradas no penúltimo ano (artº. 5º).

A utilização da conta corrente gratuita, junto do Banco de Portugal, estava já consagrada, no caso dos Açores, mediante uma norma do respectivo Estatuto e, no caso da Madeira, pelo Decreto-Lei nº 33/84, de 24 de Janeiro (59). Contudo, se neste diploma se fixava a obrigatoriedade de reembolso das importâncias utilizadas no final do ano, a sua revogação expressa, pelo Decreto-Lei nº 336/90, faz supôr que cessou aquela obrigatoriedade, passando o regime de reembolso dos levantamentos feitos ao abrigo da conta corrente das regiões a ser o mesmo do Estado, para o qual não o existe obrigação de reembolso (60).

Refira-se, ainda, que a publicação do Decreto-Lei nº. 336/

90 não foi encarada de forma completamente pacífica pelas regiões autónomas, tendo sido mesmo solicitada a sua ratificação pela Assembleia da República (61).

### 2.2.3- As transferências do Orçamento do Estado

As transferências anuais, do Orçamento do Estado para as regiões autónomas, constituem a expressão mais evidente do princípio de solidariedade nacional, consagrado no artº. 231º, nº. 1, da Constituição e concretizado pelos Estatutos respectivos. Nos Estatutos Provisórios dispunha-se que as regiões participariam nos benefícios decorrentes de tratados e acordos internacionais que directamente lhe digam respeito, incluindo os relativos às águas territoriais e zonas de domínio económico exclusivo contíguas aos arquipélagos (artº. 55º), definindo-se, por outro lado, que as regiões, de harmonia com o princípio da solidariedade nacional, receberiam apoio financeiro do Estado - ou para o mesmo contribuiriam com parte das suas receitas - conforme anualmente fosse estabelecido pelo Orçamento Geral do Estado (artº. 56º).

No Estatuto dos Açores este artigo passou a ter uma redacção diferente, acolhida igualmente pelo Estatuto da Madeira, recentemente publicado, segundo a qual "de harmonia com o princípio da solidariedade nacional, o Estado dota a Região dos meios financeiros necessários à realização dos investimentos constantes do plano regional que excederem a sua capacidade de financiamento, de harmonia com um programa de transferência de fundos a acordar entre o Governo da República e o Governo Regional" (62).

Contudo, este tem sido um domínio que mais dificuldades vem colocando ao relacionamento entre o Estado e as regiões. Certamente a dificuldade de quantificar este dever de solidariedade nacional e os custos da insularidade justificam a inexistência de uma lei financeira geral, que permita regular o conjunto das relações financeiras entre o Estado e as regiões, entre o Orçamento do Estado e os orçamentos regionais, ficando o montante das respectivas transferências anuais dependente da capacidade de negociação anual definidora da base contratual em que tem assentado o desenvolvimento das autonomias regionais (63).

Como atrás se referiu (64), após a revisão constitucional de 1989 fixou-se, no texto constitucional e após alguma controvérsia, uma norma segundo a qual, entre os relatórios que têm de acompanhar a proposta orçamental, se deve incluir o referente às transferências orçamentais para as regiões autónomas [artº. 109º, nº 3, alínea e)] (65).

### 2.3 - As despesas regionais

Um dos elementos caracterizadores da autonomia financeira regional é a faculdade de que as regiões dispoem de realização de despesas segundo objectivos próprios consubstanciados em políticas decorrentes de um programa de governo próprio aprovado pela respectiva assembleia legislativa regional, concretizado nas propostas de plano e orçamento definidorcs

de um padrão específico de satisfação de necessidades públicas (66).

Existem, pois, dois níveis de decisão financeira em matéria de despesa, o Estado e as regiões autónomas.

A autonomia de despesa destas encontra uma forte limitação nos condicionamentos atrás referidos às receitas regionais por força de decisões do Estado com incidências ao nível regional (67).

Por outro lado, o modelo de regionalização adoptado, com a atribuição às regiões autónomas, da generalidade das funções do Estado no domínio da satisfação das necessidades públicas, confronta-se com a limitação das receitas próprias das regiões para responderem àquelas necessidades, o que justifica, em parte, as dificuldades financeiras que as regiões têm conhecido, designadamente a Região Autónoma da Madeira.

Este desfazamento, entre a estrutura das despesas e das receitas regionais, foi sendo agravado pela indefinição dos critérios de financiamento dos défices regionais, já atrás referida, e que tem justificado alguma instabilidade no modelo de relacionamento institucional entre o Estado e as regiões autónomas.

### 3. - A AUTONOMIA PATRIMONIAL

#### 3.1 - Generalidades

Nos termos da Constituição, as regiões autónomas têm a faculdade de administrar e de dispor do seu património e celebrar os actos e contratos em que tenham interesse actual [alínea h) do nº. 1 do artº. 229º].

A existência de um património próprio é, de facto, praticamente uma consequência do próprio reconhecimento de personalidade jurídica a determinada entidade de base territorial (68).

Coloca-se, contudo, a questão de saber qual é a extensão desse património e como se distingue de outros patrimónios públicos existentes na mesma área geográfica.

A primeira constatação importante a fazer é a de que, sendo as regiões uma criação da Constituição de 1976, o seu património teria de ser constituído de novo, podendo sê-lo quer pela transferência de bens integrados noutros patrimónios, quer pela actividade dos seus órgãos próprios, na medida em que ela se traduza em escolhas susceptíveis de gerarem consequências no plano patrimonial.

A possibilidade do património vir a ser integrado por bens adquiridos pelas regiões é, assim, totalmente pacífica e era, desde logo, admitida pelo artigo 60º do Estatuto Provisório da Madeira, quer na versão original, quer na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 427-F/76.

Da mesma forma, não levanta qualquer dúvida a transferência de bens dos antigos distritos autónomos (69) para as regiões, consagrada na mesma disposição estatutária.

Também a manutenção da independência dos patrimónios das autarquias, relativamente ao património da região, não levanta qualquer dúvida, na medida em que a Constituição, no artº. 240º, consagra a autonomia financeira e patrimonial das autarquias locais, em termos de tal valor não poder ser sacrificado ao da autonomia financeira regional (70).

As questões importantes colocam-se, assim, ao nível da delimitação entre os patrimónios do Estado e das regiões.

Como ficou já visto, a possibilidade de transferência dos bens que integram o património do Estado é muito ampla, tendo apenas um limite, decorrente da existência de um domínio público eminente que, como sustentou a Comissão Constitucional (71), e tem sido igualmente sustentado pela doutrina portuguesa (72), não pode ser transferido para as regiões (73).

Os estatutos provisórios de autonomia, no entanto, não deram logo resposta a esta questão, remetendo para os estatutos definitivos, o que teve como consequência a definição de uma regra de manutenção tendencial do património do Estado inalterado, exceptuando-se apenas os casos em que tivesse havido transferência para a região através de um acto concreto (74).

Uma concepção diferente só viria a ser formulada no chamado Estatuto Definitivo dos Açores, aprovado pela Lei nº. 39/80, de 5 de Agosto, que optou por uma regra de transferência genérica dos bens do Estado para a região com a excepção, quanto ao domínio público, dos bens "que interessam à defesa nacional e os que estejam afectos a serviços públicos não regionalizados" e, quanto ao domínio privado, dos bens afectos a serviços do Estado não regionalizados (artº. 90º).

Tal disposição é semelhante à constante do Estatuto Definitivo da Madeira (artº. 76º), aprovado pela Lei nº. 13/91, de 5 de Junho.

E, em qualquer caso, inequívoco que a Região Autónoma da Madeira dispõe de um património regional que se pode, por paralelismo com o artº. 2º do Decreto-Lei nº. 477/80, de 15 de Outubro, definir como o conjunto de bens do seu domínio público e privado e os direitos e obrigações de conteúdo económico de que a região é titular.

Destacam-se, assim, três zonas especialmente relevantes ao património regional: a do domínio privado, a do domínio público e a do património financeiro, para usar a terminologia do Decreto-Lei nº 477/80, ou creditício, para recorrer antes à terminologia usada por Sousa Franco (75).

Cada uma destas grandes zonas do património regional levanta problemas distintos e que convém analisar em separado.

### 3.2 - Domínio privado e domínio público da Região Autónoma da Madeira

O domínio privado da Região Autónoma da Madeira foi já objecto de legislação regional (Decreto Regulamentar Regional nº 5/82/M, de 18 de Maio) para efeitos de inventário, em termos que parecem adequados, encontrando-se a sua gestão a cargo da Secretaria Regional das Finanças, que a exerce através da Direcção de Serviços do Património e Económico (artº. 12º da Lei Orgânica da Secretaria Regional, aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional nº. 12/90/M, de 28 de Junho).

No que diz respeito ao domínio público regional, não existe qualquer legislação específica. Assinale-se, no entanto, que tal legislação só poderá ser produzida pela Assembleia da República, dado que, se já antes da última revisão constitucional parecia ser a interpretação mais correcta a de que a reserva de competência abrangia também o domínio público regional, essa leitura é agora inquestionável em face ao novo artigo 84º, que determina, no nº. 2, que “A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites”.

Parece, ainda assim, que a Assembleia Legislativa Regional poderia tomar a iniciativa de propor à Assembleia da República legislação sobre esta matéria, adoptando como quadro de referência a norma do Estatuto Definitivo, salvaguardando as especificidades de administração que se possam justificar.

### 3.3 - O património creditício

Finalmente, importa considerar as questões relacionadas com o património creditício que, para recorrer à enumeração de Sousa Franco (76), é integrado, do lado do activo, por:

- os créditos, direitos de participação social e outros direitos equivalentes com conteúdo patrimonial imaterial;
- os saldos de tesouraria da região;
- as participações da região em empresas nacionais ou estrangeiras;
- a titularidade da região sobre as empresas públicas.

Assume particular relevância, no quadro deste património creditício, a sua componente empresarial, ou seja, as empresas públicas regionais ou participadas pela região que, não revestindo, no caso da Madeira, a importância que têm nos Açores, representam, ainda assim, instrumentos de política económica significativa no espaço regional (77).

A possibilidade de criação de empresas públicas regionais é uma consequência directa das disposições constitucionais sobre autonomia e, designadamente, das que atribuem às regiões o poder de administrar e dispor do próprio património.

Menos transparente se revelou, no entanto, a questão de saber se as empresas públicas resultantes das nacionalizações e com sede no território da região integravam o património regional.

A Constituição não era isenta de ambiguidades, na medida em que o texto original falava no poder de superintender nas empresas públicas ou nacionalizadas que exercessem a sua actividade exclusivamente na região, versão que seria, na primeira revisão constitucional, alterada no sentido de exigir apenas que exercessem a actividade predominantemente na região. Ora, tal disposição permitia a interpretação, que foi, aliás, a do Governo Central, de que as empresas se mantinham integradas no património estadual.

A situação só foi aclarada com o Decreto-Lei nº 315/80, de 20 de Agosto, que determinou, no artº. 1º, que “são transferidas do domínio privado do Estado para o das regiões autónomas as empresas públicas e nacionalizadas que nelas tenham a sua sede e exerçam a actividade principal em qualquer delas” (78).

A lei-quadro das privatizações veio, no entanto, introduzir uma importante limitação aos poderes regionais em matéria de património empresarial, ao atribuir ao Governo da República poderes decisivos quanto à alienação das empresas regionais, ficando os órgãos de Governo Regional com poderes praticamente só consultivos (79).

## 4. - AS FINANÇAS REGIONAIS E AS FINANÇAS AUTARQUICAS

### 4.1 - Articulação entre as finanças regionais e as finanças das autarquias locais

A articulação entre as finanças regionais e as finanças das autarquias locais nas regiões autónomas tem vindo a levantar alguns problemas, que radicam, sobretudo, numa difícil conciliação entre a autonomia financeira das regiões autónomas e a autonomia financeira das autarquias locais, com idêntica consagração constitucional.

Contudo, a interpretação jurisprudencial definida em primeiro lugar pela Comissão Constitucional, com o Parecer nº 28/78, a propósito da 1ª Lei das Finanças Locais - Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro - e confirmada pelo Tribunal Constitucional no Acórdão nº 82/86, proferido a propósito de algumas normas do Decreto-Lei nº 98/84, que substituiu a Lei nº 1/79, reconhece que a autoridade do poder local se impõe directamente ao Estado, não havendo que interpor, entre este e as autarquias, as regiões autónomas.

O que é um facto é que, independentemente desta interpretação (80), a concretização das finanças locais nas regiões autónomas, sobretudo na Região Autónoma da Madeira, se foi estabelecendo sem uma delimitação rigorosa de esfera própria do “poder regional”, o que justifica a existência de um quadro pouco definido de articulação de funções e competências entre o poder regional e o poder local regional.

Esta situação é particularmente evidente, como adiante se verá, em relação a alguns regimes como o da atribuição de “subsídios e participações”, da “cooperação técnica e financeira entre o Governo e as autarquias” ou da “delimitação e coordenação das actuações das Administrações central, regional e local em matéria de investimento”.

#### 4.2 - A lei das finanças locais nas regiões autónomas

A Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro, que estabeleceu pela primeira vez o regime das finanças locais decorrente da Constituição de 1976, não previa nenhuma possibilidade de adaptação às Regiões Autónomas daquele regime.

Somente no art.º 21º, que se refere à “tutela inspectiva”, se estabelece uma norma segundo a qual as competências neste domínio são cometidas aos governos regionais respectivos.

O Decreto-Lei nº. 98/84, de 29 de Março, publicado ao abrigo de uma autorização legislativa, veio estabelecer um novo regime jurídico de finanças locais (81) que, no que diz respeito às regiões autónomas, introduziu duas inovações:

Em primeiro lugar, contrariamente ao estabelecido no anterior diploma, prevê-se que a aplicação do novo regime às regiões autónomas “será regulamentada por decreto das respectivas assembleias regionais, com as adaptações justificadas pela especificidade regional”, nos termos do art.º 30º, nº 1;

Em segundo lugar, importa salientar, pelas implicações que teve, o facto de se prever, nos termos do nº 2 do mesmo art.º 30º, que o Fundo de Equilíbrio Financeiro seria distribuído aos municípios das regiões autónomas “de forma global”, de acordo com “indicadores a definir pelas respectivas assembleias regionais” (art.º 30º, nº 3).

Estas normas viriam, contudo, a ser declaradas inconstitucionais pelo Acórdão nº 82/86, do Tribunal Constitucional (82).

Como consequência, passaram a constar em mapa anexo ao Orçamento do Estado, a partir de 1987, as verbas transferidas pelo Fundo de Equilíbrio Financeiro para cada uma das Câmaras das Regiões Autónomas, verbas calculadas segundo o critério comum, previsto para afectação às Câmaras de todo o país.

Contudo, a aplicação do Decreto-Lei nº 98/84 à Região Autónoma da Madeira havia, entretanto, sido feita pelo Decreto Legislativo Regional nº 1/85/M, de 11 de Janeiro, com algumas alterações que adiante serão analisadas.

A legislação de finanças locais veio uma vez mais a ser alterada com a publicação da Lei nº 1/87, de 6 de Janeiro (83), (84).

No que respeita às regiões autónomas, importa considerar que, nos termos do art.º 28º, se determina a aplicabilidade directa da lei às regiões autónomas, “sem prejuízo da sua

regulamentação pelas assembleias regionais, na medida em que tal se torne necessário”, regulamentação que não voltou a ser feita. Importa, agora, verificar qual a forma de desenvolvimento de alguns dos regimes previstos na lei das finanças locais, nas regiões autónomas.

#### 4.2.1- Delimitação e coordenação das actuações das administrações central, regional e local em matéria de investimentos.

A Lei nº 1/79 previa, no art.º 10º, nº 1, a apresentação pelo Governo, à Assembleia da República, até 30 de Abril de 1979, de “uma proposta de lei de delimitação e coordenação das actuações da administração central, regional e local, relativamente aos respectivos investimentos”.

Contudo, só com a publicação do Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março, se estabelece a delimitação prevista na primeira Lei das Finanças Locais (85). Aí se previu a sua aplicação às Regiões Autónomas mediante regulamentação das respectivas assembleias regionais, com as adaptações ditas pela especificidade regional.

Na Região Autónoma dos Açores procedeu-se à delimitação e coordenação das actuações das administrações regional e local com a aprovação, pela Assembleia Regional dos Açores, logo em 1981, de uma Resolução (Resolução nº. 2/81/A, de 2/6), que definia algumas orientações naquele domínio, a vigorarem enquanto não fosse publicada a legislação prevista no nº. 1 do art.º 10º da Lei nº. 1/79, de 2 de Janeiro.

Esta preocupação de estabelecer uma base legal de enquadramento da articulação de competências entre as administrações regional e local teve sequência, nos Açores, na publicação do Decreto Regional nº 3/81/A, de 4 de Abril, do Decreto Legislativo Regional nº 4/83/A, de 9 de Março, relativo a investimentos intermunicipais, e do Decreto Legislativo Regional nº 1/85/A, de 25 de Março, relativo à cooperação financeira entre a administração regional e a administração local, no que se refere ao abastecimento de água às populações.

Na Região Autónoma da Madeira, só recentemente, pelo Decreto Legislativo Regional nº 22/90/M, de 31 de Agosto (86), que procedeu à adaptação do referido Decreto-Lei nº 77/84, se legislou neste domínio.

No preâmbulo deste diploma sublinha-se que “a existência da administração regional autónoma, dotada também ela de poderes e atribuições quanto à definição de investimento público, impõe que se conciliem tais poderes, estatutária e constitucionalmente consagrados”.

#### 4.2.2- Cooperação Técnica e Financeira entre o Governo e os Municípios

Se o Decreto-Lei nº 77/84 previa o exercício de competências, em regime de colaboração, entre o Governo e as autarquias locais, já a Lei das Finanças Locais estabeleceu

concretamente que a definição dos princípios e regras orientadoras dos sistemas financeiros de apoio ao desenvolvimento regional e local, no quadro da cooperação técnica e financeira entre o Governo e as autarquias locais, seria feita por decreto-lei (87).

O Decreto-Lei nº. 384/87, de 24 de Dezembro, fixa as condições para a participação do Estado no financiamento de projectos de investimento através da celebração de contratos-programa e de acordos de colaboração, fazendo depender a sua aplicação às regiões autónomas da publicação de decreto das respectivas assembleias regionais.

Na Região Autónoma dos Açores procedeu-se à respectiva adaptação, com a publicação do Decreto Legislativo Regional nº 2/90/A, de 18/1/90, definindo o "regime de celebração de contratos-programa no âmbito da cooperação técnica e financeira, entre a administração regional autónoma e a administração local".

Na Região Autónoma da Madeira a sua adaptação não foi, contudo, feita até ao presente (88).

#### 4.2.3- Subsídios e participações

Na primeira lei das finanças locais (Lei nº. 1/79), referia-se no nº. 1 do artº. 16º, não serem permitidas "quaisquer formas de subsídios ou participação financeira às autarquias locais, por parte do Estado ou de outros institutos públicos", a não ser em caso de calamidade pública ou situação anormal a título excepcional" (nº 2 do artº 16º), a definir por decreto-lei (89).

Na Região Autónoma da Madeira veio a ser publicado o Decreto Regional nº. 5/79/M, de 27 de Março, que dispunha o seguinte: "Continua a ser da competência do Governo Regional conceder subsídios e participações financeiras às autarquias locais, sempre que tal seja considerado necessário e urgente".

Pela sua importância para a exacta compreensão do sentido deste diploma permitimo-nos transcrever o seu preâmbulo:

"1. A redacção do nº. 1 do artigo 16º da Lei nº. 1/79, de 2 de Janeiro, tem suscitado controvérsia sobre se poderá a Região Autónoma da Madeira continuar a atribuir subsídios ou participações aos municípios e freguesias existentes no respectivo território. A ser resolvida a questão em sentido negativo, correr-se-ia grave risco de a capacidade financeira das referidas autarquias se revelar insuficiente para ocorrer a compromissos assumidos em resultado de expectativas criadas quanto à concessão daquelas formas de apoio.

Está, porém, fora de toda a dúvida que a Região Autónoma não pertence à categoria dos institutos públicos, pois, diferentemente destes, exerce, nos termos dos artgs. 227º e seguintes da Constituição e do Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei nº. 318-D/76, de 30 de Abril, função política e função legislativa, e não é, por conseguinte, abrangida pela proibição do aludido nº. 1.

Sendo assim, o problema reduz-se, a final, a saber se

subsistem disposições legais que permitam à Região conceder participações ou subsídios às autarquias locais.

Quanto às participações, parece poder responder-se afirmativamente.

Com efeito, foram atribuídas pelo nº. 2 do artigo 64º do Decreto-Lei nº. 318-D/76, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº. 427-F/76, de 1 de Junho, aos órgãos regionais às competências conferidas por lei à Junta Geral do ex-distrito do Funchal.

Ora, o artigo 26º do Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes (aprovado pelo Decreto-Lei nº. 36 453, de 4 de Agosto de 1947) que, por força do seu artigo 131º só pode ser revogado por lei geral ou especial que lhe faça expressa referência, permitia-lhe participar com as câmaras municipais e juntas de freguesia em melhoramentos urbanos e rurais.

Já no concernente à concessão de subsídios, com a revogação, pelo artigo 27º da Lei nº. 1/79, do nº. 8 do artigo 792º do Código Administrativo, a questão não é tão líquida, podendo, todavia, a correspondente competência apoiar-se numa leitura ampla das disposições legais que conferem à região poderes de tutela sobre as autarquias.

De toda a maneira, com o objectivo de dissipar definitivamente qualquer dúvida a este respeito, entende-se justificada e oportuna a consagração, em diploma com força de lei, de uma faculdade de que o Governo da Região Autónoma tem vindo a fazer uso com resultados positivos.

2. Por outro lado, a Lei nº. 1/79, introduzindo alterações profundas no regime financeiro das autarquias locais e revogando considerável número de disposições legais que não foram em boa parte ainda substituídas, algumas delas imprescindíveis à regular gestão daquelas pessoas colectivas públicas, gerou um estado de indefinição que levanta sérias dificuldades aos órgãos de administração autárquica no prosseguimento dos interesses a seu cargo.

Perante o artigo 229º, nº. 1 alínea g), da Constituição que lhe comete a orientação das autarquias locais, não pode a Região deixar de intervir, através dos órgãos competentes, com a urgência que as circunstâncias requerem a fim de esclarecer a situação".

Este diploma foi publicado ao abrigo da alínea b) do nº. 1 do artº. 229º da Constituição da República Portuguesa, na sua versão original de 1976, que atribui competência para regulamentar as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservassem para estes o respectivo poder regulamentar.

E teve em vista regulamentar, conforme se pode ler na sua epígrafe, a Lei nº. 1/79 na Região Autónoma da Madeira.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº. 98/84, foi revogada a Lei nº. 1/79 e bem assim os respectivos regulamentos de execução ou diplomas legais publicados em sua execução na parte não contrariada pela nova lei (artº. 34º).

Sendo reafirmada na nova lei à proibição genérica de

atribuição de subsídios e participações às autarquias locais e nela fixados critérios vinculados para a sua atribuição, deve entender-se que o Decreto Regional nº. 5/79/M sendo um regulamento de execução da Lei nº. 1/79, foi revogado pelo Decreto-Lei nº. 98/84, na medida em que há entre ambos incompatibilidade de regimes. Se assim não fosse o legislador regional não teria tido a necessidade de introduzir no Decreto Legislativo Regional nº. 1/85/M, uma disciplina jurídica idêntica à do Decreto Regional nº. 5/79/M, quanto à atribuição de subsídios e participações às autarquias locais sem subordinação total aos critérios vinculados constantes do artº. 18º do Decreto-Lei nº. 98/84 [alínea e) do nº. 1 do artº. 19º].

Aliás, se até nos casos em que os decretos legislativos regionais correspondiam ao exercício de uma verdadeira competência legislativa - [ artº. 229º, nº. 1, alínea a) da Constituição, versão de 1976 ] - se reconhecia mesmo antes da revisão de 1989, que os órgãos de soberania poderiam editar legislação para todo o território nacional e "eventualmente, revogar decretos legislativos regionais anteriores ao estabelecerem novos princípios" (90), por maioria de razão se deve entender que tal seria possível quando os decretos regionais ou decretos legislativos regionais correspondiam ao exercício da competência regulamentar.

O Decreto-Lei nº 98/84 manteve os mesmos princípios da Lei nº. 1/79, limitando-se a enunciar mais detalhadamente as situações de excepção (nº 2, artº. 18º).

Com a publicação, na Região Autónoma da Madeira do Decreto Legislativo Regional nº 1/85/M que, ao aplicar à região o Decreto-Lei nº. 98/84, de 29 de Março, passou a ser o único suporte legal do regime das finanças locais na região até à entrada em vigor da Lei nº. 1/87, este regime foi significativamente modificado.

A adaptação feita pelo referido decreto legislativo modifica, completamente, os fundamentos do corpo do artº. 18º que define as condições de atribuição de subsídios e participações às autarquias.

Se no nº 1 se considera que "não são permitidas quaisquer formas de subsídio ou participação financeira às autarquias locais por parte do Estado ou de outros institutos públicos", e no nº 2 se enunciam as situações excepcionais que justificam a intervenção do Governo, evidenciando-se manifestamente as intenções do legislador, já ao proceder-se à adaptação do diploma à região se omite, por um lado, o princípio definido pelo nº. 1 do artº. 18º, introduzindo-se, por outro lado, uma nova norma que descaracteriza, senão mesmo subverte, o princípio [alínea e)].

A introdução desta norma retira, naturalmente, o carácter de excepcionalidade ao recurso à figura do "auxílio financeiro".

O Decreto-Legislativo Regional nº 1/85/M foi editado ao abrigo da alínea b) do artº. 229º da Constituição da República Portuguesa (na sua versão de 1982).

Ou seja, foi ao abrigo dos dispositivos constitucionais que

atribuíam às regiões autónomas, através da respectiva assembleia regional, o exercício do poder regulamentar das leis gerais emanadas dos órgãos de soberania quando estes não reservassem para si o poder de as regulamentar.

E era o próprio Decreto-Lei nº. 98/84, publicado ao abrigo da autorização legislativa conferida pela Lei nº. 19/83, de 6 de Setembro, que previa no seu artº. 30º, nº. 1, a sua regulamentação nas regiões autónomas, por decreto das respectivas assembleias regionais, com as adaptações justificadas pela especificidade regional, ficando por isso excluída a sua regulamentação pelos órgãos de soberania, no âmbito das regiões autónomas.

Sendo editada no exercício da competência regulamentar suscita-se, pois, a dúvida de saber se o Decreto-Legislativo Regional nº. 1/85 podia prever regimes de concessão de subsídios e participações às autarquias locais pela região diferentes dos previstos no Decreto-Lei nº. 98/84, omitindo a proibição genérica de concessão de subsídios ou participações prevista no nº. 1 do artº. 18º do Decreto-Lei nº. 98/84 e alargando a sua concessão para além das situações tipificadas no nº. 2 daquele artigo, designadamente em quaisquer "outras necessidades propostas ao Conselho do Governo e por ele aprovadas" [alínea e) do artº. 19º do Decreto Legislativo Regional nº. 1/85/M].

O Tribunal Constitucional, no seu Acórdão nº. 82/86, Processo 153/84, publicado no D.R., I Série, nº. 76, de 2 de Abril de 1986, veio interpretar o artº. 30º, nº. 1 do Decreto-Lei nº. 98/84, nos seguintes termos:

"Os regulamentos que o preceito acabado de transcrever prevê são regulamentos de execução, se necessário na modalidade de regulamentos integrativos. Regulamentos de execução que, por o serem, se não podem substituir à lei, contendo "regras de fundo", preceitos jurídicos "novos" ou "originários", antes têm de limitar-se a "repetir" embora de maneira clara ou, pelo menos, mais clara, os preceitos ou "regras de fundo" que o legislador editou. Regulamentos integrativos que, não visando já interpretar ou repetir por outras palavras a vontade do legislador, se destinam contudo, tão somente a enunciar os pormenores ou minúcias que o legislador omitiu e que são necessários à aplicação de lei (no caso a adaptação às especificidades regionais).

Exemplo de norma destinada a esta adaptação é por exemplo a constante do artº. 2º do Decreto Legislativo Regional nº. 34/84/A, de 13 de Novembro, que preceitua: "Artº. 2º - As referências feitas, bem como as competências atribuídas pelo Decreto Lei nº. 98/84, de 29 de Março ao Governo da República ou aos seus departamentos serão exercidas e consideram-se reportadas, na Região, ao Governo Regional e aos respectivos departamentos".

Em quaisquer destas hipóteses, trata-se, porém, de uma actualidade que visa a boa execução da lei. O que se edita é norma secundária ou consequente e não disciplina inicial ou primária (sobre o tema dos regulamentos v. Afonso R. Queiró, "Teoria dos Regulamentos", in Revista de Direito e

Estudos Sociais, ano XVII, 1980, pp. 1 e segs.).

Disciplina inicial ou primária de relações jurídicas dimanando das assembleias regionais, só podem contê-la os decretos legislativos regionais editados sobre matérias de interesse específico para as regiões, nos termos da alínea a) do art.º 229º da Constituição. Decretos legislativos regionais que - ao menos para certa doutrina - não são, materialmente vistas as coisas, senão regulamentos autónomos a que a Constituição atribui forma legislativa e força de lei" (Afonso R. Queiró, op. cit., loc. cit.).

Repete-se pois: no art.º 30º n.º 1, do Decreto-Lei n.º 98/84 apenas se prevêem regulamentos de execução. E nem sequer poderia ser de outro modo. De facto, (...), encontramos-nos em domínio de reserva de lei, a saber: o da definição do regime das finanças locais [v. art.º 168º, n.º 1, alínea r) da Constituição].

O Decreto Legislativo Regional n.º 1/85/M, inovou na ordem jurídica, para além, e até mesmo para além da disciplina jurídica do Decreto-Lei n.º 98/84, em matéria de atribuição de subsídios e participações às autarquias locais, ou seja em matéria de finanças locais.

E não só regulou no seu art.º 19º, a sua atribuição para além das situações inicialmente previstas e tipificadas no art.º 18º do Decreto-Lei n.º 98/84, como as previu em circunstâncias que não se encontram ali suficientemente especificadas ou concretizadas, introduzindo uma zona de grande discricionariedade, onde a lei inicialmente tivera, apesar de tudo, alguma preocupação de reduzir ("outras necessidades propostas ao Conselho de Governo e por ele aprovadas"). Mas esta inovação, conjugada com a eliminação no texto do art.º 19º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/85/M, da proibição genérica contida no n.º 1 do art.º 18º do Decreto Lei n.º 98/84, traduz-se numa verdadeira subversão do carácter excepcional tipificado na lei dos auxílios financeiros às autarquias locais.

O art.º 19º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/85/M violava, assim, o art.º 18º do Decreto-Lei 90/84, invadindo a reserva de competência da Assembleia da República, prevista no art.º 168º, n.º 1, alínea r) da Constituição, na versão de 1982.

No mínimo, suscitam-se sérias dúvidas quanto à sua legalidade e constitucionalidade orgânica e formal.

A Lei n.º 1/87 veio reafirmar o princípio de que "não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou participação financeira por parte do Estado, institutos públicos ou fundos autónomos" (art.º 13º, n.º 1), elencando a seguir, no n.º 2, com carácter taxativo e tipificado as situações que poderão justificar a derrogação daquele princípio. A única inovação registada na formulação da nova lei relativamente ao Decreto-Lei n.º 98/84 foi a introdução de uma situação nova [alínea e) do n.º 2], em que se prevê a atribuição de subsídios ou participações às autarquias locais em caso de "Instalação de novos municípios ou freguesias". Quanto às outras situações enunciadas e elencadas nas alíneas a) a d) do n.º 2 do art.º 13º, a nova lei reproduz praticamente o enunciado das alíneas a) a d) do n.º 2 do art.º 18º do Decreto-Lei n.º 98/84.

A nova lei remeteu, porém, "para decreto-lei do Governo a definição das condições em que haverá lugar à concessão de auxílio financeiro" (n.º 3 do art.º 13º), estabelecendo desde logo, de forma muito clara, que as providências orçamentais necessárias à concessão de auxílio financeiro às autarquias locais nas situações enunciadas deverão constar de anexo à Lei do Orçamento do Estado, de forma discriminada, por sectores, programas e municípios.

A grande novidade da Lei n.º 1/87 é, porém, por força do disposto no art.º 28º, a sua aplicação directa às autarquias locais das regiões autónomas, "sem prejuízo da sua regulamentação pelas assembleias regionais, na medida em que tal se torne necessário", o que ainda hoje não se verificou na Região Autónoma da Madeira.

A nova lei revogou expressamente o Decreto-Lei n.º 98/84, (cfr. art.º 29º, n.º 1). E introduziu duas ressalvas quanto à legislação em vigor à data da sua publicação. A primeira, diz respeito à legislação vigente sobre finanças distritais (art.º 29º, n.º 3). A segunda diz respeito a todos os diplomas legais publicados em execução da Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro e do Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março, na parte não contrariada pela presente lei (art.º 29º, n.º 2).

Em que medida o Decreto Legislativo n.º 1/85/M, de 11 de Janeiro (que regulamentou o Decreto-Lei n.º 98/84) foi ou não afectado pela entrada em vigor da Lei n.º 1/87 e pela sua aplicação directa às autarquias locais das regiões autónomas, é o que se verá a seguir.

A nova lei, em matéria de subsídios e participações às autarquias locais das regiões, afectará a subsistência daqueles diplomas, na medida em que se reafirma o princípio da proibição da atribuição de subsídios e participações pelo Estado e pelos seus institutos públicos às autarquias locais (art.º 13º, n.º 1) que havia sido afastado na Região Autónoma da Madeira pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/85. Uma interpretação desta norma da nova lei das finanças locais conforme à Constituição - atento o disposto no art.º n.º 229º alínea h) da Constituição (versão de 1982) ou no art.º n.º 229º n.º 1 alínea l) na versão de 1989 - que atribui às regiões o poder de exercerem tutela sobre as autarquias locais, leva-nos a concluir que aquela proibição é tornada extensiva às regiões autónomas, relativamente às autarquias locais nelas sediadas. Na verdade, só nas situações expressamente elencadas e tipificadas com carácter taxativo no art.º 13º, n.º 2, da Lei n.º 1/87 é admissível a adopção de providências orçamentais tendentes à concessão de auxílios financeiros. Não estando prevista na nova lei directamente aplicável às autarquias locais das regiões autónomas, qualquer situação equiparável à da alínea e) do art.º 19º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/85/M, de 11/1 ("outras necessidades propostas ao Conselho de Governo e por ele aprovadas") conclui-se, atento o carácter taxativo excepcional das situações tipificadas de auxílio financeiro às autarquias locais, pela incompatibilidade de regimes, considerando-se aquele diploma regional de natureza regulamentar contrariado pela nova lei, à semelhança do que já



ocorrera com o Decreto-Lei nº. 98/84, que revogou por incompatibilidade de regimes o Decreto Regional nº. 5/79/M, de 27 de Maio.

Mas a Lei nº. 1/87, ao dispor no seu artº. 28º 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.

Já acima vimos que nesta última hipótese se está perante regulamentos de execução, se necessário na modalidade de regulamentos integrativos.

Se assim é, podem aqueles princípios contidos na Lei nº. 1/87, de aplicação directa às autarquias locais das regiões autónomas ser aplicados a estas autarquias locais sem a publicação daquela regulamentação?

A Procuradoria-Geral da República no Parecer, do seu Conselho Consultivo votado na sessão de 11 de Fevereiro de 1988 e publicado no D.R. II Série, nº. 293 de 21 de Dezembro de 1988 - Processo nº. 34/87, equacionou o problema nos seguintes moldes, na parte expositiva do parecer: “Por seu turno as verbas de natureza excepcional previstas no artº. 13º da Lei nº. 1/87, devem ser atribuídas em termos que por um lado, terão presente a novidade que representa a aplicação directa às autarquias locais das regiões autónomas desse diploma (cfr. artº 28º) o que não ocorria anteriormente justificando o Decreto Regional nº. 5/79/M e, por outro lado, a falta de regulamentação pela assembleia regional prevista no seu artº. 28º e que ainda não foi suprida” para posteriormente concluir nos seguintes termos: “Uma vez que, inovadoramente, a Lei nº 1/87, é directamente aplicável às autarquias locais das regiões autónomas, nos termos do artº. 28º, a concessão dos subsídios e comparticipações previstas no artº. 13º, nº. 2, carece de regulamentação, de acordo com o previsto na parte final daquele artº. nº. 28”.

Mas o artº. 13º da Lei nº. 1/87 previa a publicação, no prazo de 90 dias, de um decreto-lei “que definisse as condições em que deverá ter lugar a concessão de auxílios financeiros às autarquias locais”.

Tal só veio a ocorrer em 14 de Outubro do ano seguinte, através do Decreto-Lei nº. 363/88, de 14 de Outubro.

Nesse diploma dispõe-se, porém, no seu artº. 9º: “A aplicação e o financiamento do disposto no presente diploma às regiões autónomas ficam dependentes da publicação de decreto das respectivas assembleias regionais”, o que ainda não se verificou na Região Autónoma da Madeira.

O mesmo se passa, aliás, com o Decreto-Lei nº. 384/87, de 24 de Dezembro, que veio dar execução ao artº. nº. 14º da Lei

nº. 1/87, e ao Decreto-Lei nº. 77/84, de 8 de Março, procedendo à definição das condições para a participação do Estado no financiamento de projectos de investimentos da responsabilidade dos diferentes níveis da Administração Pública, através da celebração de contratos, programas e de acordos de colaboração.

Aí se dispõe, também no seu artº. nº. 18º, que “a aplicação do disposto no presente diploma às regiões autónomas fica dependente da publicação de decreto das respectivas assembleias regionais”, o que igualmente ainda não se verificou na Região Autónoma da Madeira.

Não é, pois, só com a falta da regulamentação prevista no artº. 18º da Lei nº. 1/87, directamente aplicável às autarquias locais, que nos deparamos. E também com a não publicação dos decretos legislativos regionais de aplicação à Região Autónoma da Madeira do Decreto-Lei nº. 384/87, de 24 de Dezembro, e do Decreto-Lei nº. 363/88, de 14 de Outubro.

E face ao silêncio do Decreto Legislativo Regional nº. 17/89/M, de 11 de Julho de 1989, que aprovou o Orçamento da Região para 1989 sobre a atribuição daquelas formas de auxílio financeiro às autarquias locais, pela Região Autónoma da Madeira, conclui-se que na vigência daquele orçamento aquela atribuição se fez sem lei expressa, não sendo suficiente para a legalidade positiva desses actos a cobertura orçamental dos correspondentes encargos, uma vez que a especificação da despesa, de acordo com a classificação orgânica e a classificação funcional, não se mostra suficientemente idónea para identificação do órgão competente, do fim de interesse público a satisfazer e ainda dos pressupostos indispensáveis à tipificação mínima sobre os quais há-de o poder incidir (91). Ora, no caso vertente, a omissão, no articulado do Decreto Legislativo Regional nº. 17/89/M, dos pressupostos subjectivos e objectivos previstos na nova lei das finanças locais e legislação complementar, para a atribuição de auxílios financeiros às autarquias locais, não pode ser entendida como a delimitação e concessão de uma área de discricionariedade, quando a própria lei a excluiu apontando para aquela atribuição com carácter vinculado a situações nela elencadas e tipificadas taxativamente.

(1) *Curiosamente, a versão originária da Constituição não fazia qualquer referência expressa ao poder de “aprovação do orçamento regional” no artº. 229º, aludindo apenas ao poder das Regiões “disponem das receitas fiscais nelas cobradas e de outras que lhe sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas” [nº. 1, alínea f)]. Contudo, no artº. 233º, nº. 3, de entre os poderes considerados como reserva exclusiva das assembleias regionais referia-se, expressamente, o de aprovação dos orçamentos regionais. Após a 1ª revisão, no elenco dos poderes do artº 229º, passou a constar: “aprovar o plano económico regional, o orçamento regional e as contas da região e participar na elaboração do Plano Nacional” [alínea l)]. Na actual redacção, após a 2ª revisão, a expressão*

"Plano Nacional" foi substituída pela expressão "planos nacionais" na alínea correspondente [alínea o)], em consonância.

(2) Se a natureza parlamentar do sistema de governo das regiões autónomas é normalmente evidenciada quer pela exclusiva dependência do Governo perante a Assembleia quer pela titularidade exclusiva do poder legislativo, a dimensão dos poderes e competências atribuídos às assembleias regionais em matéria financeira e orçamental constitui um forte elemento de caracterização do sistema de governo parlamentar. A este propósito, Sousa Franco refere: "o sistema de governo de cada Região Autónoma é um sistema de governo parlamentar puro: o Governo depende apenas da confiança da maioria parlamentar, os poderes constitucionais e estatutariamente atribuídos à Assembleia Regional são relativamente amplos. Por isso, é normal que os poderes de planeamento financeiro - designadamente, o poder de aprovar o orçamento - caibam à Assembleia Regional", in "Finanças Públicas e Direito Financeiro", Almedina, Coimbra, 1987, página 204. No mesmo sentido, Maria Eduarda Azevedo, "Finanças Públicas Regionais", pag. 42.

(3) A propósito das alterações introduzidas pela 1ª revisão constitucional neste domínio, ver, designadamente, Luis S. de Cabral Moncada, "Perspectivas do novo direito orçamental português" - Coimbra Editora, 1984. Segundo este autor, "a Constituição, depois de revista, encurtou o ciclo jurídico da vida do orçamento, reforçando amplamente a componente parlamentar na estrutura jurídica do ciclo orçamental" (pag. 66). Também sobre este aspecto ver Jorge Miranda, in "Estudos sobre a Constituição", para quem a aproximação do regime orçamental da República ao regime orçamental regional, passando a Assembleia da República a aprovar o próprio orçamento e não a Lei do Orçamento, se destinou a "reforçar a componente parlamentar do sistema", acrescentando em jeito de justificação: "A história do constitucionalismo, senão a história das instituições representativas, está ligada à intervenção das Assembleias na vida financeira do Estado. Por isso, não é de estranhar essa preocupação entre nós, como noutros países, cujas instituições contêm normas mais desenvolvidas e pormenorizadas do que esta".

Exprimindo uma leitura diferente, manifesta-se A.B. da G.Lobo Xavier, "Enquadramento Orçamental em Portugal - alguns problemas", in Revista do Direito e Economia, nº. 19, pag. 139, para quem o reforço dos poderes parlamentares, enquanto objectivo da 1ª R.C., "parece contrário à tendência de que nos chegamos ecos, para o declínio dos poderes orçamentais dos parlamentos". Tendência expressa em dois tipos de limitações: limitações ao "direito de emenda" e "inferiorização do órgão representativo no sistema de votação". Segundo o autor, tais limitações não existem entre nós: "o amplo direito de emenda reconhecido em Portugal aos parlamentares coloca o conteúdo do orçamento inteiramente ao dispor da Assembleia da República e a ausência das regras de votação restritiva nos revela um processo orçamental original, relativamente ao figurino europeu".

Sobre as relações entre sistema de Governo e sistema

orçamental, ver também G. Oliveira Martins, in "Constituição Financeira", págs. 171 a 213. Este autor apresenta, como situação corrente no Direito Orçamental Comparado, "o predomínio prático do executivo" coexistindo "com a proeminência formal do poder legislativo e com a adopção do monismo". Esta situação de predomínio do executivo no processo orçamental não depende tanto "de uma partilha formal de competências, mas sim do exercício concreto dos poderes e do seu conteúdo material". Os exemplos que apresenta são significativos. Verifica, designadamente, que entre 1976 e 1982, "apesar da Constituição prever um equilíbrio de poderes entre a Assembleia da República e o Governo, apontando para um predomínio tendencial deste último, tal solução não impediu que, na prática, o Parlamento se impusesse, em virtude de não haver maiorias estáveis". Contrariamente, de 1983 a 1985 e apesar de após a revisão constitucional se ter restaurado o monismo parlamentar na aprovação do orçamento, "o certo é que - apesar do reforço formal dos poderes do parlamento - se afirmou claramente o predomínio do Governo, até pela maioria confortável de que dispôs".

No mesmo sentido, ver Sousa Franco, in "Dez anos de evolução do Direito Financeiro Português", pag. 680.

(4) Ver, designadamente, Sousa Franco, "Direito Financeiro e Finanças Públicas", 2º. Vol., pag. 160; Vital Moreira e Gomes Canotilho, "Constituição Anotada", págs. 468 e 469; Braz Teixeira, "Introdução ao Direito Financeiro", pag. 161.

(5) Sousa Franco, op. cit., pag. 204. : "Poder de planeamento e poder orçamental ambos configuram situações de independência orçamental quando se exercem através da aprovação de um plano económico regional e da aprovação de um orçamento regional que cabem um e outro ao Parlamento - Assembleia Regional, sob proposta do Governo".

(6) Na versão original dos Estatutos Provisórios o artº. 22º alínea f), tinha apenas a seguinte redacção: "Aprovar o orçamento regional", a qual foi alterada com a publicação do diploma de carácter interpretativo dos estatutos, Decreto Lei nº. 427 F/76, de 1 de Junho.

(7) Neste acordão, publicado no D.R. nº. 56, de 10/7/87, I Série, pag. 2726, pode ler-se, com efeito: "Em última análise a norma do artº. 22º alínea f) do EPRAM é totalmente inconstitucional, ou seja, enquanto estipula que as receitas sejam discriminadas por tipos, e enquanto estipula ainda que as despesas sejam discriminadas apenas por dotações globais, correspondentes às funções das secretarias regionais, e isto por violação do disposto no artº. 234º da CRP, texto de 1982, integrado pelo princípio da especificação tal como ele é afirmado, para as receitas e para as despesas, no artº. 108º, nºs 1 alínea a), e 5". Também Vital Moreira e Gomes Canotilho, logo na 1ª edição da sua "Constituição Anotada", levantam a questão da inconstitucionalidade desta norma: "É assim, manifestamente inconstitucional, o artº. 22º, alínea f), dos Estatutos Regionais provisórios (...) que parece restringir a competência da Assembleia Regional em matéria orçamental

(...)” (pag. 430).

(8) *Discute-se na doutrina constitucional a natureza das leis do orçamento. Ver a propósito Gomes Canotilho, “A Lei do Orçamento na Teoria da Lei”, in Estudos de Homenagem ao Professor Teixeira Ribeiro - Vol. II, Jurídica I, que rejeita a visão do Orçamento como simples acto do Governo ou da Administração, correspondendo, segundo o autor, a uma concepção liberal de acordo com a qual “O orçamento, sob o ponto de vista material, não seria uma lei mas um acto de administração (...)” - pag. 640.*

*Sobre a mesma questão, ver também Cardoso da Costa “Sobre as autorizações legislativas da lei do Orçamento”, na mesma colectânea de estudos, pág. 9 e segs. Para este autor “(...) a intervenção parlamentar no processo de elaboração do orçamento não esgota o seu significado - a sua função constitucional - no preenchimento de um simples pressuposto formal da actividade financeira do Executivo. (...) o Parlamento ao votar as propostas financeiras do Executivo, tomou uma decisão política de indiscutível carácter ou conteúdo material” (pág. 11). Ver, ainda, Sousa Franco, “Sobre a Constituição Financeira de 1976-1982”, pag. 79 e segs e, mais recentemente, Jorge Miranda “Funções, Órgãos e Actos do Estado”, pag. 167 e segs.*

(9) *No entanto, na Assembleia Regional da Madeira, até 1986, foram aceites propostas de alteração na especialidade à proposta de orçamento apresentada pelo Governo.*

(10) *A propósito do poder parlamentar de intervenção no conteúdo do orçamento ver, designadamente, A. G. Lobo Xavier - op. cit.*

(11) *Uma das características das resoluções normalmente apontadas pela doutrina, é não estarem sujeitas ao controle jurisdicional. Não deixa, contudo, de suscitar alguma controvérsia a questão da natureza jurídica das resoluções. Gomes Canotilho e Vital Moreira, em “Constituição Anotada”, 2ª Edição, Parte IV, Nota 2.4.2.1, alínea e), defendem que, se as resoluções têm carácter normativo, “não se vê razão para isentar tais figuras da fiscalização da constitucionalidade”. Ver ainda, dos mesmos autores, nota VI do artigo 169º na mesma obra e, ainda, Gomes Canotilho, em “Direito Constitucional”, 4ª Edição, pags 681 e 682.*

(12) *No Acórdão nº 206/207, parte VI, pode ler-se: “Assim, a A.R.M., ao aprovar o orçamento da região para 1985 através da resolução da Assembleia Regional nº. 4185/M, violou o disposto no artº. 115º, nº. 1 da C.R.P., que preceitua que os actos legislativos das regiões deverão revestir a forma de decreto legislativo regional” (pag. 2 730).*

(13) *Segundo artº. 33º alínea g) do Estatuto Provisório, competia ao Governo Regional “Elaborar a proposta de Orçamento da Região e submetê-la à aprovação da Assembleia Regional dentro de prazo compatível com a sua integração no Orçamento Geral do Estado.”*

(14) *Pelo artº. 57º do Estatuto Provisório: “As receitas fiscais da Região serão afectadas às despesas da mesma segundo um orçamento anual elaborado pelo Governo regional, aprovado pela Assembleia Regional e posto em vigor pela lei do orçamento aprovada, anualmente, pela Assembleia da República”.*

(15) *A propósito, ver E. P. Ferreira, op. cit., pags 268 e 269, que considera o artº. 57º de “constitucionalidade muito duvidosa”, acrescentando que “tal disposição dos estatutos provisórios que foram encontrar como única justificação aquela que assinala o Professor Sousa Franco, ao defender que ela se deve à relação íntima existente entre o Orçamento Geral do Estado e os orçamentos regionais, por força da comparticipação do primeiro na cobertura dos défices dos segundos”.*

*Para Sousa Franco, in “Sistema Financeiro e Constituição Financeira no texto Constitucional de 1976”, in Estudos sobre a Constituição, Vol. III, pags 486 e segs, aquela disposição resulta apenas de constarem do O.G.E. receitas regionais importantes que resultam de transferências avolumadas. O O.G.E. é, transitoriamente, apenas um facto que condiciona a vigência dos orçamentos regionais - mas no resto são totalmente independentes.*

(16) *Ver, a propósito desta problemática, E. P. Ferreira, op. cit., pag. 274 a 279 e ainda pag. 313 a 320. Segundo o mesmo autor “só em 1980 se tentou definir, através de um despacho conjunto dos Ministros da República para os Açores e para a Madeira, do Ministro dos Transportes e Comunicações e do Ministro das Finanças, de 29 de Julho de 1980, um critério de financiamento dos orçamentos das Regiões Autónomas” que, como o próprio refere, acabaria na prática por não vir a ser aplicado, vindo a ser “a negociação política a determinar, em cada ano, a comparticipação do Estado na cobertura do défice regional” (op. cit., pag. 279).*

(17) *O Estatuto da Madeira (Lei nº. 13/91 de 5 de Junho) reproduz no artº. 70º o artº. 93º do Estatuto dos Açores (Lei nº. 9/87, de 26 de Março) dispondo que, “De harmonia com o princípio da solidariedade nacional, o Estado dota a Região dos meios financeiros necessários à realização dos investimentos constantes do plano regional que excederem a sua capacidade de financiamento, de harmonia com um programa de transferência de fundos a acordar entre o Governo da República e o Governo Regional”.*

(18) *Idêntica norma foi consagrada nas duas outras versões do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores - Lei nº. 39/80, de 5 de Agosto, alterado pela Lei nº. 9/87, de 26 de Março, norma que viria igualmente a ser declarada inconstitucional pelo citado Acórdão do Tribunal Constitucional nº. 206/87.*

(19) *Decreto Lei nº. 737/76, de 16 de Outubro.*

(20) *Relatório e parecer da Comissão dos Assuntos Económicos e Financeiros da Assembleia Regional dos Açores,*

sobre o Plano e Orçamento para 1985. Com este relatório teve início, na Assembleia Regional dos Açores, uma rica discussão política que se prolongou até à aprovação do Decreto Legislativo Regional n.º 17/87/A, que introduziu alterações ao Decreto Regional n.º 3/78/A.

Em Junho de 1986, o deputado do Partido Comunista, Decq Mota, apresentou na Assembleia Regional dos Açores um projecto de decreto legislativo regional estabelecendo "alterações tendentes a assegurar a plena democraticidade e constitucionalidade do processo de aprovação e alteração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores" (v.d. Diário das Sessões da A.R. Açores, n.º 42, de 1986). V.d., igualmente, a discussão, na especialidade, dos projectos de alteração do E.P.A.R.A.A. - Diário das Sessões n.º 46 de 1986 e, ainda, a discussão do projecto de decreto legislativo regional apresentado pelo P.C.P. e da proposta de decreto legislativo regional apresentada pelo Governo Regional dos Açores, introduzindo alterações no Decreto Regional n.º 3/78/A (Diário das sessões n.º 82, de 1987).

(21) Vide, igualmente, Eduardo Paz Ferreira para quem: "os orçamentos regionais são aprovados pelas Assembleias Regionais, sobre proposta dos Governos Regionais, ainda que não se tenha concretizado na prática a orientação constitucional no sentido das assembleias aprovarem os orçamentos na sua totalidade, tendo-se limitado, nestes primeiros anos, a aprovar as linhas gerais do orçamento tal como sucedeu com a Assembleia da República em relação ao Orçamento do Estado, de cujo regime jurídico os orçamentos regionais se aproximaram muito".

(22) O Decreto Legislativo Regional n.º 17/87/A foi aprovado tendo por base um projecto de decreto legislativo regional do P.C.P. e uma proposta de decreto legislativo regional do Governo Regional dos Açores. Ambas as iniciativas foram aprovadas na generalidade.

(23) Na sequência da revisão de 1989, a Lei n.º 40/83 foi entretanto revogada pela Lei n.º 6/91, a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado em vigor presentemente.

(24) No Programa de Governo Regional para o período 1980-1984, refere-se expressamente, na pag. 24, no ponto relativo à política orçamental no âmbito de um conjunto de medidas tendentes à "eliminação do défice corrente do orçamento", a "publicação de legislação que estipula as regras a que deve obedecer a elaboração e execução do orçamento da região". Houve, entretanto, iniciativas legislativas sobre esta matéria, apresentadas na Assembleia Regional, respectivamente, pelo Partido Socialista, sob o título "regras a observar na elaboração e execução do Orçamento Regional", nas sessões de 1981, 1982, 1984 e 1987, do Centro Democrático Social, sob o título "Disciplina Legal do Enquadramento do Orçamento da R.A.M." em 1984 e do Partido Comunista Português, sob o título "Enquadramento do Orçamento da R.A.M." nas sessões legislativas de 1984 e 1986.

(25) Pode ler-se, no Acórdão 206/87, que inconstitucionaliza algumas normas daquele diploma, na pag. 2727: "...o Decreto Regional n.º 5/77/M trata autonomamente aquilo que deveria ser simples capítulo de uma lei de enquadramento do orçamento regional da Madeira, lei que, aliás, nunca foi publicada. De facto, esse Decreto Regional n.º 5/77/M, de tal hipotética lei, aborda apenas o capítulo das alterações orçamentais".

(26) O Decreto Regional n.º 5/77/M foi discutido na Assembleia Regional, nas sessões de 8 e 9 de Março de 1977, e publicado a 21 de Abril.

(27) De acordo com a Constituição da República Portuguesa de 1933, a Assembleia Nacional não discutia nem votava o Orçamento. Limitava-se a aprovar a então chamada "Lei de meios", autorizando o Governo a cobrar receitas e a efectuar despesas. A Constituição de 1976 ampliaria a competência parlamentar significativamente.

(28) Preâmbulo do Decreto Regional n.º 5/77/M.

(29) Concedeu-se ao Governo Regional, designadamente, a possibilidade de abertura de créditos especiais com compensação no aumento da previsão de receita, mediante simples portaria do Governo Regional, desde que não fossem superiores a 10% do valor global do Orçamento da região. Previa-se, ainda, a possibilidade de transferências de verbas entre dotações de secretarias regionais diferentes ou entre dotações da mesma secretaria, por simples portaria, referendada pelo Secretário do Planeamento, Finanças e Comércio.

(30) Acórdão n.º 206/87, pgs. 2726 e 2730.

(31) Vide, designadamente, Vital Moreira e Gomes Canotilho, op. cit., nota XVII ao artigo 168º "... não é evidente o sentido da alínea p) que, seguramente, tem em vista as chamadas leis de enquadramento do orçamento. A dificuldade surge acerca do que, nesta sede, significa regime geral: tanto pode ser o regime comum aos Orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias, como pode ser o regime normal de todos os orçamentos, sempre julzo das especialidades a que hajam de ter lugar para o orçamento de cada ano". Vide, igualmente, Paz Ferreira, op. cit., pag. 269, nota 11, "não deixa de levantar algumas interrogações a redacção da alínea p) do n.º 1 do art.º 168º, introduzida na Revisão Constitucional...".

(32) Acórdão n.º 206/87, pag. 2727.

(33) C.f. Diário das Sessões da Assembleia Legislativa dos Açores n.º 82, pag. 33 e seguintes, intervenção do deputado Borges de Carvalho em defesa da proposta do Governo. Ver, também, intervenção do deputado José Decq Mota, do P.C.P., defendendo o seu projecto: "Obviamente que não existe a tal lei de enquadramento geral que está prevista na alínea p) do art.º 168º da Constituição, mas também pensamos que aquilo

que está em discussão e que diz respeito ao segundo capítulo do Decreto Regional n.º 3/78/A não poderá, no essencial, caber num quadro de entendimento do que seja o tal enquadramento geral" (pag. 36). Ver, igualmente, noutro sentido, a intervenção do deputado Dionísio de Sousa, do P.S., defendendo a necessidade de intervenção da Assembleia Regional em duas vertentes, usando a iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, para definição do regime geral do enquadramento do orçamento regional, dando satisfação ao disposto na alínea p) do art.º 168º e, simultaneamente, fazendo aprovar o que seria o regime específico desse enquadramento.

(34) Estudo inédito sobre "Finanças Regionais e Dívida Pública Regional da Madeira", pags. 136 e 137, 1º. Vol.

(35) Ver declaração de voto, pag. 2739.

(36) Paz Ferreira op. cit. pag. 138.

(37) Decreto Legislativo Regional 2/88/M, de 15 de Abril de 1988, art.º 10º. Em 1989, veja-se o Decreto Legislativo Regional n.º 17/89/M, de 11 de Julho de 1989, art.º 11º. Em 1990, o Decreto Legislativo Regional n.º 10/90/M, de 30 de Abril de 1990, art.º 12º.

(38) A inclusão desta norma suscitou larga controvérsia na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, a partir das dúvidas levantadas pelos deputados do P.S.D. eleitos pelas duas regiões autónomas, sobre o sentido e âmbito deste relatório. A norma em causa, contudo, acabou por resultar de uma proposta apresentada por aqueles deputados, substituindo a proposta do P.S.D. que havia merecido prévio consenso em comissão, segundo a qual aquele relatório versaria "sobre as relações orçamentais com as Regiões Autónomas". Na proposta inicial do P.S., aquele relatório referia-se "à situação financeira das Regiões Autónomas". Ver, a propósito, n.ºs. 109-RC e 110-RC da II Série do D.A.R.

(39) A Lei 6/91, de 20 de Fevereiro, foi aprovada a partir de um trabalho em Comissão sobre as iniciativas do P.S. (Projecto de Lei n.º 507/v), do P.C.P. (Projecto de Lei n.º 538/v), e do Governo (Proposta de Lei n.º 152/v), aprovada na generalidade após discussão conjunta em sessão da Assembleia da República de 28 de Junho de 1990 (Ver D.A.R., I Série, n.º 92). O Governo apresentou, simultaneamente, duas propostas de lei sobre matéria orçamental aprovadas na mesma sessão na generalidade, na especialidade e em votação final global, uma estabelecendo normas relativas à regularização de operações de tesouraria e outra estabelecendo o respectivo regime jurídico.

(40) Rui Machete, na discussão na generalidade das iniciativas referidas (D.A.R., I Série, n.º 92 de Junho de 1990, pag. 3155). Ver, igualmente, a intervenção do Ministro das Finanças (pag. 3140), apresentando a proposta de Lei do Governo já após a revisão constitucional de 1989 e, ainda, na doutrina, Jorge Miranda, "Funções, Órgãos e Actos do

Estado" - Lisboa 1990, pag. 294 a 296.

(41) Neste sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira, op. cit., pag. 470 e Sousa Franco - "Direito Financeiro e Finanças Públicas" - pag. 399.

42) Neste sentido, Jorge Miranda, op. cit., pag. 298, para quem só a divergência das leis não orgânicas com as leis orgânicas, previstas no art.º 167º alíneas a) a e) e 169º, n.º 2, origina inconstitucionalidade, enquanto que a desconformidade entre as outras leis reforçadas e as leis não reforçadas originam ilegalidade.

(43) Segundo o art.º 4º, n.º 2, da Lei 6/91 - "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". A Lei n.º 40/83, no n.º 2 do artigo 4º, definia um critério de equilíbrio corrente - "As receitas correntes devem ser, pelo menos, iguais às despesas correntes". Na apresentação da proposta de lei do Governo, feita pelo Ministro das Finanças, justifica-se a introdução deste novo critério como "a opção mais correcta do ponto de vista técnico, por ser aquela que melhor poderá evitar o crescimento exponencial do peso da dívida pública" (D.A.R. n.º 92, pag. 3140). Ver, nesta mesma sessão, a propósito, o interessante debate entre o Ministro das Finanças e o deputado do C.D.S. Nogueira de Brito (pag. 3150 a 3154).

(44) Ver Paz Ferreira, "Finanças Regionais", pag. 279.

(45) Sousa Franco, in "Direito Financeiro e Finanças Públicas, pag. 164, considera que as questões de financiamento público das autonomias regionais se colocam no âmbito de uma escolha de sistema, considerando dois sistemas extremos: "o da subvenção geral (...) e o da atribuição de receitas próprias, suficientes em princípio para a cobertura das respectivas despesas". Considerando a primeira hipótese fortemente condicionadora da autonomia, refere o inconveniente de, na segunda hipótese, as regiões serem dotadas com receitas escassas, com consequente agravamento das desigualdades, se lhes for negada "a solidariedade nacional".

(46) Sousa Franco, "Direito Financeiro e Finanças Públicas", pag. 165.

(47) Em nota inserida no estudo inédito referido Paz Ferreira, a propósito desta polémica doutrinária, refere como se tendo pronunciado contra a titularidade das regiões Soares Martinez, "Manual do Direito Fiscal", Coimbra, 1983, Brás Teixeira, "Princípios de Direito Fiscal", Coimbra, 1979 e Manuel Pires, "Direito Fiscal - Apontamentos" Lisboa 1978/79. A favor da titularidade, Sousa Franco, "Finanças Públicas e Direito Financeiro", cit. Pamplona Corte Real, "Curso de Direito Fiscal" Lisboa, 1982, Sá Gomes, "Direito Fiscal", Lisboa, 1980 e o próprio Paz Ferreira, "Finanças Regionais", cit.

(48) O Tribunal Constitucional considera, no citado Acórdão n.º 11/83, publicado no Diário da República, I Série, n.º 242, de 20 de Outubro de 1983, que as disposições constitucionais que garantem o direito das regiões às receitas fiscais (assim como das autarquias), "não podem deixar de ser interpretadas no sentido de consentirem o lançamento de impostos de carácter extraordinário cujo produto reverte inteiramente para o Estado quando ocorram circunstâncias excepcionais, nomeadamente de crise económico-financeira, que justifiquem esse comportamento legislativo". Contra esta orientação se manifestava, em declaração de voto vencido, o conselheiro Vital Moreira.

(49) Estudo inédito, pag. 149

(50) Acórdãos n.º 91/84, de 29 de Agosto de 1984, n.º 348/86, de 11 de Dezembro de 1986 e 267/87, de 8 de Julho.

(51) Designadamente, o Professor Sousa Franco, "Autonomia Tributária das Regiões", in VIII Semana de Estudos nos Açores 1988, Instituto de Cultura dos Açores.

(52) Art.º 229º n.º 1 alínea i).

(53) O Estatuto da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de Junho de 1991, define no art.º 29º n.º 1 alínea p) que compete à Assembleia Legislativa Regional "autorizar o Governo Regional a realizar empréstimos internos e outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, estabelecendo as respectivas condições gerais, com observância dos limites máximos do endividamento regional".

Estabelece, ainda, nos n.ºs. 2 e 3 do art.º 72º, que "a Região pode também contrair empréstimos internos e externos a médio e longo prazo, exclusivamente destinados a financiar investimentos", ficando a contracção de empréstimos externos dependente de prévia autorização da Assembleia da República.

(54) No Acórdão n.º 5/90, publicado no Diário da República, II Série, de 11/3/91.

(55) Nos termos do Decreto-Lei n.º 187/81, de 2 de Julho, tratando-se de empréstimos obrigacionistas, para além da sua aprovação pela assembleia regional, deveriam ainda ser autorizados por portaria do Ministério das Finanças. Se o novo diploma que regula esta matéria (Decreto-Lei n.º 336/90) não faz qualquer referência a esta exigência, contudo, os dois empréstimos obrigacionistas de consolidação da dívida da R.A.M. foram autorizados por portarias do Ministério das Finanças, D.R. n.º 294, II Série, de 22/12/90.

(56) Tratando-se de um acto legislativo, só pode revestir a forma de decreto legislativo regional, nos termos do artigo 115º da Constituição. A questão de saber se a autorização parlamentar dos empréstimos é um acto legislativo da Assembleia ou um acto praticado no exercício da função política, revestindo por conseguinte a Lei de autorização a natureza de uma lei puramente formal, não é questão pacífica. Ver, a propósito, Jorge Silva e Sousa, "A natureza jurídica da

autorização parlamentar dos empréstimos", in Revista O Direito, 1990, Vol. I e II; Sousa Franco, "Finanças Públicas e Direito Financeiro", pag. 529.

(57) Nos termos do n.º 2 do Programa de Reequilíbrio Financeiro deverá constar "da proposta de Lei do Orçamento do Estado de cada ano que o financiamento adicional líquido da R.A.M. será zero e que não poderá ser concedido aval do Estado a qualquer dívida adicional da R.A.M.". Ver, por consequência, o art.º 7º, n.º 1, da Lei do Orçamento para 1991.

(58) Nos termos do n.º 2 do art.º 7º da Lei do Orçamento do Estado para 1991, é fixado em 4 milhões de contos o acréscimo líquido do endividamento global directo da Região Autónoma dos Açores.

(59) A possibilidade de utilização da conta corrente foi consagrada pelo Decreto-Lei n.º 513-E/79, de 27 de Dezembro, que estabelecia como limite a importância equivalente a 5% do montante das receitas correntes da respectiva região, cobradas no penúltimo ano, devendo os levantamentos processados ser reembolsados até ao fim do exercício.

O limite dos cinco por cento veio a ser alterado, no caso dos Açores, com a aprovação do Estatuto (Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto), que estabeleceu o limite dos dez por cento, limite este igualmente estabelecido para a Madeira pelo Decreto-Lei n.º 331/84, de 24 de Janeiro.

A nova lei orgânica do Banco de Portugal, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 337/90, de 30 de Outubro, veio estabelecer no seu art.º 26º:

1 - O Estado pode recorrer a uma conta gratuita aberta no Banco, cujo saldo devedor não poderá exceder 10% das respectivas receitas correntes cobradas no último ano.

2 - As regiões autónomas podem dispor de um mecanismo análogo ao previsto no número anterior, nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 336/90.

(60) Segundo E. Paz Ferreira, op. cit. pág. 16, "trata-se de uma matéria em que não parece ser possível assumir uma posição definitiva, dado que, a admitir-se que não é necessário o reembolso, no final do ano, dos avanços efectuados pelo Banco de Portugal, esta forma de dívida tornar-se-ia tendencialmente perpétua, subvertendo-se totalmente o espírito que levou à sua institucionalização". Acrescentando em nota: "ainda que, da mesma crítica, fosse já possível o regime anterior que na prática assentava numa regularização no final do ano, mas apenas por alguns dias".

(61) A Assembleia da República apreciou o Decreto-Lei n.º 336/90, que estabelece os regimes de endividamento e financiamento dos défices das Regiões Autónomas, na reunião plenária de 1 de Fevereiro de 1991, sendo rejeitado um requerimento de recusa de ratificação subscrito, designadamente, por deputados das duas regiões autónomas, na reunião plenária de 5 de Fevereiro. A propósito, ver Diários da Assembleia da República n.ºs. 38 e 39.

No estudo citado, Paz Ferreira sustenta a inconstitucionalidade do diploma, designadamente no que este estabelece quanto à fixação de limites anuais do endividamento, já que se transfere para um órgão de soberania matéria que é da exclusiva competência de um órgão regional (op. cit., pag. 25).

(62) Lei n.º 9187, de 26 de Março, art.º 99.º Lei n.º 13191, de 5 de Junho, art.º 70.º

(63) Interessante, pela originalidade com que o tema é tratado, a posição de Carlos Sampaio e M.ª Leonor Torres in "O controle da decisão da despesa nas regiões autónomas". Ver ainda, a propósito, nota 17. Para uma análise no plano do Direito Comparado, particularmente em Espanha e Itália, veja-se Eduardo Paz Ferreira, op. cit., pag. 62 e 89. Muito recentemente, Álvaro Dâmaso retomou o tema com uma interessante análise sobre as relações financeiras entre o Estado e as regiões, propondo a aprovação de uma lei-quadro da autonomia financeira das regiões autónomas, num artigo publicado na edição de 25 de Junho do Expresso, intitulado "Autonomia para sempre", pag. A.6.

(64) Rever nota 39.

(65) O relatório geral do Orçamento do Estado para 1991 já integra um ponto específico sobre "As Relações Financeiras com as Regiões Autónomas".

(66) Sobre o sentido da despesa pública num quadro autónómico, ver Carlos de A. Sampaio - op. cit. pag. 71. Para este autor, "constata-se uma tendencial repartição entre políticas de estabilização, por parte do ente decisor central, e políticas de financiamento dos bens, pelos entes decisores regionais (...)", considerando ainda que "os instrumentos fiscais são entendidos na óptica estrita do rendimento, privilegiando-se afinal, por contraponto, a óptica da despesa".

(67) Segundo Carlos Sampaio, op. cit., pag. 79, "A indeterminação dos critérios de financiamento dos défices regionais pelo Orçamento do Estado contribuiu para esta indefinição do montante das receitas regionais, que expressa dois elementos essenciais do controle político que o Governo vem desenvolvendo: a base contratualista e o condicionamento da despesa". E acrescenta: "O facto de se privilegiar o controle da despesa, nomeadamente por uma abordagem que incide sobre a expressão quantitativa da mesma, evitando incidir no controle da decisão de despesa e dos juízos que he subjazem, demonstra, por um lado, os vícios da expressão legislativa das atribuições políticas correspondentes, para lá de, num plano puramente empírico, se poder constatar uma fraqueza relativa do quadro institucional vigente".

(68) Freitas do Amaral - "Curso de Direito Administrativo", pag. 488, a propósito das autarquias locais e da autonomia patrimonial.

Para E. Paz Ferreira, "de facto a autonomização de diversos patrimónios públicos, ou seja, o reconhecimento de

que não só o Estado pode ser sujeito activo de uma massa de bens e direitos afectos à satisfação de necessidades públicas corresponde a um aspecto central da descentralização financeira", in "Domínio Público e Privado da Região", pag. 72.

(69) Distritos autónomos esses que possuíam já um domínio público e privado, vd. Estatutos dos distritos autónomos das ilhas adjacentes, artigos 16.º (n.º 2) e 21.º, n.ºs 1, 2 e 5; vd. Marcelo Caetano - "Manual de Direito Administrativo", cit., nota a pag. 917.

(70) Nesse sentido, o Parecer 28178, da Comissão Constitucional, in Pareceres, 7.º volume.

(71) No Parecer n.º 26180, in Pareceres, 13.º Volume, a propósito do Estatuto da Madeira declarado inconstitucional, ainda que as disposições em matéria patrimonial não tenham merecido censura da Comissão.

(72) Vital Moreira e Gomes Canotilho - "Constituição Anotada", 2.ª Edição, tomo II, pag. 362.

(73) Como assinala Marcelo Caetano, ao escrever "nem todas as coisas públicas são susceptíveis de transferência de domínio: há um limite funcional à mutabilidade, isto é, a transferência só pode verificar-se entre pessoas colectivas que desempenhem as mesmas atribuições administrativas. Por isso o domínio militar não pode deixar de pertencer ao Estado; e o mesmo se dirá dos direitos exercidos sobre as águas marítimas ou espaço aéreo", in "Manual de Direito Administrativo", 9.ª Edição, tomo II, pag. 953.

Existe, assim, uma parcela do domínio público, a que o mesmo autor chama de "domínio público eminente", que corresponde necessariamente ao exercício do direito de soberania e que integra, designadamente, espaços indeterminados, como o espaço aéreo e o mar territorial, que não são susceptíveis de serem transferidos para entidades infraestaduais que não dispõem de poder de soberania.

(74) A Procuradoria-Geral da República sustentou, aliás, em Parecer de 6 de Dezembro de 1977, que todos os bens que pertenciam ao património do Estado, ainda que situados na área da região, continuavam a pertencer-lhe, sendo o Ministério das Finanças a entidade competente para a administração e disposição de tal património, pelo que, o património regional é integrado, apenas, pelos bens dos antigos distritos autónomos e por aqueles que tivessem, entre tanto, sido adquiridos pelos órgãos regionais.

(75) "Finanças Públicas e Direito Financeiro", cit.

(76) Finanças Públicas e Direito Financeiro, cit.

(77) A participação regional abrange sectores tão diversos como cimentos, cervejeiras, tabacos, transportes, lacticínios, jornais e electricidade.

(78) Foi já sublinhado pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão nº 71/90, de 21 de Março de 1990, in D.R., II Série, de 18 de Julho, que a disposição do Decreto-Lei nº 315/80 se encontrava em perfeita sintonia com o Estatuto dos Açores, mas que, no caso da Madeira, ainda que o estatuto provisório fosse mais omissivo em matéria patrimonial, ela era igualmente coerente, dado que se previa que o património fosse integrado por bens que viessem a ser adquiridos pela região, o que dá total cobertura à aquisição por transferência, feita por decreto-lei.

(79) Submetida à apreciação do Tribunal Constitucional, pelo Acórdão nº 71/90, tal disposição foi considerada constitucional, tendo o Tribunal entendido que "é lícito à lei, nomeadamente a uma lei com as características já assinaladas da lei-quadro das privatizações, criar limitações e condicionantes a essa liberdade de disposição por parte das regiões autónomas. No caso presente, a intervenção do Governo da República no processo de privatização das empresas públicas com sede e actividade principal nas regiões autónomas justifica-se plenamente, tendo em conta a evidente relevância nacional da decisão e o seu especial estatuto constitucional".

(80) Esta interpretação não foi completamente aceite, designadamente, quando da discussão do Parecer nº 28/78 da Comissão Constitucional aprovado com votos contrários de Jorge Miranda, Isabel Colaço e Fernando Amâncio Ferreira. Jorge Miranda justificou o seu voto por não aceitar que na fixação e na concretização das finanças locais não se garantindo ou não se respeitando o direito de interferência das regiões autónomas, se esquecia que tal matéria diz respeito directamente à efectividade do sistema institucional da Constituição, assente na existência de órgãos do Estado, das Regiões Autónomas e do Poder Local. Contudo, não deixava de reconhecer que "estas considerações nada têm que ver com qualquer especialidade das autarquias insulares em relação às do continente, a meu ver manifestamente inadmissível" (Parecer nº. 28/78, pág. 24).

Para Isabel Colaço, "há que conciliar o reconhecimento de que os municípios das regiões autónomas têm direito a participar nas receitas provenientes de impostos directos, com o princípio de que a essas regiões autónomas pertence dispôr das receitas fiscais nelas cobradas e afectá-las às suas despesas", considerando ainda que, "com o decreto ora em apreciação, agravam-se os defeitos da indefinição do quadro institucional em que actualmente se processa a autonomia regional no campo financeiro".

Ainda a este propósito e no mesmo sentido, se manifesta F. Amâncio Ferreira, op. cit., págs. 124 e 125.

(81) Das inovações introduzidas por este diploma no regime jurídico das Finanças locais salientam-se:

- o reforço das receitas próprias dos municípios;
- a instituição do Fundo de Equilíbrio Financeiro;
- a criação da figura de "contrato de reequilíbrio financeiro";
- um novo sistema de distribuição de verbas pelas freguesias.

(82) O Acórdão nº 82/86, aprovado em 18 de Março de 1986, encontra-se publicado no Diário da República, I Série de 2/4/86.

(83) De entre as alterações introduzidas salientam-se:

- a introdução de um novo imposto local - a sisa;
- uma nova fórmula para o cálculo do F.E.F. que deixou de ser calculado segundo uma percentagem da despesa pública, passando a ser calculado com base na receita do IVA;
- alteração dos critérios de distribuição do F.E.F.

(84) Entretanto, com a reforma fiscal, com a introdução dos novos impostos sobre o rendimento - o imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) e o imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas (IRC) - modificou-se o quadro legal em matéria de imposto no país, com incidência em todo o sistema financeiro das autarquias.

(85) Nos termos do artº. 1º deste diploma, visa-se, com a sua aplicação, estabelecer o regime de delimitação e de coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos, partindo-se da identificação dos investimentos públicos cuja execução cabe, em regime de exclusividade, aos municípios, e definindo-se a articulação do exercício de competências entre os diferentes níveis de administração.

(86) O decreto legislativo regional em questão foi aprovado com processo de urgência pela Assembleia Legislativa.

(87) Lei nº 1/87, de 6/1/87, artº. 14º, nº 1.

(88) O Decreto Legislativo Regional nº 1/85/M, (já referido) que estabeleceu o regime das finanças locais na região pela adaptação do Decreto-Lei nº. 98/84 de 29 de Março previa, aceitando uma norma deste decreto-lei, que o Governo Regional poderia aprovar esquemas de cooperação técnica e financeira com as autarquias locais, para a prossecução de políticas e programas de desenvolvimento regional, dependentes da publicação de decreto regulamentar regional, o que não veio, afinal, a concretizar-se.

(89) A importância desta norma foi, desde logo, realçada no parecer da Comissão Constitucional nº 28/78, emitido em apreciação do projecto da Lei nº. 1/79.

Neste parecer, no número 16, e a propósito do artigo 16º diz-se nomeadamente: "O sistema ora instituído, banindo toda e qualquer possibilidade de actuações discriminatórias relativamente às autarquias, por parte da administração central, não traduz apenas uma preocupação do legislador no sentido de garantir a moralidade administrativa, antes constitui uma verdadeira imposição da própria Constituição que consagra os princípios fundamentais por que se rege um verdadeiro Estado de Direito democrático".

(90) Jorge Miranda, "Funções, Órgãos e Actos do Estado" - pag. 332



(91) Cfr. neste sentido José Manuel Servulo Correia, "Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos", pag. 309.

### CAPITULO III

#### O REGIME JURÍDICO FINANCEIRO DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

##### 1 - A ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

###### 1.1 - A estrutura orgânica do Governo Regional da Madeira

Se pertence à Assembleia Legislativa Regional a competência para aprovar os principais instrumentos da política económico-financeira regional - o plano, o orçamento e a conta da região - cabe ao Governo Regional a responsabilidade pela condução dessa política, competindo-lhe elaborar e executar os referidos instrumentos financeiros.

A orientação do Governo Regional é definida em plenário, dispondo cada secretário regional de áreas específicas de competência, fixadas por decreto legislativo regional, cabendo ao seu Presidente funções de coordenação e representação do Governo.

A estrutura orgânica do Governo Regional da Madeira tem sofrido alterações ao longo dos anos (1), sendo, no ano a que se reporta o presente parecer, a seguinte a estrutura do Governo, nos termos do Decreto Legislativo Regional nº 10/88/M, de 9 de Novembro:

- a) Presidência do Governo Regional;
- b) Vice-Presidência do Governo Regional e Coordenação Económica;
- c) Secretaria Regional da Administração Pública;
- d) Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego;
- e) Secretaria Regional do Turismo, Cultura e Emigração;
- f) Secretaria Regional do Equipamento Social;
- g) Secretaria Regional dos Assuntos Sociais;
- h) Secretaria Regional da Agricultura e Pescas (2).

De destacar que, relativamente às anteriores estruturas orgânicas, a principal inovação reside na criação da Vice-Presidência e Coordenação Económica.

O mesmo diploma, para além de fixar as condições de constituição dos gabinetes dos membros do Governo Regional da Madeira, define quais os sectores que integram as diferentes

secretarias regionais.

E assim que, neste quadro orgânico, as competências inerentes ao Planeamento e às Finanças são cometidas à Vice-Presidência e Coordenação Económica (3).

###### 1.2 - A orgânica da administração financeira regional

Como se pode verificar, a administração financeira da região estava, em 1989, concentrada na Vice-Presidência do Governo Regional e Coordenação Económica, cuja lei orgânica foi aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional nº 8/89/M, de 18 de Fevereiro (4). Nos termos do artigo 1º deste diploma, a Vice-Presidência e Coordenação Económica tem, por atribuições, a definição e execução das acções necessárias ao cumprimento da política regional nos sectores do planeamento, finanças, energia, comércio, indústria, transportes aéreos, aeroportos, comunicações, informática e estatística e nos assuntos referentes às Comunidades Europeias.

De entre os vários departamentos que constituíam em 1989 a estrutura da Vice Presidência e Coordenação Económica, interferem, mais directamente, na Administração Financeira Regional, a Direcção Regional de Planeamento, a Direcção Regional de Finanças, Comércio e Indústria, e a Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade (5).

###### 1.2.1 - A Direcção Regional de Planeamento

A Direcção Regional de Planeamento tem a sua estrutura e competências definidas nos artigos 10º e 11º do citado Decreto Regulamentar Regional nº 8/89/M, de 18 de Fevereiro (6).

Constituída por uma Direcção de Serviços de Planeamento, a que compete a realização de tarefas necessárias à feitura do planeamento global bem como do planeamento do investimento público, privado e cooperativo, e por uma Direcção de Serviços de Desenvolvimento, a que compete o estudo, definição e execução da política de desenvolvimento, a Direcção Regional de Planeamento é dirigida por um director regional, destacando-se, de entre as suas competências:

Recolher, preparar e coordenar os elementos destinados à elaboração dos planos regionais de carácter anual ou plurianual;

Elaborar as previsões que permitam formular as opções fundamentais e os objectivos dos planos;

Assegurar a compatibilização dos planos sectoriais e sub-regionais e dos programas integrados, facultando aos órgãos e entidades neles intervenientes a informação indispensável;

Estabelecer a necessária ligação com os órgãos nacionais de planeamento e assegurar, sobretudo, a integração dos planos regionais nos planos nacionais;

Formular e propor a versão final dos planos regionais;

Acompanhar o cumprimento dos planos regionais e elaborar os correspondentes relatórios de execução;

Assegurar as funções de intendência-geral do orçamento na parte que se refere ao orçamento de investimento e às despesas de desenvolvimento inscritas nos planos;

Garantir a representação da região nos órgãos de planeamento de âmbito nacional.

1.2.2 - A Direcção Regional de Finanças, Comércio e Indústria.

A Direcção Regional de Finanças, Comércio e Indústria tem a sua estrutura e competências definidas nos artºs 14º e 15º do citado Decreto Regulamentar. Integra, entre outros serviços, a Direcção de Serviços de Finanças, a Direcção de Serviços de Património, a Divisão das Finanças Locais e a Tesouraria (7).

A Direcção de Serviços de Finanças compete, designadamente:

Colaborar na definição e controlar a execução regional das políticas monetária, financeira e cambial;

Promover e propôr medidas de acompanhamento das receitas tributárias liquidadas e cobradas na Região ou que nela tenham a sua origem ou implicações;

Contribuir para a definição da política de participações financeiras da Região;

Instruir e acompanhar os processos de concessão de aval da região e fiscalizar a entidade beneficiária, nos termos da lei;

Colaborar na orientação dos serviços bancários, aduaneiros, de finanças e seguros, nos termos da lei;

Propôr incentivos à actividade económica de natureza financeira e controlar a sua execução.

A Direcção de Serviços de Património compete, designadamente:

Assegurar o processo administrativo do aprovisionamento geral do Governo Regional;

Organizar e gerir um depósito geral dos artigos e materiais de consumo corrente;

Organizar e manter actualizado o inventário e cadastro de bens, promovendo a sua conservação e reparação.

A Divisão de Finanças Locais não tem, neste diploma, competências especificadamente atribuídas. Já na actual lei orgânica da Secretaria Regional das Finanças, em que passou a estar integrada (Decreto Regulamentar Regional nº 12/90/M,

de 28 de Junho), se definem, nos artºs. 14º e 15º, a sua natureza, atribuições e competências, de que se salientam:

Apoiar e acompanhar a coordenação da administração local com a administração pública regional;

Acompanhar a execução do orçamento das autarquias locais nos termos da lei;

Coordenar, em ligação com as demais entidades e departamentos sectoriais intervenientes, a tramitação dos contratos programa e de outros instrumentos de cooperação local autárquica.

A mesma situação se verifica relativamente à Tesouraria, cuja natureza e competências só surgem definidas na actual orgânica da Secretaria Regional das Finanças. Nos termos dos artºs. 23º e 24º do citado Decreto Regulamentar Regional nº 12/90/M, a Tesouraria é o órgão administrativo incumbido de efectuar a cobrança de todas as receitas da região e o pagamento de todas as despesas inscritas no Orçamento da região, cuja coordenação e chefia está a cargo de um tesoureiro-chefe. À Tesouraria compete, nomeadamente:

A arrecadação e cobrança das receitas da região, liquidadas pelos diversos departamentos do Governo Regional;

O pagamento de todas as despesas devidamente autorizadas, nos termos da lei;

Proceder a todas as diligências necessárias à movimentação dos fundos da região. . .

1.2.3 - A Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade

A Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade compreende, nomeadamente, a Direcção de Serviços do Orçamento e da Conta e a Direcção dos Serviços de Contabilidade (8), tendo como competências genéricas as que lhe são atribuídas pelo artº. 27º. do citado decreto regulamentar regional, designadamente:

Colaborar na definição e controlar a execução regional das políticas fiscal e orçamental nos, termos da lei;

Elaborar o Orçamento e a Conta da região;

Exercer o controlo do orçamento da região e propôr as medidas necessárias a uma correcta gestão orçamental;

Elaborar o orçamento cambial;

Acompanhar a execução orçamental das autarquias locais, nos termos da lei.

As tarefas relacionadas com a preparação, elaboração e execução do orçamento da região, ou com a elaboração das contas da região, a disciplina relativa à actividade orçamental

dos fundos e serviços autónomos e ao acompanhamento da execução dos projectos financiados pelos fundos estruturais comunitários, são atribuídas à Direcção de Serviços do Orçamento e da Conta.

A Direcção dos Serviços de Contabilidade cabem as actividades relacionadas com o processo de conferência, verificação, liquidação e autorização do pagamento das despesas públicas, o respectivo processo de registo e escrituração das contas correntes e a manutenção de um ficheiro de anulações e reposições abatidas.

## 2. - O PLANO REGIONAL

### 2.1 - Generalidades

À Constituição atribui às regiões a competência para elaborar o plano económico regional e participar na elaboração dos planos nacionais [artº. 229º., nº.1, alínea o)]

(9).

O Estatuto Provisório determinava no artº 50º que o desenvolvimento económico e social da região se deveria processar “dentro das linhas definidas pelo plano regional”, que diligenciaria “pelo aproveitamento das potencialidades regionais e pela promoção do bem estar, do nível e da qualidade de vida de toda a população, com vista à realização dos princípios constitucionais”, norma praticamente reproduzida pelo Estatuto da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei nº 13/91, de 5 de Junho (artº 64º, nº 2).

Verifica-se, deste modo, uma estreita associação entre o papel determinante dos órgãos regionais responsáveis pelo desenvolvimento económico das regiões e a consagração constitucional e estatutária da existência de um plano económico regional.

O Programa do Governo Regional da Madeira para o período 1980-1984 contempla algumas considerações sobre o planeamento na região, definindo expressamente, na pág. 20, como linha de actuação prioritária “a definição da orgânica de planeamento da Região” e “a elaboração do Plano a Médio Prazo tendo em vista a organização e orientação do sistema sócio-económico”.

Não existindo, ao contrário dos Açores (10), um diploma próprio que estabelecesse a orgânica do plano regional, o sistema regional de planeamento foi-se estruturando a partir do exercício das competências da Direcção Regional de Planeamento, definidas pelo Decreto Regulamentar Regional nº 11/80/M, de 10 de Novembro.

Actualmente, a Direcção Regional de Planeamento integra a estrutura da Vice-Presidência e Coordenação Económica, tendo as suas competências definidas no artigo 11º do Decreto Regulamentar nº 10/90/M, de 30 de Maio, de que se salienta:

estudo das perspectivas de desenvolvimento económico-

social da região, tendo em vista a formulação das opções fundamentais e dos objectivos do plano;

assegurar a compatibilização dos planos sectoriais e sub-regionais e dos programas integrados e a sua integração nos planos regionais;

assegurar a integração dos planos regionais nos planos nacionais;

formular os planos regionais;

acompanhar o cumprimento dos planos regionais e elaborar os correspondentes relatórios de execução;

assegurar as funções de intendência geral do Orçamento na parte que se refere ao Orçamento de investimento e às despesas de desenvolvimento inscritas no plano;

garantir a representação da região nos órgãos de planeamento de âmbito nacional.

A representação da Região Autónoma da Madeira no Conselho Nacional do Plano fazia-se por dois representantes eleitos pela Assembleia Regional nos termos da Lei nº 31/77, de 23 de Maio, havendo ainda a considerar a existência, nesta Região Autónoma, de um Conselho Regional do Plano, criado pelo Decreto Regional nº 19/78/M, de 7 de Abril. De acordo com a respectiva introdução, compete a este Conselho Regional “assegurar a intervenção das estruturas representativas das populações, informando oportunamente o Governo Regional e a Assembleia Regional sobre assuntos ligados ao Plano, designadamente aspirações comunitárias, bem como pronunciar-se sobre a elaboração do Plano Regional e participar no controle da sua execução”.

Fazem parte deste Conselho, para além dos dois representantes no Conselho do Plano, um presidente e um vice-presidente eleitos pela Assembleia Regional, dois representantes das autarquias locais, dois representantes das associações sindicais, dois representantes do sector cooperativo, dois representantes do sector público, a designar pelo Governo Regional, dois representantes do sector privado, e um representante de cada um dos grupos parlamentares da Assembleia Regional.

### 2.2 - Estrutura

Como atrás se referiu, a orgânica do plano regional não foi definida em nenhum diploma específico.

De registar a apresentação dos Planos de Médio Prazo 1981-1984 e 1987-1990 aprovados, respectivamente, pelas resoluções nºs 2/82/M, de 21 de Dezembro e 6/87/M, de 13 de Fevereiro.

De registar, também, a apresentação de um “Programa de Desenvolvimento Regional” para o período 1986-1990 e o

“Plano de Desenvolvimento Regional” 1989-1993, este último apresentado à Comissão das Comunidades Europeias como anexo ao Plano de Desenvolvimento Regional do Estado Português, na sequência da Reforma dos Fundos Estruturais das Comunidades, e que serviu de suporte à negociação do quadro comunitário de apoio à operação integrada de desenvolvimento.

Desde 1981 que a Assembleia Regional tem aprovado, em conjunto com as respectivas propostas de orçamento, “Planos de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da Região Autónoma da Madeira”, de carácter anual.

### 2.3 - Articulação com os planos nacionais

Se na versão inicial do Estatuto Provisório, no artº 50º, se fazia referência à integração do plano regional no plano nacional, ja’ na versão resultante da alteração (Decreto-Lei nº. 427-F/76) se deixou de fazer qualquer referência àquela necessidade.

A definição do tipo de relação entre o plano nacional (11) e os planos regionais, revelou-se de difícil enquadramento.

No plano teórico, Paz Ferreira (12), admitia serem possíveis três soluções face ao desenho constitucional e legal do sistema de planeamento: “a defesa da integração dos planos regionais no plano nacional; a defesa da existência de planos regionais completamente desligados do plano nacional; a defesa da existência de planos regionais próprios, mas que se articulem com o plano nacional”. Esta última interpretação era para o autor a mais correcta, “apesar de não existirem critérios seguros para definir como deverá ser feita tal articulação”.

O que é um facto, é que as regiões autónomas garantiram uma certa independência e uma certa regularidade na elaboração e execução dos seus próprios planos em relação ao planeamento nacional.

Mais recentemente, a dinâmica da integração europeia, as condições de acesso aos fundos comunitários, e as necessidades de financiamento dos défices regionais, têm determinado um sistema mais rigoroso de articulação entre os planos regionais e os planos nacionais, verificando-se que o relatório das Grandes Opções do Plano passou a integrar, em capítulo final, as principais linhas de orientação dos Planos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, apresentadas pelos respectivos Governos Regionais.

## 3 - O ORÇAMENTO REGIONAL

### 3.1 - Generalidades

Como foi anteriormente sublinhado, a Região Autónoma da Madeira nunca fez aprovar um quadro legal próprio que definisse a disciplina orçamental regional e que, conseqüentemente, estabelecesse com rigor a partilha de responsabilidades entre a Administração, o Governo e a

Assembleia no processo orçamental, apesar de algumas iniciativas legislativas no sentido do estabelecimento de normas de enquadramento orçamental que não tiveram acolhimento favorável (13).

A análise do processo orçamental da Região Autónoma da Madeira, nomeadamente dos regimes de elaboração, aprovação, execução, alteração e fiscalização orçamentais, deve ser feita tendo em consideração, por um lado, a ausência do referido quadro geral e, por outro, a jurisprudência do Tribunal Constitucional entretanto produzida, designadamente o Acórdão 206/87, a que atrás se fez referência.

Como se viu pelo referido Acórdão, ao processo orçamental regional a partir de 1988 e por conseguinte no ano a que respeita o presente parecer, devem aplicar-se os mesmos princípios que prevalecem para o processo orçamental do Estado.

Neste sentido, no articulado dos decretos legislativos regionais que têm aprovado os orçamentos da Região Autónoma da Madeira a partir de 1988, passou a estabelecer-se, a título de disposição final, uma norma segundo a qual, em matéria orçamental e sua execução, em tudo o que não fôr contemplado no respectivo decreto legislativo “se devem aplicar as leis gerais da República”, supletiva e subsidiariamente.

Se, nos decretos legislativos regionais que aprovam o Orçamento da Região Autónoma dos Açores, não se encontra norma idêntica, tal facto resulta da existência, como atrás se salientou, de legislação de enquadramento orçamental (Decreto Regional nº 3/78/A, alterado pelo Decreto Legislativo Regional nº 4/84/A, de 16/1/84, e pelo Decreto Legislativo Regional nº 17/87/A, de 13 /11/87).

### 3.2 - Os princípios orçamentais

Valem, por conseguinte, para os orçamentos regionais, por força do referido Acórdão, os princípios ou regras (14) por que se deve reger o Orçamento do Estado, constantes do artº 108º da Constituição e da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (15).

#### 3.2.1 - O princípio da anualidade

A regra da anualidade é a primeira das regras orçamentais clássicas.

O Orçamento do Estado é anual, coincidindo o ano económico com o ano civil. O facto do Orçamento do Estado ser anual não prejudica a possibilidade de nele serem integrados programas e projectos que impliquem encargos plurianuais (16).

O sistema orçamental português corresponde, desde a reforma da contabilidade pública de 1930, ao sistema do orçamento de gerência - integram o orçamento as receitas a cobrar e as despesas a realizar de facto, independentemente do momento em que tiveram origem jurídica - com uma ligcira

concessão ao sistema de exercício, pois se admite o fecho de despesas até 14 de Fevereiro do ano seguinte”

(17), (18).

De referir, ainda, que se a coincidência do ano económico com o ano civil deveria permitir aprovar o orçamento até ao final do ano (15 de Dezembro é a data fixada na lei do enquadramento para o Orçamento do Estado), na Região Autónoma da Madeira as dificuldades no financiamento dos défices regionais terão justificado, tendo em atenção o quadro de estabilidade governativa existente, permanentes atrasos verificados na aprovação dos orçamentos regionais.

### 3.2.2 - O princípio da plenitude

O princípio da plenitude comporta dois princípios, o da unidade e o da universalidade. O orçamento deve ser único e todas as receitas e todas as despesas nele devem ser inscritas (19), (20).

O artº 108º, nº 3, dispõe que “o Orçamento é unitário”, tendo a revisão de 1989 clarificado que o Orçamento do Estado discriminará, também, as receitas e as despesas dos fundos e serviços autónomos [artº 108º, nº 1, alínea a)]. A lei de enquadramento do Orçamento do Estado reproduz, no artº 3º, nº 1, aquele princípio, excluindo, pelo nº 2 do mesmo artigo, os orçamentos das regiões autónomas, das autarquias locais e das empresas públicas, independentes na sua elaboração, aprovação e execução, do Orçamento do Estado. Estabelece-se, contudo, a obrigação de apresentação, em anexo ao Orçamento do Estado, dos elementos informativos que possibilitem a apreciação da situação financeira dos sectores públicos administrativo e empresarial.

### 3.2.3 - O princípio do equilíbrio

O equilíbrio orçamental, constituindo a mais importante das regras orçamentais é, também, a mais controversa.

A Constituição consagra, no plano formal, o princípio do equilíbrio orçamental no artº. 108º, nº 4º - “o orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas (...)” (21).

A lei de enquadramento do orçamento estabelece, tanto na primeira como na segunda versões (22), o equilíbrio em sentido substancial (23), ao definir que “as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes”. Este princípio do equilíbrio do orçamento corrente, segundo o critério do activo do Estado, é baseado na distinção entre as receitas e despesas que não oneram nem aumentam o valor do património duradouro do Estado (correntes) e as que alteram a situação activa ou passiva desse património (capital).

Com a nova lei de enquadramento passou a definir-se, como critério, o activo de tesouraria baseado na distinção entre “receitas e despesas efectivas (que provocam uma alteração no valor do património monetário ou de tesouraria) e não efectivas (que provocam um aumento ou uma redução do património monetário compensado por um acréscimo de posição passiva

ou de um crédito idêntico)” (24), (25).

De facto, a Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, no seu artº 4º, nº 2, estabelece 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”. Seria, para os proponentes do novo critério (26), “a opção mais correcta do ponto de vista técnico, por ser aquela que melhor poderá evitar o crescimento exponencial da dívida pública” (27). Contudo, o facto de impôr, tão sómente, o equilíbrio do saldo primário, isto é, do saldo global excluindo os juros da dívida pública, suscitou alguma controvérsia por corresponder a um certo afastamento do critério do activo de tesouraria enunciado (28).

Por razões óbvias, que têm que ver com a situação financeira da região, com os níveis atingidos pela sua dívida pública e com as limitações introduzidas pelos programas de reequilíbrio financeiro, o princípio do equilíbrio orçamental assume uma relevância particular no processo orçamental regional. Designadamente, o programa de recuperação financeira, assinado em 1989 e aprovado por Resolução do Conselho de Ministros de 21 de Setembro, a que adiante se fará referência, inscreve expressamente aquela regra do equilíbrio orçamental no ponto 1.2, definindo como obrigação que o Governo Regional se compromete a respeitar, no período 1989/1993, no quadro da sua competência em matéria orçamental, que o saldo do Orçamento regional, incluindo juros, será sempre não negativo, após a operação de saneamento financeiro prevista no mesmo programa (29).

Deste modo se verifica que o equilíbrio orçamental se apresenta definido em termos mais rigorosos, neste programa, para a Região Autónoma da Madeira do que a lei de enquadramento estabelece para o O.E., já que se diz que a receita efectiva (impostos ou transferências) deve cobrir toda a despesa, incluindo a parte dos juros a cargo da região.

### 3.2.4 - O princípio do orçamento bruto

Todas as receitas e despesas devem ser inscritas no orçamento de forma bruta ou não líquida, ou seja, não devem ser deduzidos às receitas os encargos com a sua cobrança, nem às despesas receitas originadas pela sua realização (artigo 5º da lei de enquadramento). Também chamado da não compensação, integra o chamado princípio da discriminação orçamental (30).

### 3.2.5 - O princípio da não consignação

Integra-se, também, no princípio da discriminação orçamental (31).

Num orçamento não pode afectar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas, ou seja, todas as receitas devem, em princípio, servir para cobrir todas as despesas (32).

Comporta, porém, excepções, designadamente nas situações de autonomia financeira, em que as receitas geradas pelos serviços são afectadas ao pagamento das suas próprias despesas, devendo figurar as receitas e despesas destes serviços no orçamento regional através do mecanismo das contas de ordem, que são precisamente uma excepção ao princípios da não consignação e; ainda, nos casos em que a lei consigne certas receitas ao pagamento de certas despesas.

Na "lei de enquadramento" do Orçamento Regional dos Açores, segundo o nº 3 do artº 6º, devem exceptuar-se de igual modo as receitas atribuídas à região para fins específicos.

### 3.2.6 - O princípio da especificação

O artigo 7º da lei do enquadramento estabelece que as receitas e as despesas devem estar suficientemente discriminadas no orçamento, por forma a evitar-se a existência de dotações para utilização confidencial ou para fundos secretos, cujos créditos orçamentais são considerados nulos. O princípio está consagrado na Constituição, artº 108º, nº 3, e encontra o seu fundamento "numa necessidade de clareza e nos próprios objectivos da instituição orçamental, que seriam defraudados sem esta exigência" (33).

Introduziu-se, na actual lei de enquadramento, no mesmo artigo, a norma que permite, para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, a inscrição de uma dotação provisional (art. 7º., nº. 2).

Nos termos do artº. 8º da mesma lei, a especificação das receitas rege-se por um código de classificação económica que as agrupa em correntes e de capital, e a especificação das despesas rege-se por códigos de classificação orgânica, funcional e económica, definidas por decreto-lei (34).

### 3.3 - A estrutura do orçamento

Como já foi referido, após a publicação do Acórdão nº 206/87, o orçamento regional passou a revestir a forma de decreto-legislativo regional. A proposta de orçamento deve conter, para além do respectivo articulado, os mapas orçamentais e os anexos informativos (35).

O conteúdo do articulado da proposta de decreto legislativo regional, a estrutura dos mapas orçamentais e os respectivos anexos informativos, devem seguir de perto, na sua apresentação, o disposto na lei de enquadramento do Orçamento de Estado, nomeadamente nos artigos nºs 11º, 12º e 13º.

Na versão actual da lei de enquadramento, estes artigos foram consideravelmente modificados no que respeita à lei anterior, integrando na sua actual redacção o sentido clarificador do regime orçamental introduzido pela revisão constitucional de 1989.

Assim, relativamente ao conteúdo do articulado, enuncia-se com mais rigor e exaustão o conjunto de elementos que

devem constar da proposta orçamental (artº 11º). Em relação à estrutura dos mapas orçamentais (artº 12º), alarga-se o seu âmbito, nomeadamente no domínio dos fundos e serviços autónomos, integrando a possibilidade de estruturação do orçamento por programas (36), uma das novidades principais da revisão da Constituição (37).

Relativamente aos anexos informativos que devem acompanhar a proposta de orçamento (artº 13º), alarga-se, muito significativamente, o âmbito de incidência dos relatórios exigidos.

Obviamente, em relação ao orçamento para 1989 da Região Autónoma da Madeira, são as disposições da anterior lei do enquadramento (Lei nº. 40/83) que devem ser tidas em consideração.

De salientar que, até 1987 (inclusivé), quando os orçamentos da Região Autónoma da Madeira eram aprovados por simples resolução da Assembleia Regional, curiosamente, os mapas de despesa e os respectivos anexos que serviam de suporte à discussão parlamentar apresentavam um grau de especificação significativamente maior do que o que se passou a verificar a partir de 1988.

### 3.4 - A elaboração do orçamento

Cabe ao Governo Regional (actualmente à Secretaria Regional das Finanças, através da Direcção Regional do Orçamento, e em 1989 à Secretaria Regional do Plano) a elaboração do orçamento.

Inicia-se com a comunicação aos serviços, por circular, das instruções necessárias à elaboração dos respectivos projectos de orçamento, designadamente, dos critérios a seguir na previsão orçamental (38), quer para o orçamento da Região Autónoma, quer para os orçamentos privativos, fixando-se uma data para a sua remessa à Secretaria Regional competente (39).

Também por circular se definem as instruções para a elaboração do orçamento cambial.

Com base nestes projectos, a Secretaria Regional elaborava uma proposta de orçamento que, depois de aprovada em Conselho de Governo, é remetida à Assembleia Legislativa Regional. A inexistência de legislação própria faz com que não haja, na prática, uma data limite para a sua apresentação (40), verificando-se uma grande irregularidade nas datas de apresentação, justificada, designadamente, pelas dificuldades de financiamento dos défices orçamentais regionais e pela negociação dos programas de reequilíbrio financeiro.

Registe-se, ainda, que, de acordo com o estipulado na lei de enquadramento do O.E. na elaboração do orçamento, deve ser dada prioridade às obrigações decorrentes da lei ou do contrato, devendo as restantes prioridades orçamentais ter em conta os objectivos económicos e financeiros do Governo e a correlação

entre as previsões orçamentais e a evolução provável da conjuntura (artº 9º, nº2).

### 3.5 - A aprovação do orçamento

O orçamento regional é aprovado pela Assembleia Legislativa Regional e reveste a forma de decreto legislativo regional, tratando-se de matéria, como se disse, da exclusiva competência daquele órgão de governo da região.

O processo de debate parlamentar do orçamento, como sublinha o Prof. Sousa Franco, "é, em todos os regimes democráticos, o de maior complexidade e um dos mais importantes no plano político, pois dele depende toda a acção do Governo e da Administração durante o ano respectivo" (41).

A lei de enquadramento fixa, deste modo, as condições que devem regular o processo de discussão e votação do Orçamento do Estado (artº. 14º), complementadas pelas disposições do regimento da Assembleia da República (42).

Na Região Autónoma da Madeira, as únicas normas que regulam o processo parlamentar de debate orçamental são as que constam do respectivo regimento, tendo conhecido algumas alterações (43).

Verificada a não aprovação do orçamento de modo a que possa iniciar-se a sua execução no começo do ano, situação que se tem frequentemente verificado na Região Autónoma da Madeira, mantém-se em vigor o orçamento do ano anterior até à aprovação do novo orçamento, continuando a cobrar-se as receitas nele previstas bem como a fazer-se por duodécimos as despesas orçamentadas. É o que resulta da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, no seu artº. 15º (44). Esta tem sido a orientação seguida na Região Autónoma da Madeira. Com efeito, se se verificam atrasos na verificação e aprovação ao Orçamento da região, o plenário do Conselho do Governo aprova, por resolução, as normas de execução orçamental durante o período transitório de manutenção em vigor do Orçamento da região, nos termos do artº. 15º da Lei de Enquadramento do Orçamento, até a aprovação e entrada em vigor do novo orçamento.

### 3.6 - A execução do orçamento

Quando os orçamentos regionais eram aprovados por resolução da Assembleia Regional, a sua execução era determinada por resolução do Governo Regional, definindo-se, por circular da secretaria-a que cabia a responsabilidade do orçamento, as disposições a cumprir na sua execução.

A partir do momento em que a aprovação do orçamento regional passou a revestir a forma de decreto legislativo regional, a sua execução, pelo Governo Regional, passou a ser definida, nos termos de norma constante do respectivo decreto legislativo regional, por decreto regulamentar do Governo Regional (45).

Tal como se verifica relativamente ao Orçamento do Estado, contrapõe-se ao poder de aprovação do orçamento, cometido à

Assembleia, o poder de execução do orçamento, da responsabilidade do Governo, no respeito pelos princípios orçamentais e pelos chamados princípios rígidos da contabilidade pública.

Os artigos 17º e 18º da lei de enquadramento do orçamento do Estado acolhem aqueles princípios quanto à arrecadação de receitas e realização de despesas.

Assim, nos termos do artº. 17º, nenhuma receita pode ser cobrada ou liquidada se não tiver sido objecto de inscrição orçamental, podendo, contudo, ser efectuada mesmo para além do montante inscrito no orçamento. De acordo com uma exigência introduzida pela lei actual, os actos administrativos que directamente envolvam perda de receita fiscal devem ser fundamentados e publicados (artº. 17º, nº 3).

Relativamente à execução do orçamento das despesas, o artº. 18º da mesma lei fixa as condições gerais de realização das despesas públicas.

Uma despesa só pode ser efectuada se for legal, estiver suficientemente discriminada no Orçamento, tiver cabimento orçamental, e obedecer ao princípio da utilização por duodécimos, salvas as excepções previstas por lei.

Estabelece-se, ainda, que ela deve ser justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia (artº. 18º, nº 3).

A aplicação das dotações orçamentais e o funcionamento da administração orçamental, obedecem às normas da contabilidade pública (artº. 19º, nº 1), precisamente em fase de reforma profunda, tendo sido aprovada já pela Assembleia da República a respectiva Lei de Bases (46).

### 3.7 - As alterações ao orçamento

O regime das alterações orçamentais, definido pelo Decreto Regional nº 5/77/M, de 21 de Abril, que vigorou na Região Autónoma da Madeira até à publicação do Acórdão nº 206/87, do Tribunal Constitucional, constituiu, como atrás se viu, um dos principais factores de caracterização do modelo orçamental regional (47), tendo em conta, sobretudo, a amplitude dos poderes atribuídos ao Governo Regional em matéria de alterações orçamentais, contrariando o regime monista definido pela Constituição para os orçamentos das Regiões Autónomas.

Como já se referiu anteriormente, este diploma regional foi publicado e entrou em vigor antes da Lei nº. 64/77, de 26 de Agosto (a 1ª. lei de Enquadramento), lei esta que definia, já então em termos rigorosos, os poderes de alteração do Orçamento em função da repartição de competências prevista em matéria orçamental, entre o Governo e a Assembleia.

Só com a declaração de inconstitucionalidade de algumas das normas daquele decreto regional, pelo citado acórdão nº. 206/87, do Tribunal Constitucional, se enveredou por uma via de adequação da prática orçamental ao quadro jurídico-

constitucional que deve regular o processo orçamental nas regiões autónomas (48).

O Tribunal Constitucional, no referido acórdão, aplicou, por interpretação sistemática da Constituição, ao nível regional, e com as necessárias adaptações, a doutrina do Acórdão nº. 144/85 sobre alterações orçamentais (49).

Podem ler-se no Acórdão nº. 206/87: "Há assim que interpretar o artº. 234º. da C.R.P. 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 àquela cuja alteração, ao nível do O.E., cabe unicamente à A.R. - procederem a alterações dos orçamentos regionais, muito especialmente quando esteja em jogo uma mexida no total das receitas e no total das despesas orçamentadas".

Mais adiante, pronunciando-se, concretamente, sobre as normas do Decreto Regional nº. 5/77/M, em apreciação, considera que estas consentem "uma intromissão ilegítima do Governo Regional da Madeira na área da competência parlamentar regional, e isto revela-se tanto mais evidente quanto é certo que, conformemente a princípio geral de direito público português, as delegações de poderes só podem validamente ter lugar quando de modo expresso consentidas por lei ou, se for esse o caso, pela C.R.P." (pag. 2729) acabando por concluir pela sua inconstitucionalidade.

Passou, por conseguinte a entender-se a partir de 1987 como aplicável, a nível regional, com as devidas adaptações o regime de alterações orçamentais em vigor para o O.E..

A lei de enquadramento do O.E. estabelece, no artigo 20º., os princípios por que devem reger-se as alterações ao Orçamento, delimitando as competências da Assembleia e do Governo neste domínio.

Só podem ser aprovadas pela Assembleia, revistindo a forma de lei, as alterações que impliquem aumento de despesa total ou dos montantes de cada ministério ou capítulo fixados no orçamento ou, as que impliquem transferência de verbas ou supressão de dotações entre ministérios, ou ainda as de natureza funcional.

Prevêm-se, contudo, alguma excepções, designadamente:

- as despesas não previstas e inadiáveis, com contrapartida em dotação provisional;
- as despesas que, por expressa determinação da lei possam ser realizadas com a utilização de saldos de dotações de anos anteriores;
- as despesas que tenham compensação em receitas.

A actual lei de enquadramento refere, expressamente, como sendo da competência do Governo as alterações nos orçamentos dos serviços e fundos autónomos que não envolvam recurso ao



crédito, para além dos limites fixados na lei anual do orçamento, e mais define, para o caso das despesas serem apresentadas por programas, que as respectivas alterações são da competência do Governo podendo ser introduzidas, de acordo com os critérios definidos na lei anual do orçamento, no âmbito de cada um dos programas orçamentais aprovados pela Assembleia (50).

As alterações orçamentais da competência do Governo são definidas por decreto-lei. Actualmente, é ainda o Decreto-Lei nº. 46/84, de 4 de Fevereiro, aprovado em cumprimento do disposto no nº. 7 do artº. 20º da Lei nº. 40/83, que define as regras gerais que deverão regular as alterações da competência do Governo.

Os decretos legislativos regionais, que têm aprovado os orçamentos da Região Autónoma da Madeira a partir de 1988, integram uma norma que remete expressamente para o regime constante do Decreto-Lei nº. 46/84.

Este diploma, designadamente, tipifica as formas que devem revestir as alterações da competência do Governo, bem como a sua concretização, publicitação e respectivo processo administrativo.

Ver-se-á, pela análise da execução do orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1989, que expressamente invocava a sua aplicação na região, em que medida e de que forma os

normativos daquele diploma foram considerados.

### 3.8 - A fiscalização

A fiscalização da execução do orçamento reveste três modalidades distintas: fiscalização administrativa, fiscalização jurisdicional e fiscalização política.

#### 3.8.1 - A fiscalização administrativa

Este tipo de fiscalização orienta-se, sobretudo, para aspectos de legalidade e cabimento orçamental, e compete à própria entidade responsável pela realização da despesa, bem como a entidades hierarquicamente superiores e de tutela, a órgãos gerais de inspecção e controlo administrativo e aos serviços de contabilidade pública (lei de enquadramento, artº 21º, nº. 1).

Como vimos anteriormente de acordo com a orgânica da administração financeira estabelecida na região, a fiscalização administrativa da execução orçamental é da competência da Direcção de Serviços de Contabilidade (51), a quem cabe, designadamente, conferir, verificar, liquidar e autorizar o pagamento das despesas públicas (52). Quanto aos serviços com autonomia administrativa ou autonomia administrativa e financeira, a Direcção de Serviços de Contabilidade controla, apenas, a saída de dinheiro por conta do orçamento (a verificação das requisições de fundos), estando a cargo dos próprios serviços, por intermédio dos seus departamentos de contabilidade, efectuar o controlo de legalidade da realização

da despesa.

### 3.8.2 - A fiscalização jurisdiccional

A intervenção do Tribunal de Contas no controlo da gestão financeira regional é hoje, claramente, um imperativo constitucional, após a segunda revisão da Constituição ter alterado o artigo 219º. (hoje, artº. 216º.), relativo ao Tribunal de Contas, em termos de referência, expressamente, a exigência de parecer sobre as contas regionais (53).

Em qualquer caso, é possível afirmar que na primitiva redacção do texto constitucional (54) se encontrava, de algum modo, implícito o poder do Tribunal para se pronunciar sobre as contas através da emissão de parecer.

De qualquer forma, logo os estatutos provisórios de autonomia (Decreto-Lei nº. 318-D/76, de 30 de Abril, para a Região Autónoma da Madeira e Decreto-Lei nº. 318-E/76, da mesma data, para a Região Autónoma dos Açores) atribuíram ao Tribunal de Contas a competência para o controlo financeiro das regiões, determinando que "a apreciação da legalidade das despesas públicas será feita, na Região, por uma Secção Regional do Tribunal de Contas, com os poderes e funções atribuídos pela lei geral".

A disposição, de resto, transitou praticamente na íntegra para o Estatuto de Autonomia dos Açores, aprovado pela Lei nº 39/80, de 5 de Agosto, e manteve-se aquando da revisão do Estatuto, operada pela Lei nº 9/87, de 26 de Março.

Já na Madeira, verificou-se uma tentativa de alteração de tal disposição, com a proposta do Estatuto de Autonomia que, embora aprovada, em 1980, pela Assembleia da República, viria a não ser promulgada na sequência da declaração de inconstitucionalidade subsequente ao Parecer nº 26/80, da Comissão Constitucional (55).

A alteração introduzida na proposta de Estatuto, artigo 75º, era a de considerar que a apreciação da legalidade das despesas seria feita por um Tribunal Regional de Contas, ainda que o número 2 do mesmo artigo afirmasse que tal Tribunal Regional era uma secção do Tribunal de Contas (56).

O Estatuto Definitivo aprovado pela Lei nº 13/91, refere expressamente, no artº. 73º, que "a apreciação da legalidade das despesas públicas é feita, na região, por uma Secção Regional do Tribunal de Contas, nos termos da lei".

As Secções Regionais do Tribunal de Contas foram criadas pela Lei nº 23/81 de 19 de Agosto, ainda que a sua existência fosse já prevista, como ficou visto, nos estatutos provisórios de autonomia, e vieram a receber igualmente consagração na lei de Reforma do Tribunal de Contas - Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, artigo 2º, nº 2 (57).

As competências das Secções Regionais do Tribunal de Contas são, actualmente, as que lhe estão cometidas pela Lei nº

86/89, agora citada, designadamente no artº. 27º, cabendo-lhe exercer, no âmbito das regiões, a generalidade das atribuições cometidas pela Constituição e pela lei ao Tribunal de Contas.

## 4 - A CONTA DA REGIÃO

A autonomia de contas resulta da autonomia orçamental. Se o orçamento regional é elaborado à margem do Orçamento do Estado e aprovado por órgãos próprios, isso implica que seja também aprovado por esses mesmos órgãos o respectivo registo de execução, que é independente, também ele, do Orçamento do Estado.

A Constituição consagra a independência de contas no artigo 229º, nº 1, alínea o), assegurando o artigo 234º que esta é matéria reservada à Assembleia Legislativa Regional.

Apesar de a autonomia de contas implicar a sua apreciação pela Assembleia Legislativa Regional, esta é apoiada, nessa tarefa, por um órgão externo, que é o Tribunal de Contas, a quem compete emitir parecer sobre as contas regionais.

A conta da região deve ser considerada, como salienta o Prof. Sousa Franco, "não apenas um registo e síntese da execução, mas também um meio de controlar as operações em que consistiu essa execução e de responsabilizar os seus agentes pela fiscalização a posteriori" (58).

Assim, a conta da região deverá passar a conter todos os elementos indispensáveis à análise financeira, durante o ano a que diz respeito. Não existindo, no ordenamento jurídico-financeiro regional, disposições legais relativas à conta da região, é, ainda, pelo recurso à ordem jurídica nacional que devemos procurar definir o quadro legal respectivo.

Nesta perspectiva, saliente-se que a actual lei de enquadramento do Orçamento do Estado introduziu, no que constitui umas das suas principais inovações, importantes alterações no domínio da Conta Geral do Estado, que não podem deixar de ser tomadas em consideração no que diz respeito à apresentação de futuras contas da região.

Neste sentido, define-se, com mais rigor, o seu âmbito, devendo abranger as contas de todos os organismos que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, e a conta da segurança social (artº. 25º). Estabelece-se que deve ter uma estrutura idêntica à do Orçamento, devendo ser elaborada "com clareza, exactidão e simplicidade de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira" (artº. 26º), enunciando-se no artº. 27º qual a sua nova estrutura, devendo compreender cinco principais elementos: o relatório sobre os resultados da execução orçamental; o mapa da conta geral dos fluxos financeiros do Estado; os mapas referentes à execução orçamental; os mapas relativos à situação de tesouraria e os mapas referentes à situação patrimonial. O Governo deve, ainda, nos termos do artº. 29º, remeter à Assembleia todos os elementos necessários à justificação da conta apresentada, designadamente os mapas de despesa com os investimentos do

plano, despesas excepcionais, e relação nominal dos avales do Estado.

Até a entrada em vigor da Lei nº 6/91, e perante o silêncio da Lei nº 40/83, quanto à estruturação da Conta Geral do Estado, devem entender-se, como de aplicação à região, os princípios relativos à organização da Conta Geral do Estado constantes do Decreto-lei nº 27 223, de 21 de Novembro de 1936, com a adaptação decorrente do novo regime orçamental, definido na Constituição de 1976 e na Lei nº 40/83.

A organização da conta é da responsabilidade do Governo Regional, devendo ser publicada até 31 de Dezembro do ano seguinte àquele a que diz respeito. Como se viu no nº 1 do presente capítulo, é à Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade, mais concretamente à Direcção de Serviços do Orçamento e da Conta, que cabe a elaboração da conta da região.

##### 5 - O PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE A CONTA DA REGIÃO

Se a revisão constitucional de 1989 consagra a existência das secções regionais (59) veio, por outro lado, confirmar a natureza unitária do Tribunal de Contas, considerando aquelas apenas uma forma de funcionamento desconcentrado deste órgão de soberania (60).

Significativamente, aliás, se as Secções Regionais eram competentes para apresentar o parecer sobre as contas regionais, nos termos do artigo 6º. da Lei nº 23/81, e implicitamente competentes para a sua aprovação, tal competência pertence agora (artigo 11º, nº 1, da Lei nº 86/89) a um colectivo constituído pelo Presidente do Tribunal e pelos Juizes das duas secções regionais, cabendo a preparação do parecer à secção interessada.

A intervenção do Tribunal de Contas na apreciação da legalidade das despesas e, em geral, da forma como foi feita a execução orçamental, é uma consequência normal da autonomia financeira das regiões e corresponde a uma dupla preocupação: a de confirmação de tal autonomia e da sua não sujeição a tutela e a da exigência de respeito pelo carácter unitário do Estado, consagrado constitucionalmente.

Como anteriormente se referiu, uma das características essenciais da autonomia financeira regional, tal como é concebida na Constituição de 1976, é a não sujeição da gestão financeira das regiões a qualquer forma de tutela por parte dos órgãos de governo central, o que corresponde à admissão da existência de órgãos próprios na região, que podem decidir dos objectivos a prosseguir e dos meios para o fazer, impondo-se, consequentemente, a existência de uma forma independente de controlo dos dinheiros públicos movimentados a nível regional.

Mas a garantia de um controlo independente é mais correctamente dada, num quadro de um Estado unitário, por uma mesma entidade de controlo - neste caso o Tribunal de

Contas - que está em condições de apreciar o conjunto da gestão dos dinheiros públicos quer ela se concretize a nível central, quer regional, quer autárquico e compreender, simultaneamente, as especificidades do nível regional e as exigências do nível nacional.

A criação de secções regionais deste mesmo Tribunal é, no entanto, uma exigência do próprio fenómeno de autonomia financeira, na medida em que os objectivos de aproximação da decisão financeira dos próprios cidadãos, sairiam frustrados se os controladores dessa mesma decisão se mantivessem afastados dos centros de decisão regionalizados.

Mas, se é verdade que, do ponto de vista da autonomia financeira regional, a proximidade do controlo jurisdicional é um factor importante, assim como é importante o pleno e normal funcionamento dos mecanismos previstos constitucionalmente, não parece menos importante saber em que parâmetros se deve exercer a actividade de controlo e quais as suas finalidades e métodos, em especial quando se reveste da forma de emissão do parecer sobre a conta da região.

Uma primeira resposta é dada pela própria Lei nº 86/89, quando, no artigo nº 11º, vincula os pareceres sobre as contas regionais a seguirem o modelo dos pareceres da conta geral do Estado, na medida em que lhe sejam aplicáveis.

Tal resposta, no entanto, não é de todo satisfatória só por si, já que o facto de se seguir o mesmo modelo formal não implica, necessariamente, que o tipo de apreciação a realizar seja o mesmo, mas apenas que incida sobre os mesmos elementos de informação.

Não existindo na Constituição, nem nos Estatutos de Autonomia, nem na Lei nº 86/89, nenhuma disposição específica quanto aos critérios a seguir na elaboração do parecer sobre a conta da região, haverá que entender que a apreciação deve ser feita nos mesmos termos em que é permitida ao Tribunal, na análise "a posteriori" das despesas públicas.

Trata-se, afinal, de saber se o parecer se deve limitar a abordar aspectos que se ligam com a mera verificação da legalidade, entendida em sentido estrito, como observância das formalidades legais, ou se lhe é permitido ir mais longe emitindo juízo sobre o próprio modo de aplicação dos dinheiros públicos e sobre se representou a forma mais eficiente de utilização, designadamente em função das alterações introduzidas pela Revisão Constitucional e pela Lei nº 86/89.

A primeira constatação necessária é a de que a Lei nº 86/89 não fixou orientações quanto ao sentido da apreciação da Conta Geral do Estado, a fazer em sede de parecer, limitando-se a referenciar, ainda assim exemplificativamente, alguns dos aspectos que devem ser objecto de análise no artigo 10º e a estabelecer a competência do plenário geral do tribunal, no artigo 24º (61).

Mas, a própria omissão legislativa não parece deixar de ser significativa, na medida em que se contrapõe à disposição anteriormente em vigor - o artigo 11º do Decreto nº 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933 - que determinava que cabia ao Tribunal de Contas "formular, no prazo máximo de dois anos depois de findar cada gerência, e publicar no Diário do Governo, um parecer fundamentado sobre a execução da lei da receita e da despesa e leis especiais promulgadas, declarando se foram integralmente cumpridas e quais as infracções e seus responsáveis".

Na ausência de uma disposição que expressamente fixe orientações para a apreciação do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, há, de facto, que entender que ela deve ser feita nos termos em que é admitida em geral a intervenção do Tribunal de Contas, o que, no entanto, está longe de resolver a questão, dado que a Lei nº 86/89 não é expressa quanto à possibilidade de o Tribunal fazer uma apreciação da economicidade da despesa (62).

Uma primeira análise desta questão parece levar à conclusão de que o problema se continua a colocar em termos sensivelmente idênticos aos anteriores, permanecendo válidos todos os argumentos que anteriormente levavam a sustentar a possibilidade deste tipo de controlo (63) e tendo a revisão constitucional, entretanto operada, tirado a base ao argumento que se lhe opunha no essencial.

De facto, o argumento essencial do Tribunal Constitucional e do Professor Teixeira Ribeiro (64), para contestarem a possibilidade deste tipo de análise, fora essencialmente a enumeração de poderes do Tribunal de Contas, feita pela Constituição, e considerada taxativa e exclusiva de outros tipos de análise que não a de mera legalidade, argumento que dificilmente se pode considerar válido, em face da actual redacção do artigo nº 216º.

Com efeito, a nova redacção do artigo relativo ao Tribunal de Contas limita-se a uma enumeração exemplificativa das funções do Tribunal e remete, em larga medida, para a lei, as competências e o tipo de análise a efectuar, e na lei, ainda que não tanto na Lei nº 86/89, parecem estar bases suficientes para admitir a fiscalização da eficácia e da economicidade das despesas.

Mas, se tal tipo de apreciação é possível em sede de fiscalização através do julgamento de contas, é-o, ainda mais, em matéria de parecer sobre a Conta Geral do Estado ou sobre as contas das regiões autónomas.

De facto, se o Tribunal, ao julgar contas, exerce uma função tipicamente jurisdicional e, como tal, se confronta com o problema de saber em que medida é que decisões jurisdicionais podem apreciar a oportunidade ou o mérito de decisões de outros órgãos de soberania - possibilidade encarcerada em termos fortemente restritivos pela jurisprudência constitucional (65) - tal não sucede em matéria de parecer.

Há, de facto, que entender que a emissão do parecer pelo Tribunal de Contas não se integra nas típicas funções jurisdicionais deste órgão, mas antes corresponde àquilo que Sousa Franco designa por uma "função administrativa ou política" (66) e que, como tal, não está sujeita às mesmas limitações das decisões jurisdicionais, ainda quando exercida por um órgão de natureza jurisdicional.

É neste contexto que o Tribunal de Contas, chamado a apreciar a conta com a função exclusiva a de emissão de parecer e não de julgamento, que apenas compete a um órgão político, a Assembleia da República, a nível nacional, e a Assembleia Legislativa Regional, a nível regional, pode e deve emitir juízo de valor quanto à forma como foi feita a gestão financeira.

Tal juízo, obviamente, não comporta uma apreciação dos fins prosseguidos, dado que estes são da competência dos órgãos do governo regional e a sua aprovação parlamentar implica a sua legalidade no quadro da democracia representativa, mas uma mera apreciação da adequação da utilização dos meios aos fins previamente definidos e que são necessariamente aqueles que a Constituição (artigo 227º.) assinala à própria autonomia regional.

Tal apreciação da adequação dos meios aos fins não pode, obviamente, ser feita apenas no quadro de uma apreciação da legalidade, entendida no sentido mais restrito da correcção jurídico-burocrática da despesa, mas tem de ir no sentido da apreciação da economicidade e da regularidade da gestão.

De resto, todo o sentido da discussão na Assembleia da República, aquando da revisão constitucional, parece ter ido no caminho de reconhecer a necessidade de não considerar a legalidade em termos estritos, mas antes de atender àquilo que o deputado Rui Machete chamou "legalidade substantiva" que incluiria, segundo o mesmo parlamentar, "aspectos que, outrora, eram considerados historicamente como extravasando da legalidade e pertencentes ao mérito" (67).

É, aliás, esta constatação que permite a Sousa Franco concluir que a revisão constitucional de 1989 veio determinar a possibilidade de o Tribunal recorrer a critérios de apreciação de mérito financeiro, únicos susceptíveis de garantir a eficiência dos serviços públicos na execução orçamental e o cumprimento do dever constitucional de boa administração (68).

Mas, se a emissão do parecer deve ser norteadada pela preocupação de conhecer do mérito da gestão financeira anual, ela parece ser também um momento adequado para reflexão sobre os problemas com que se defronta a gestão financeira e as possibilidades de saída dos mesmos, dando-se plena execução à natureza de "instrumento técnico de apoio ao Parlamento" (69), de que se reveste o parecer.

Tal função de apoio é, de resto, tanto mais importante quanto se trata do funcionamento de instituições autonómicas ainda recentes e necessariamente em fase de consolidação (70).

(1) Ver a nota 17 do capítulo I.

(2) Actualmente, a orgânica do Governo Regional da Madeira é ligeiramente diferente, após a publicação do Decreto Legislativo Regional nº 1/90/M, de 10 de Janeiro. Foram criadas as Secretarias Regionais da Economia e das Finanças, integrando sectores que estavam adstritos à Vice-Presidência e Coordenação Económica e desapareceu a Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, cujos serviços passaram a estar incluídos na Secretaria Regional da Economia.

(3) Após a reestruturação orgânica, introduzida com a publicação do Decreto Legislativo Regional nº 1/90/M, só as competências referentes ao Planeamento ficaram integradas na Vice-Presidência, transferindo-se para a nova Secretaria Regional das Finanças as competências relativas ao Orçamento e às Finanças, aqui entendidas num sentido próximo equivalente ao do Tesouro, ao nível da estrutura financeiro do Estado.

(4) Alterada após a reestruturação do Governo Regional, pelo Decreto Regulamentar Regional nº 10/90/M, de 30 de Maio.

(5) Na orgânica do anterior Executivo estes sectores estavam integrados na Secretaria Regional do Plano, cuja lei orgânica foi aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional nº 8/86/M, de 29 de Abril. Integrava, entre outros, a Direcção Regional de Finanças, compreendendo esta a Direcção de Serviços de Finanças, Contabilidade, Orçamento e Património.

(6) Estrutura e competências mantidas com a nova orgânica arts. 10º e 11º do Decreto Regulamentar Regional nº 10/90/M.

(7) Com a criação da Secretaria Regional de Finanças esta Direcção Regional foi dividida, sendo integrados na nova Direcção Regional de Finanças apenas os seguintes órgãos e serviços:

- Gabinete de Estudos e Pareceres Económicos;
- Serviços Administrativos;
- Direcção de Serviços de Finanças;
- Tesouraria.

Actualmente, a Direcção de Serviços do Património e a Divisão das Finanças Locais são, do ponto de vista orgânico, definidos como órgãos de concepção e apoio.

(8) Actualmente integra, ainda, para além dos Serviços Administrativos, um Gabinete de Estudos e Pareceres Económicos, definido como órgão de apoio técnico-científico à Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade.

(9) Na versão originária fazia-se referência à participação na elaboração do Plano, e no texto resultante da 1ª Revisão introduziu-se a expressão "plano nacional", agora substituída pela expressão "planos nacionais". Esta opção corresponde à adopção de um sistema de planeamento mais flexível assente

numa pluralidade de instrumentos, ajustado às exigências da integração comunitária e correspondente ao sentido global da revisão da constituição económica. Deixou de se fazer alusão ao plano a longo prazo, mantendo-se a distinção entre o plano a médio prazo e o plano anual.

Garante-se à Assembleia da República o poder de aprovação das orientações fundamentais dos planos sectoriais e regionais. Ver artigos 91º a 95º da Constituição.

(10) Na Região Autónoma dos Açores o Decreto Regional nº 5/78/A, de 28 de Março, estabeleceu a orgânica do Plano Regional prevendo, nomeadamente, a existência de planos a longo prazo, médio prazo e anuais. Na Região Autónoma da Madeira há a registar a iniciativa do Centro Democrático e Social, apresentada na sessão legislativa da Assembleia Regional de 1984, sob o título "Natureza, estrutura e controle político do Plano Regional" que, procurando, segundo os autores, "preencher um vazio legislativo neste domínio", pretendia "definir os objectivos do plano regional, a sua estrutura, bem como as regras quanto ao seu controle político por parte da Assembleia".

(11) A partir da 2ª revisão, a Constituição passou a referir não o "plano nacional" mas os "planos nacionais".

(12) Sobre a planificação regional ver Eduardo Paz Ferreira, "As Finanças Regionais", págs. 241 a 247.

(13) Ver a este propósito nota 24 do capítulo II.

(14) Sobre as denominações "princípios" ou "regras orçamentais" ver, designadamente, Sousa Franco, op. cit., pag. 317.

(15) Se nos reportarmos ao ano a que respeita o presente Parecer, a referência será a Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro, evogada entretanto pela Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro.

(16) Artº 2º. da Lei do Enquadramento.

(17) Para Sousa Franco, op. cit., pag. 320, no orçamento de exercício "inscrevem-se no Orçamento os créditos e os débitos originados naquele período orçamental, independentemente do período em que se virão a concretizar".

Como refere ainda o mesmo autor, "o sistema de gerência é o de mais fácil e clara execução, mas dificulta a responsabilização de cada governo pela elaboração e execução dos orçamentos que lhe são imputáveis (o que é particularmente importante em democracias com uma forte componente parlamentar). E este o principal mérito dos orçamentos de exercício". Idem, pag. 320.

(18) Sobre a conexão entre a regra da anualidade e o tipo de orçamento, ver a jurisprudência do Tribunal Constitucional, produzida no Acórdão 267/88, publicado no Diário da República, 1ª Série, de 21/12/88, págs. 5029 a 5032.

(19) "Ao prever a existência de «um só orçamento e de tudo

receitas e despesas que escapem à autorização parlamentar e ao respectivo controlo, bem como ao controlo administrativo". Guilherme de Oliveira Martins, *Comentário à Lei de Enquadramento Orçamental*, pág. 6.

(20) Tem-se assistido a "uma certa reavaliação prática do princípio da plenitude, introduzindo-lhe limitações decorrentes de uma tendência ou movimento que costuma designar-se por desorçamentação: a salda dos orçamentos e da disciplina orçamental de massas crescentes de dinheiros públicos".

Sousa Franco, *op. cit.*, pág. 323. Sobre as violações à regra da unidade, designadamente pela proliferação de fundos e serviços autónomos, v. Teixeira Ribeiro, *op. cit.*, págs 64 a 75.

(21) A violação do princípio constitucional do equilíbrio orçamental pelas normas da resolução nº 4/85/M, de 18 de Outubro, que aprovou o orçamento da região para 1985, foi apreciada no citado Acórdão nº 206/87 que se pronunciou pela sua inconstitucionalidade nos termos seguintes: "Em conclusão, não se regista o equilíbrio formal entre o conjunto de despesas e receitas previstas, constitucionalmente exigido, pelo que a norma da Resolução da Assembleia Regional nº 4/85/M, que aprovou o orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1985, infringe o disposto no artº 108º, nº 6, C.R.P., na sua aplicação à área autonómico-regional, e é por isso materialmente inconstitucional" (pag. 2 732).

Ver, ainda, relativamente ao equilíbrio orçamental, o acórdão do Tribunal Constitucional nº 267/88.

(22) Lei nº 64/77, de 26 de Agosto, e Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro.

(23) "Quando se fala em equilíbrio em sentido formal está-se a pensar apenas na existência de uma situação contabilística de igualdade entre as receitas e as despesas, exigência que é bastante fácil de satisfazer, desde que não se faça qualquer discriminação quanto aos tipos de receitas (em sentido amplo).

Em sentido substancial, o equilíbrio refere-se a uma qualidade mais complexa, já que então se trata de determinar uma relação concreta entre certo tipo de receitas e certo tipo de despesas; tem-se, então, como escopo, referir se se utiliza uma cobertura ortodoxa ou não dos gastos financeiros.

"Só existe equilíbrio orçamental em sentido substancial quando certas receitas cobrem certas despesas". - Sousa Franco, *op. cit.*, pág. 336.

(24) Guilherme de Oliveira Martins, *op. cit.*, pág. 8. Sobre o equilíbrio orçamental ver, ainda, Sousa Franco, *op. cit.*, págs. 334 a 354 e, ainda, Teixeira Ribeiro, *op. cit.*, págs. 84 a 94.

(25) Para Teixeira Ribeiro, a opção relativa ao equilíbrio entre despesas e receitas correntes ou entre receitas e despesas efectivas depende ou da pretensão de discriminação a favor de determinadas despesas (a concepção do equilíbrio do orçamento corrente tenderia a facilitar as despesas em bens duradouros passíveis de serem financiadas pelo recurso

ao crédito, enquanto as despesas em bens não duradouros teriam de ser financiadas pelos impostos), ou ainda de se ter como objectivo impedir que haja absorção da poupança privada ou aumento da procura global (se se pretende evitar que a poupança privada fique diminuída, então equilíbrio do orçamento corrente, se se pretende evitar que a procura global aumente, então equilíbrio do orçamento efectivo) que se relaciona em última análise com o objectivo de combate à inflação (*op. cit.*, pág. 91 a 94).

(26) V., designadamente, a intervenção do actual Ministro das Finanças na Assembleia da República, na Sessão Plenária de 28 de Junho de 1990, D.A.R. I Série, nº 92, pág. 3140.

(27) Sousa Franco, na apreciação que faz ao princípio do equilíbrio, *op. cit.* pág. 345 e segs., admite expressamente "que o problema fundamental consiste em saber as condições em que, sem violar o equilíbrio, se pode recorrer a empréstimos para financiar despesas", admitindo de igual modo que a restrição maior é introduzida pelo critério do activo de tesouraria, segundo o qual o recurso ao crédito seria lícito apenas para financiar o reembolso de empréstimos, enquanto que, segundo o critério do activo do Estado, ele poderia, ainda, servir para financiar aumentos patrimoniais. O critério do orçamento ordinário, baseado na distinção entre receitas e despesas ordinárias e extraordinárias, seria o que menos restrição colocaria (o empréstimo seria mesmo admitido para financiar despesas de consumo como as da defesa e segurança). Por isso, terá sido utilizado em Portugal antes de 1974.

(28) Ver, a propósito, o interessante debate entre o deputado do C.D.S. Nogueira de Brito e o Ministro das Finanças Miguel Beleza, págs. 3151 a 3155. Segundo o primeiro, a exclusão dos juros da dívida pública do elenco das despesas efectivas, a equilibrar com as receitas efectivas, corresponderia a uma forte limitação do critério do activo de tesouraria, enquanto para o segundo, sendo a principal preocupação o peso relativo da dívida pública, o que interessaria, numa óptica de equilíbrio, seria o saldo primário, excluindo portanto os juros da dívida pública.

(29) Como mais à frente se verá, o nº 6 do Programa previa a renegociação da dívida e a sua consolidação com referência a 31/12/90, comprometendo-se o Governo a inscrever no O. E as verbas correspondentes a 50% dos juros relativos à dívida consolidada.

(30) A discriminação orçamental é entendida como o conjunto das regras que definem de forma precisa como se devem inscrever e efectivar as receitas e despesas no Orçamento, abrangendo simultaneamente a especificação, a não-compensação e a não-consignação, e tem por fundamentos maior clareza e verdade orçamentais, racionalidade financeira e controlo administrativo e político do Orçamento. V. Sousa Franco, *op. cit.*, págs. 323 a 326.

(31) Sobre as violações à regra da não-consignação, ver

Teixeira Ribeiro, *op. cit.*, págs. 61 a 66.

(32) A não-consignação de receitas não tem consagração constitucional. Ver Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 452/87.

(33) Sousa Franco, *op. cit.*, pág. 323.

(34) A actual estrutura dos códigos de classificação das receitas foi definida pelo Decreto-Lei n.º 450/88, de 12 de Dezembro, enquanto a estrutura dos códigos de classificação económica, que tinha sido aprovada pelo Decreto-Lei n.º 737/76, de 16 de Outubro, e posto em vigor pelo despacho do Ministro das Finanças, de 24 de Agosto de 1976 (D.R. 1.ª Série, de 16 de Outubro de 1976), foi profundamente alterada pelo Decreto-Lei n.º 112/88, de 2 de Abril. Visou-se, com esta alteração, para além do ajustamento aos sectores institucionais adoptados no Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas, e de uma convergência de elementos entre a Contabilidade Pública e a Contabilidade Nacional, possibilitar "uma análise mais rigorosa da economicidade dos gastos públicos", permitindo "conhecer-se, com exactidão, o consumo e o investimento públicos, as transferências e os subsídios".

(35) Art.º 10.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

(36) A estrutura por programas já existia ao nível do PIDDAC (Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central), cobrindo, portanto, apenas uma parte do Orçamento do Estado. Sobre os "orçamentos-programa no direito português, V. Luis S. Cabral de Moncada, *op. cit.*, págs. 46 a 48. V., ainda, Sousa Franco, *op. cit.*, ponto 4.22 - processos de racionalização orçamental, págs. 376 a 382.

(37) Relativamente ao sentido da introdução do orçamento por programas, v. debate parlamentar das iniciativas que estiveram na origem da actual lei de enquadramento (D.A.R. 1.ª Série, n.º 92, de 29 de Junho de 1990).

Ver, designadamente, a intervenção do Ministro das Finanças para quem, com a organização do orçamento por programas, "o Executivo poderá propôr à Assembleia, de uma forma muito clara, os objectivos a atingir e os meios para os alcançar", tendo deste modo a Assembleia "a possibilidade de realizar uma mais extensa e profunda discussão política sobre o orçamento" e, por outro lado, ao Governo será conferida a possibilidade de "executar uma verdadeira, mas flexível, gesta-o orçamental dentro dos limites impostos pelos programas e pelas opções políticas aprovadas" - pág. 3140.

Noutra intervenção diz-se que "os programas poderão demonstrar, com mais eficácia, as vias e as opções políticas do Governo do que as meras classificações económica, funcional e orgânica (...).

A introdução de programas no orçamento tem de ser gradual e não tem nada que ver com os velhos sistemas orçamentais do PPBS e do R.C.B. Este é o orçamento de programas por opções políticas de expressão financeira

orçamental e terá que ser conjugado quer com uma política de introdução gradual do princípio nos orçamentos anuais, quer no próprio sistema de planeamento" - Rui Carp, pág. 3 150.

(38) Sobre os métodos de previsão orçamental das receitas e das despesas, v. Sousa Franco, *op. cit.*, págs. 372 a 376.

(39) A data que tem sido normalmente fixada para a remessa dos projectos de orçamento pelos serviços é 20 de Setembro.

(40) 15 de Outubro é a data fixada para a apresentação à Assembleia da República da proposta de Orçamento do Estado (art.º 9.º da lei de enquadramento).

Na Região Autónoma dos Açores fixou-se, inicialmente, a data de 30 de Setembro (art.º 9.º do Decreto Regional n.º 31/78/A), posteriormente fixada em 20 de Outubro pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/84/A, de 16 de Janeiro.

(41) Sousa Franco, *op. cit.*, pág. 383.

(42) Refira-se que o art.º 14.º da actual lei de enquadramento do O.E., é mais exaustivo no enunciado das condições de discussão e aprovação do que na lei anterior.

(43) Na Região Autónoma dos Açores, o debate orçamental tem sido regulado por resolução da própria Assembleia, a Resolução n.º 6/85/A, e pelo Acórdão 206/87.

(44) Sobre o conflito entre esta norma e o princípio da anualidade tacitamente inscrito na Constituição, ver, designadamente, Teixeira Ribeiro, que considera mesmo duvidosa a constitucionalidade do art.º 15.º, *op. cit.*, pág. 104.

G. O. Martins, in "Comentário à Lei do enquadramento orçamental", pág. 26., considera que apesar da autorização se renovar automaticamente, isso não significa que o orçamento continue em vigor de forma automática para além de 31 de Dezembro. Com efeito, torna-se indispensável que o Governo estabeleça, por Decreto-Lei, o regime orçamental transitório para o ano em causa (v. g. Decreto-Lei 493/82, de 31 de Dezembro)".

(45) Na R.A. Açores, por força do art.º 14.º do Decreto Regional n.º 3/78/A, o orçamento da região era posto em execução pelo Governo Regional, através de decreto regulamentar, mesmo quando a Assembleia aprovava, mediante resolução, a proposta de orçamento.

(46) Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

(47) Capítulo II, pág. 46.

(48) V. Acórdão n.º 206/87, págs. 2726 a 2730.

Também sobre a mesma matéria - alterações orçamentais - ver, ainda, págs 2736 a 2738 do mesmo acórdão, que se pronuncia pela inconstitucionalidade de normas da Resolução n.º 6/85/A, da Assembleia Regional dos Açores, designadamente

pela incursão que nele se faz sobre os poderes de alteração orçamental do Parlamento em diversos países da C.E.E. (pág. 2 737).

(49) O Acórdão nº 144/85 encontra-se publicado no D.R. 1ª Série, nº 203, de 4/9/85, constituindo uma referência em matéria de direito constitucional orçamental. Pronuncia-se pela inconstitucionalidade de um conjunto de normas do artº. 17º. (alterações orçamentais) da Lei nº 2-B/85, de 28 de Fevereiro (Orçamento do Estado). Segundo os requerentes, aquelas normas conferiam ao Governo, "ilimitadamente, poderes que em qualquer caso só à Assembleia da República cabem e tornam precária, susceptível de alteração à revelia do único órgão para o efeito competente, a repartição de verbas respeitantes aos diversos tipos de despesas públicas, o que converte o Orçamento do Estado numa vasta soma de verdadeiras dotações provisionais, livremente alteráveis pelo Governo" (pág. 2 873).

(50) Esta norma sofreu alguma contestação durante a discussão da actual lei de enquadramento na Assembleia da República. Nomeadamente o deputado Nogueira de Brito defendeu que, embora compreendendo "que uma boa parte desses critérios seja inerente à própria natureza, aos objectivos e à estrutura de cada programa orçamental, o que implica que devem constar do respectivo orçamento, consideramos como perfeitamente possível e vantajoso fixar, desde já, na lei de enquadramento, as linhas mestras a que os mesmos deverão obedecer" (D.A.R. nº. 92, 1ª Série, pág. 3 151).

(51) V. actual lei orgânica da Secretaria Regional das Finanças, Decreto Regulamentar Regional nº 12/90/IM, de 28/6/90, artigos 32º e 33º

(52) Artº 33º, alínea a).

(53) Numa expressão que não é, aliás, isenta de ambiguidade de interpretação, dado que se fala em "dar parecer sobre a conta geral do Estado, incluindo a da segurança social e a das regiões autónomas", o que pode levantar algumas dúvidas quanto ao futuro sistema de pareceres autónomos sobre as contas regionais. No entanto, esta questão foi clarificada com a aprovação da Lei nº 86/89, quando autonomiza os pareceres sobre as contas das Regiões Autónomas do parecer sobre a conta geral do Estado [artº. 8º, alínea b) e artº. 11º].

(54) Artigo 219º., que dispunha "competem ao Tribunal de Contas dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe".

(51) V. actual lei orgânica da Secretaria Regional das Finanças, Decreto Regulamentar Regional nº 12/90/IM, de 28/6/90, artigos 32º e 33º.

(52) Artº 33º, alínea a).

(53) Numa expressão que não é, aliás, isenta de ambiguidade de interpretação, dado que se fala em "dar parecer sobre a conta geral do Estado, incluindo a da segurança social e a das regiões autónomas", o que pode levantar algumas dúvidas quanto ao futuro sistema de pareceres autónomos sobre as contas regionais. No entanto, esta questão foi clarificada com a aprovação da Lei nº. 86/89, quando autonomiza os pareceres sobre as contas das Regiões Autónomas do parecer sobre a conta geral do Estado [artº. 8º, alínea b) e artº. 11º].

(54) Artigo 219º., que dispunha "competem ao Tribunal de Contas dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe".

(55) In Pareceres da Comissão Constitucional, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 13º. Volume.

(56) Foi esta, aliás, uma das disposições expressamente tidas como inconstitucionais no referido parecer que considerou que se tratava da criação de um Tribunal não previsto na Constituição e, como tal, de uma norma violadora do artigo 212º. da Constituição.

(57) Contudo, a Secção Regional dos Açores só entrou em funcionamento no dia 2 de Junho de 1986, e a Secção Regional da Madeira em 2 de Maio de 1988.

(58) Sousa Franco, op. cit., pág. 417.

(59) Em termos, aliás, de permitir a formação de idênticas Secções Regionais no Continente, com uma natureza semelhante, ainda que os fenómenos financeiros sobre os quais venham a pronunciar-se (eventualmente a actuação das futuras regiões administrativas) sejam fruto de uma realidade político-constitucional profundamente diversa e, talvez por isso, a Lei nº. 86/89 distingue umas e outras nos números 2 e 3 do artigo 2º.

(60) Sobre o significado e limites da desconcentração, como mero procedimento interno, vd. Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Vol.1, Coimbra, 1990, pag. 657.

(61) Diferentemente do ante-projecto elaborado pelo Tribunal de Contas, que expressamente previa, no artº. nº. 13º., a apreciação da legalidade e regularidade, "bem como a boa gestão financeira".

(62) Vd., a este propósito, a discurso parlamentar da proposta de Lei nº 86/V, que viria dar lugar à Lei nº. 86/89, no D.A.R. 1ª Série, nº 59, de 7 de Abril de 1989, bem como a carta dirigida à Assembleia da República pelo Presidente do Tribunal de Contas e todos os Juizes e transcrita em Alves Cardoso e Simas Santos, Legislação das Finanças Públicas Anotada, 1990, pags. 20-30, a mensagem do Presidente da República, a propósito da promulgação da Lei nº 86/89, e demais material



*transcrito em Reforma do Tribunal de Contas - Alguns Textos (1986 - 1989), edição do Tribunal de Contas.*

(63) Ver Eduardo Paz Ferreira, "O Controlo das subvenções Financeiras e dos benefícios fiscais", in *Revista do Tribunal de Contas*, nº. 1, Março de 1989 e o voto de vencido do Conselheiro Monteiro Diniz no Acórdão nº 461/87, de 15 de Janeiro, que negou a possibilidade de tal tipo de controlo, in *D.R., I Série, de 15/1/1988*.

(64) Em Parecer junto do processo de apreciação da constitucionalidade.

(65) Ver por todos, o Acórdão nº 25/84, de 19 de Março de 1984, in *B.M.J.*, nº 344, e os Pareceres nºs 4/79 da Comissão Constitucional, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, volume 7, e 18/80 e 13/80, in volume 12.

(66) *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Coimbra, 1987.

(67) In *D.A.R., I Série*, nº 85, de 23/5/89.

(68) No Prefácio a José Tavares e Lúdio de Magalhães, *Tribunal de Contas, Legislação Anotada*, Coimbra, 1990. Sobre o dever de boa administração, vd., Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit.

(69) José Tavares, Lúdio Magalhães, *Tribunal de Contas*, op. cit., anotação ao artigo 10º da Lei nº 86/89.

(70) Nesse sentido, ver, aliás, o discurso do Conselheiro Presidente na posse do primeiro Juíz da Secção Regional da Madeira, Conselheiro José António Mesquita, em especial ao afirmar "... independência e capacidade não-de ir de par com grande compreensão e um verdadeiro empenho naquilo que é, em meu entendimento, o perfil constitucional da autonomia das Regiões da Madeira e dos Açores. Um perfil em que se combina a exigência de respeito absoluto pela democracia na região, no âmbito da unidade nacional, com a subordinação das suas finanças públicas a um objecto claro de desenvolvimento, o qual significa vencer os atrasos da pobreza, da incultura e da insatisfação das necessidades sociais. Nem se diga que isto é alheio à função de um tribunal, porque verdadeiramente um Tribunal de Contas, quer ao assumir-se como garante da legalidade democrática quer ao assumir-se como crítico da boa gestão financeira, tem de tomar como seus os objectivos de mudança que resultaram da Constituição e enformam toda a dinâmica ainda em construção da autonomia financeira regional".

## CAPÍTULO IV

### EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS NO PERÍODO 1980-1989

#### 1. - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS

A análise da evolução das receitas e das despesas públicas da Região Autónoma da Madeira nos últimos anos, deve tomar em consideração o modelo de regionalização adoptado que se traduziu na transferência para a esfera de competências da região da generalidade das funções do Estado com inevitáveis reflexos na dimensão da administração pública regional, e cuja incidência orçamental se fez sentir sobretudo a partir de 1980 (1).

Só nesta perspectiva se podem entender as vicissitudes financeiras da região e a controvérsia gerada pela dimensão da sua dívida pública e que em boa medida podem justificar-se, como se verá, pela reduzida margem de manobra da região no plano financeiro, quer quanto as opções de receita quer quanto as opções de despesa.

##### 1.1- A realização orçamental no período de 1980-1989

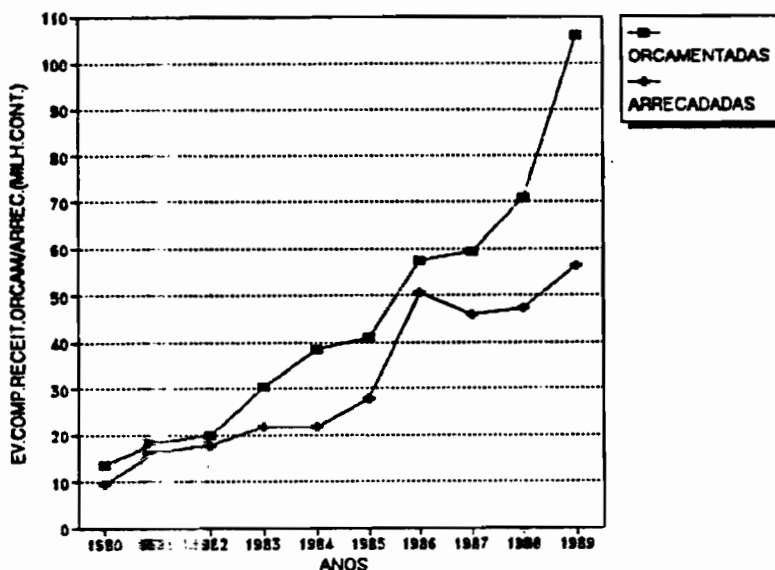
A situação de instabilidade financeira, que a região tem conhecido ao longo do período considerado, é bem evidente na análise do quadro seguinte, que estabelece a comparação entre as receitas e as despesas previstas nos orçamentos regionais e o valores executados, constantes das contas respectivas por grandes agrupamentos económicos.

Pelo quadro seguinte podemos ter uma ideia da realização das receitas regionais ao longo do período em análise e das divergências entre as previsões e a respectiva execução:

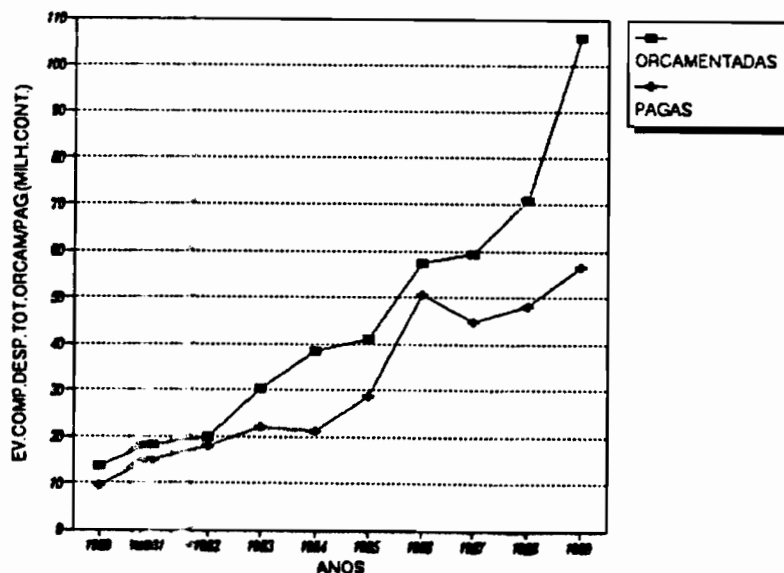
(Preços Correntes)  
(Em Contos)

RECEITAS						
ANOS	DESIGNAÇÃO	CORRENTES	CAPITAL	SOMA	C. ORDEM	TOTAL
1980	ORÇAMENTO	5,338,767	6,792,224	12,130,991	1,519,699	13,650,690
	CONTA	5,914,248	1,709,938	7,624,186	1,750,750	9,374,936
	DESVIO (%)	11	-75	-37	15	-31
1981	ORÇAMENTO	6,361,970	8,619,261	14,981,231	3,271,342	18,252,573
	CONTA	5,277,742	8,897,478	14,175,220	2,347,804	16,523,024
	DESVIO (%)	-17	3	-5	-28	-9
1982	ORÇAMENTO	9,355,297	7,316,021	16,671,318	3,372,714	20,044,032
	CONTA	8,314,396	6,496,409	14,810,805	2,635,617	17,646,422
	DESVIO (%)	-11	-11	-11	-16	-12
1983	ORÇAMENTO	11,366,099	15,375,466	26,741,565	3,732,227	30,473,792
	CONTA	10,105,890	8,601,871	18,707,761	3,143,448	21,851,209
	DESVIO (%)	-11	-44	-30	-16	-28
1984	ORÇAMENTO	14,370,292	18,937,364	33,307,656	5,034,265	38,341,921
	CONTA	13,226,022	5,286,687	18,512,709	3,268,772	21,781,481
	DESVIO (%)	-8	-72	-44	-35	-43
1985	ORÇAMENTO	17,006,306	18,672,022	35,678,328	5,278,334	40,956,662
	CONTA	17,235,293	6,606,913	23,842,206	4,029,389	27,871,595
	DESVIO (%)	1	-65	-33	-24	-32
1986	ORÇAMENTO	17,600,021	33,839,775	51,439,796	5,915,763	57,355,559
	CONTA	20,084,381	26,095,236	46,179,617	4,450,534	50,630,151
	DESVIO (%)	14	-23	-10	-25	-12
1987	ORÇAMENTO	21,047,355	28,340,282	49,387,637	10,122,230	59,509,867
	CONTA	24,294,598	15,776,348	40,070,946	5,650,864	45,721,810
	DESVIO (%)	15	-44	-19	-44	-23
1988	ORÇAMENTO	22,844,370	39,864,891	62,709,261	8,230,781	70,940,042
	CONTA	28,146,858	10,888,330	39,035,188	8,072,818	47,108,006
	DESVIO (%)	23	-73	-38	-2	-34
1989	ORÇAMENTO	32,858,400	62,007,235	94,865,635	10,971,368	105,837,003
	CONTA	33,854,188	12,784,797	46,638,985	9,733,131	56,372,116
	DESVIO (%)	3	-79	-51	-11	-47

Graficamente, são mais evidentes as divergências entre os valores do orçamento e da conta que se acentuam a partir de 1986 como se pode verificar:



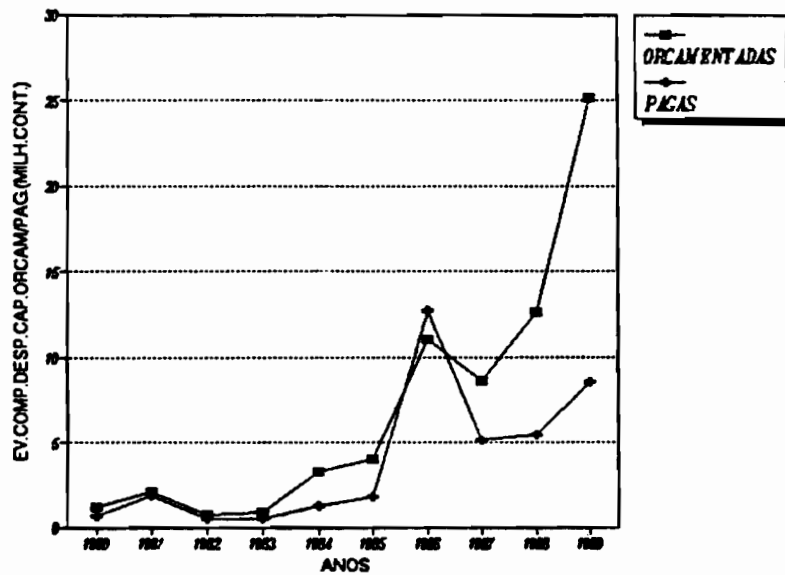
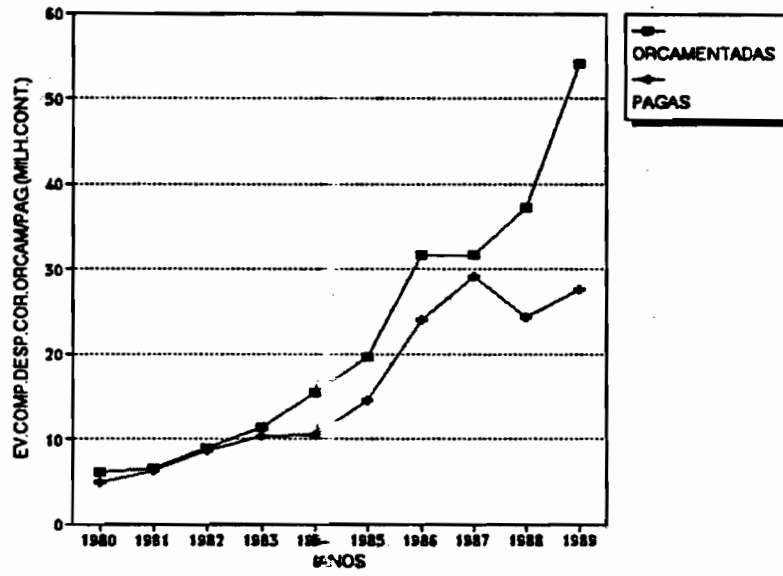
O gráfico e o quadro seguintes permitem-nos ter uma ideia das divergências entre as despesas orçamentadas e os pagamentos efectuados durante o mesmo período.

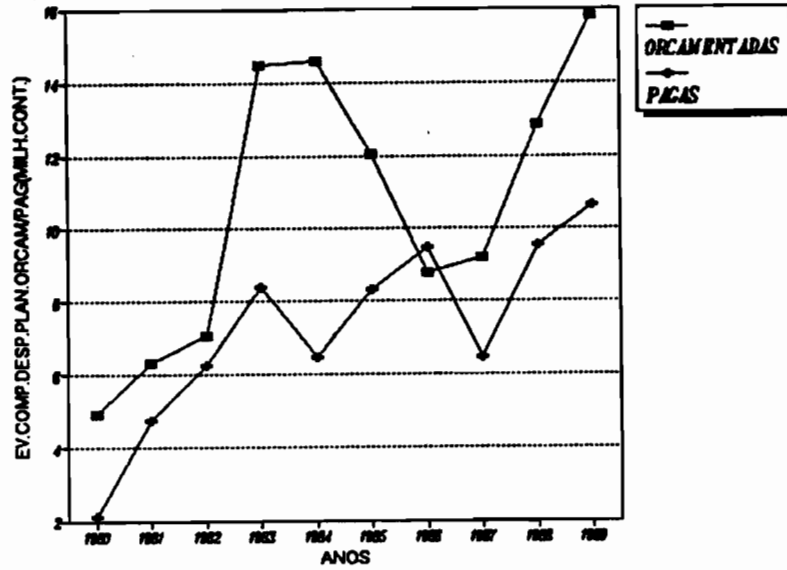


(Preços correntes)  
(Em Contos)

		DESPESAS					
ANOS	DESIGNAÇÃO	CORRENTES	CAPITAL	PLANO	SOMA	C. ORDEM	TOTAL
1980	ORÇAMENTO	6,050,499	1,150,622	4,931,369	12,132,490	1,518,200	13,650,690
	CONTA	4,968,066	577,693	2,132,176	7,677,935	1,700,210	9,378,145
	DESVIO (%)	-18	-50	-57	-37	12	-31
1981	ORÇAMENTO	6,551,423	2,084,224	6,345,584	14,981,231	3,271,342	18,252,573
	CONTA	6,211,601	1,826,194	4,742,875	12,780,670	2,281,026	15,061,696
	DESVIO (%)	-5	-12	-25	-15	-30	-17
1982	ORÇAMENTO	8,928,845	692,786	7,053,797	16,675,428	3,368,604	20,044,032
	CONTA	8,584,753	474,539	6,250,379	15,309,671	2,777,235	18,086,906
	DESVIO (%)	-4	-32	-11	-8	-18	-10
1983	ORÇAMENTO	11,366,099	904,315	14,471,151	26,741,565	3,732,227	30,473,792
	CONTA	10,237,308	499,105	8,385,309	19,121,722	3,144,529	22,266,251
	DESVIO (%)	-10	-45	-42	-28	-16	-27
1984	ORÇAMENTO	15,477,338	3,246,100	14,584,218	33,307,656	5,034,265	38,341,921
	CONTA	10,387,744	1,244,671	6,483,753	18,116,168	3,177,550	21,293,718
	DESVIO (%)	-33	-62	-56	-46	-37	-44
1985	ORÇAMENTO	19,647,619	3,997,949	12,032,760	35,678,328	5,278,334	40,956,662
	CONTA	14,548,931	1,738,076	8,343,431	24,630,438	4,105,358	28,735,796
	DESVIO (%)	-26	-57	-31	-31	-22	-30
1986	-ORÇAMENTO	31,645,750	10,996,090	8,797,956	51,439,796	5,915,763	57,355,559
	CONTA	24,025,756	12,683,559	9,472,268	46,181,583	4,402,368	50,583,951
	DESVIO (%)	-24	15	8	-10	-26	-12
1987	ORÇAMENTO	31,568,288	8,632,304	9,187,045	49,387,637	10,122,230	59,509,867
	CONTA	29,059,951	5,151,636	6,478,000	40,689,587	4,238,296	44,927,883
	DESVIO (%)	-8	-40	-29	-18	-58	-25
1988	ORÇAMENTO	37,207,215	12,630,759	12,871,287	62,709,261	8,230,781	70,940,042
	CONTA	24,267,598	5,384,843	9,542,167	39,194,608	8,922,158	48,116,766
	DESVIO (%)	-35	-57	-26	-37	8	-32
1989	ORÇAMENTO	53,957,340	25,097,813	15,810,482	94,865,635	10,971,368	105,837,003
	CONTA	27,622,793	8,532,061	10,659,198	46,814,052	9,618,453	56,432,505
	DESVIO (%)	-49	-66	-33	-51	-12	-47

Estas divergências são mais evidentes analisando os gráficos seguintes relativos à evolução das despesas correntes, de capital e do plano:





Não deixa de ser significativo que seja ao nível das despesas de capital e do plano que as disparidades se apresentam mais acentuadas.

#### 1.2 - Relação entre as receitas e as despesas de 1980 a 1989

As divergências assinaladas anteriormente reflectem a instabilidade financeira vivida pela região e que levou à elaboração dos dois programas de reequilíbrio financeiro em 1986 e 1989, para além do celebrado com os municípios da região, o que se compreende melhor analisando o quadro

seguinte, em que se evidencia a insuficiência das receitas da região.

Os valores correspondem às receitas cobradas e aos pagamentos efectuados. Nas colunas respeitantes às receitas, correntes e de capital, não se inclui nem o valor das transferências nem dos empréstimos contraídos, e nas respeitantes às despesas, correntes e de capital, não se inclui o serviço da dívida.

ANO	RECEITAS						DESPESAS						
	Correntes	Capital	Contas Ordem	Total	Necess. Financ.	TOTAL	Correntes	Capital	Plano	Contas Ordem	Total	Servico Divida	TOTAL
(a)	(b)				(c)		(d)	(e)				(f)	
1980	3.036	117	1.751	4.903	4.472	9.375	4.933	344	2.132	1.700	9.109	270	9.378
1981	4.424	55	2.348	6.827	9.696	16.523	6.104	324	4.743	2.281	13.452	1.610	15.062
(%)	46%	-53%	34%	39%	117%	76%	24%	-6%	122%	34%	48%	496%	61%
1982	6.192	82	2.836	9.110	8.537	17.646	7.394	473	6.250	2.777	16.895	1.192	18.087
(%)	40%	49%	21%	33%	-12%	7%	21%	46%	32%	22%	26%	-26%	20%
1983	8.404	88	3.143	11.635	10.216	21.851	8.636	825	6.921	3.145	19.527	2.739	22.266
(%)	36%	7%	11%	28%	20%	24%	17%	74%	11%	13%	16%	130%	23%
1984	10.387	97	3.269	13.752	8.029	21.781	9.922	400	6.484	3.178	19.983	1.311	21.294
(%)	24%	10%	4%	18%	-21%	-0%	15%	-52%	-6%	1%	2%	-52%	-4%
1985	15.813	89	4.029	17.932	9.940	27.872	13.442	624	8.343	4.105	26.515	2.221	28.736
(%)	33%	-8%	23%	30%	24%	28%	35%	56%	29%	29%	33%	69%	35%
1986	17.798	75	4.451	22.323	28.307	50.630	16.156	888	9.472	4.402	30.918	19.666	50.584
(%)	29%	-16%	10%	24%	185%	82%	20%	42%	14%	7%	17%	785%	76%
1987	20.429	106	5.651	26.186	19.536	45.722	18.483	2.891	6.478	4.238	32.091	12.837	44.928
(%)	15%	41%	27%	17%	-31%	-10%	14%	226%	-32%	-4%	4%	-35%	-11%
1988	25.912	259	8.073	34.244	12.864	47.108	21.638	3.426	9.558	8.922	43.544	4.571	48.115
(%)	27%	144%	43%	31%	-34%	3%	17%	19%	48%	111%	36%	-64%	7%
1989	33.280	524	9.733	43.537	12.913	56.450	27.090	4.266	10.659	9.618	51.633	4.799	56.432
(%)	28%	102%	21%	27%	0%	20%	25%	25%	12%	8%	19%	5%	17%

a) Não inclui "transferências".

b) Não inclui "transferências" nem "passivos financeiros"

c) Inclui "transferências" e "passivos financeiros" discriminados noutro quadro.

d) Não inclui "encargos correntes da dívida".

e) Não inclui "passivos financeiros".

f) Inclui "encargos" e "amortizações da dívida".

correntes e de capital, não se inclui o serviço da dívida.

1.3 - Evolução comparativa das receitas e despesas da região e do Estado.

Quando se compara a evolução das receitas e despesas regionais com as do Estado, a disparidade dos ritmos anuais de

crescimento evidenciada, quer na evolução da receita, quer na evolução da despesa, é o reflexo natural da situação de instabilidade financeira que a região tem conhecido, revelando-se mesmo uma tendência para um crescimento das receitas regionais a um ritmo inferior ao das receitas do Orçamento do Estado com excepção de 1986, em virtude da operação de saneamento financeiro realizada nesse ano.

## EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DA R.A.M. E DO ESTADO

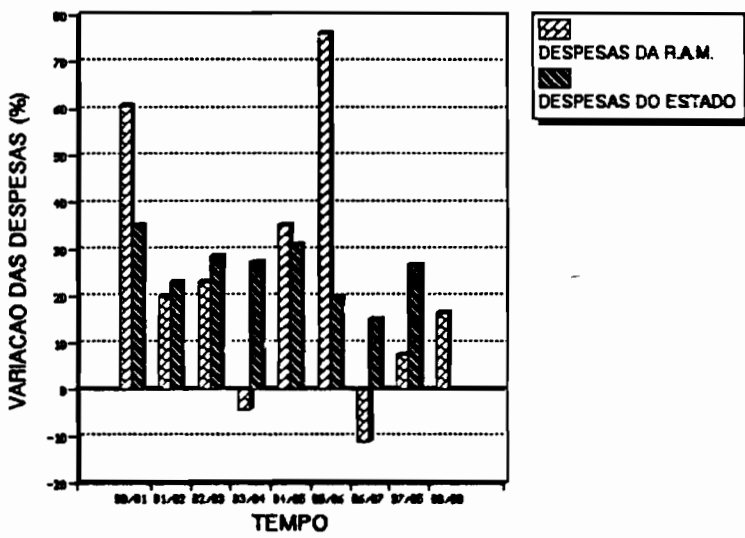
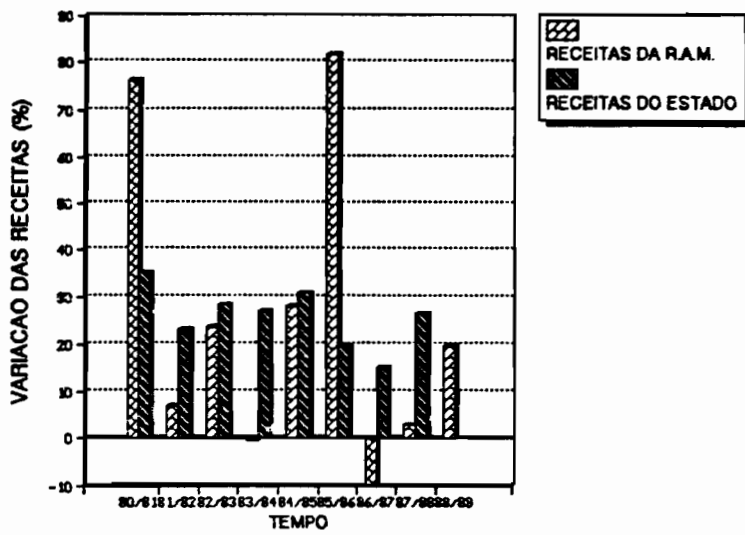
ANOS	RECEITAS (a)		DESPESAS (b)	
	R.A.M.	ESTADO	R.A.M.	ESTADO
1980	9,375	374,78	9,378	374,78
1981	16,523	506,843	15,062	506,843
%	76%	35%	61%	35%
1982	17,646	624,15	18,087	624,158
%	7%	23%	20%	23%
1983	21,851	801,871	22,266	801,871
%	24%	28%	23%	28%
1984	21,781	1,019,106	21,294	1,019,106
%	0%	27%	-4%	27%
1985	27,872	1,333,918	28,736	1,333,918
%	28%	31%	35%	31%
1986	50,63	1,596,797	50,584	1,596,797
%	82%	20%	76%	20%
1987	45,722	1,835,167	44,928	1,835,167
%	-10%	15%	-11%	2,324,990
1988	47,108	2,324,990	48,117	2,324,990
%	3%	27%	7%	27%
1989	56,372	-	56,433	-
%	20%	-	17%	-

(a) Incluindo receitas correntes, de capital e contas de ordem

(b) Inclui despesas correntes, de capital e contas de ordem



Pelos gráficos seguintes é bem evidente o contraponto entre a regularidade da evolução das receitas e das despesas do Estado e a irregularidade da evolução das receitas e das despesas regionais no mesmo período:



Também as despesas, com a assinalada exceção de 1986, apresentam a mesma tendência no sentido de um crescimento mais lento na Madeira do que no Orçamento do Estado.

Se se excluirm, nas receitas, as transferências e as receitas provenientes do endividamento, pode no entanto constatar-se que o ritmo de crescimento das restantes receitas é mais favorável na Madeira do que no Orçamento do Estado.

Pelo quadro seguinte:

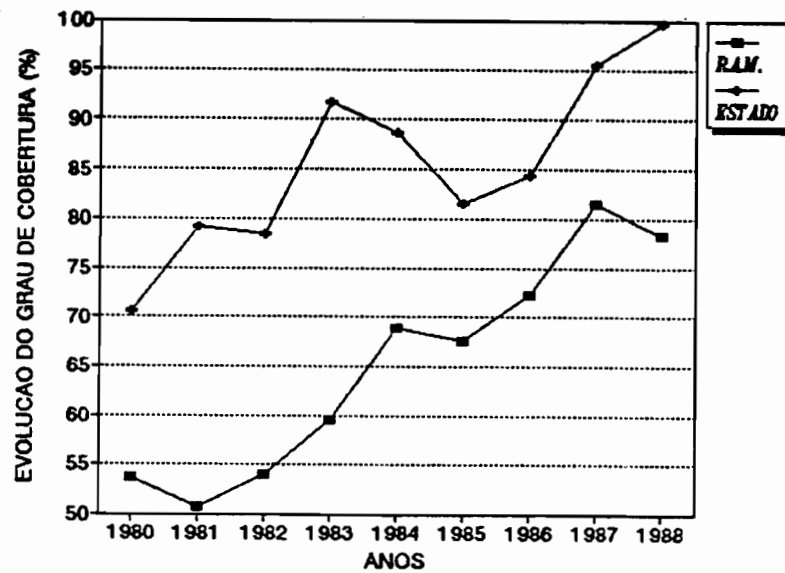
**EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS  
DA R.A.M. E DO ESTADO**

ANO	RECEITAS (a)		DESPESAS (b)		RECEIT./DESP.	
	R.A.M.	ESTADO	R.A.M.	ESTADO	R.A.M.	ESTADO
1980	4,903	230,035	9,108	326,456	53.8%	70.5%
1981	6,827	321,539	13,452	405,222	50.8%	79.3%
(%)	39.2%	39.8%	47.7%	24.1%		
1982	9,110	378,180	16,895	482,336	53.9%	78.4%
(%)	33.4%	17.6%	25.6%	19.0%		
1983	11,635	543,398	19,527	591,972	59.6%	91.8%
(%)	27.7%	43.7%	15.6%	22.7%		
1984	13,752	636,106	19,983	716,696	68.6%	88.8%
(%)	18.2%	17.1%	2.3%	21.1%		
1985	17,932	763,312	26,515	935,961	67.6%	81.6%
(%)	30%	20.0%	32.7%	30.6%		
1986	22,323	919,478	30,918	1,088,941	72.2%	84.4%
(%)	24.5%	20.5%	16.6%	16.3%		
1987	26,186	1,176,645	32,091	1,231,226	81.6%	95.6%
(%)	17.3%	28.0%	3.8%	13.1%		
1988	34,244	1,449,924	43,546	1,454,040	78.6%	99.7%
(%)	30.8%	23.2%	35.7%	18.1%		
1989	43,503	-	51,634	-	84.3%	-
(%)	27.0%	-	18.6%	-		

a) Não inclui as transferências correntes e de capital nem os passivos financeiros

b) Não inclui os juros nem os passivos financeiros

Graficamente teremos:



Quanto às despesas, excluindo o serviço da dívida, a conclusão não é tão clara mas ainda aí parece desenhar-se um movimento no sentido de os ritmos de aumento serem inferiores, na região, aos do Estado.

A relação receita/despesa continua a ser bastante inferior na região embora se perceba uma tendência no sentido da aproximação entre os valores da região e do Estado na cobertura das despesas por receitas próprias.

Já quando se comparam as evoluções das despesas de capital e das despesas totais do Orçamento da região e do Orçamento do Estado, se evidencia, embora com alguma relatividade nalguns anos em que as despesas de amortização da dívida são relevantes, como em 1986, uma política de investimentos públicos mais activa na Madeira, mas com tendência para atenuação da diferença nos últimos anos.

## EVOLUÇÃO DO PESO DAS DESPESA DE CAPITAS NO TOTAL DAS DESPESAS DA R.A.M. E DO ESTADO

ANOS	DESP. CAP. a)		DESPESAS (b)		DESP. CAP/DESP	
	R.A.M.	ESTADO	R.A.M.	ESTADO	R.A.M.	ESTADO
1980	2, 710	91, 588	7, 678	353, 144	35. 3%	25. 9%
1981	6, 569	108, 106	12, 781	465, 764	51. 4%	23. 2%
(%)	142. 4%	18. 0%	66. 5%	31. 9%		
1982	6, 725	149, 022	15, 310	578, 455	43. 9%	25. 8%
(%)	2. 4%	37. 8%	19. 8%	24. 2%		
1983	7, 746	191, 212	19, 121	746, 061	40. 5%	25. 6%
(%)	15. 2%	28. 3%	24. 9%	29. 0%		
1984	7, 729	237, 597	18, 116	943, 014	42. 7%	25. 2%
(%)	- 0. 2%	24. 3%	- 5. 3%	26. 4%		
1985	10, 002	280, 396	24, 630	1, 237, 220	40. 6%	22. 7%
(%)	29%	18. 0%	36. 0%	31. 2%		
1986	22, 154	331, 550	45, 181	1, 548, 051	49. 0%	21. 4%
(%)	121. 5%	18. 2%	83. 4%	25. 1%		
1987	11, 623	413, 615	40, 683	1, 767, 329	28. 6%	23. 4%
(%)	- 47. 5%	24. 8%	- 10. 0%	14. 2%		
1988	14, 927	658, 001	39, 159	2, 257, 984	38. 1%	29. 1%
(%)	28. 4%	59. 1%	- 3. 7%	27. 8%		
1989	16, 946	-	46, 814	-	36. 2%	-
(%)	13. 5%		19. 4%			

a) Inclui despesas de capital e Plano

b) Inclui despesas correntes, despesas de capital e Plano e não inclui contas de ordem

## 2. - O FINANCIAMENTO DOS DÉFICES REGIONAIS

O quadro seguinte apresenta-nos a forma como o défice orçamental da Região Autónoma da Madeira foi coberto no período 1980-1989.

DESIGN.	TRANSF.		OUTRAS TRANSFERÊNCIAS				PASSIVOS		TOTAL
			C. E. E.	%	OUTRAS	%			
ANO	O. E.	%					FINANC.	%	
1980	2, 084	46. 6%	-	-	1, 320	29. 5%	1, 068	23. 9%	4, 472
1981	3, 118	32. 2%	-	-	-	-	6, 576	67. 8%	9, 696
1982	2, 100	24. 6%	-	-	215	2. 5%	6, 222	72. 9%	8, 537
1983	1, 656	16. 2%	75	0. 7%	510	5. 0%	7, 975	78. 1%	10, 216
1984	2, 774	34. 5%	35	0. 4%	540	6. 7%	4, 681	58. 3%	8, 029
1985	3, 193	32. 1%	-	-	521	5. 2%	6, 226	62. 6%	9, 940
1986	4, 008	14. 2%	212	0. 7%	2, 272	8. 0%	21, 814	77. 1%	28, 307
1987	4, 480	22. 9%	1, 166	6. 0%	2, 141	11. 0%	11, 749	60. 1%	19, 536
1988	4, 480	29. 8%	3, 465	23. 0%	3, 640	24. 2%	3, 450	22. 9%	15, 035
1989	5, 997	46. 6%	2, 092	16. 3%	598	4. 6%	4, 172	32. 4%	12, 869

a) Inclui 2 500 000 contos de dívida assumida pelo Governo da República

Sobressai, desde logo, a importância do endividamento ao longo desse período, até 1987, bem acima dos cinquenta por cento, decaindo nos últimos anos, em que se verifica a recuperação da importância das transferências do Orçamento do Estado e das Comunidades Europeias.

A análise do quadro seguinte permite avaliar com mais clareza a importância dos vários tipos de receitas para cobrir o déficit orçamental.

## NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO: RECEITAS (R.A.M.)

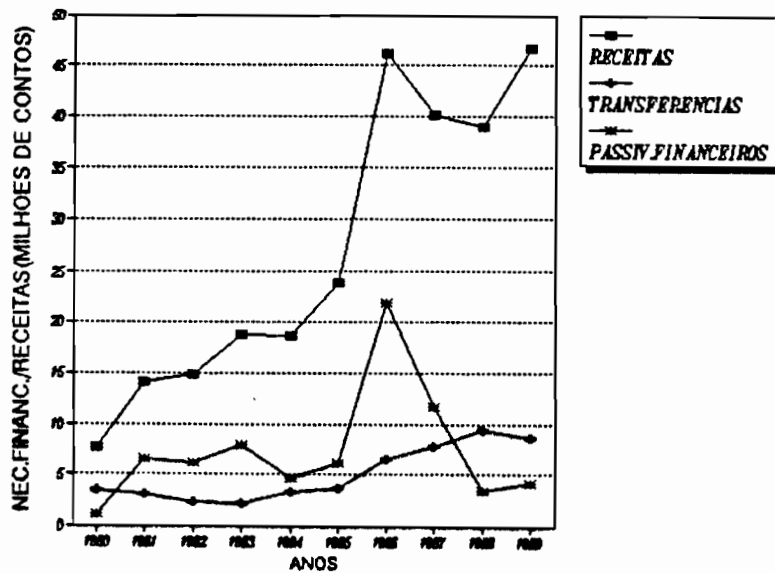
( MILHARES DE CONTOS)

ANO	RECEITAS COR/CAP . (1)	TRANSF. COR/CAP . (2)	PASSIV. FINANC. . (3)	TOTAL . (4)	(2) / (1) . (5)	(3)/(1) . (6)	[(2) + (3)] / (1) . (7)
1980	7.623	3.404	1.068	4.472	44.7%	14.0%	58.7%
1981	14.175	3.118	6.578	9.696	22.0%	46.4%	68.4%
1982	14.811	2.315	6.222	8.537	15.6%	42.0%	57.6%
1983	18.708	2.241	7.975	10.216	12.0%	42.6%	54.6%
1984	18.513	3.349	4.681	8.029	18.1%	25.3%	43.4%
1985	23.842	3.714	6.226	9.940	15.6%	26.1%	41.7%
1986	46.180	6.493	21.814	28.307	14.1%	47.2%	61.3%
1987	40.091	7.787	11.749	19.536	19.4%	29.3%	48.7%
1988	39.035	9.414	3.450	12.864	24.1%	8.8%	33.0%
1989	46.639	8.698	4.172	12.870	18.6%	8.9%	27.6%

Reconhece-se a partir de 1986, ano em que foi celebrado o primeiro protocolo financeiro entre o Estado e a região, uma tendência para a diminuição do recurso ao crédito como forma de financiamento do déficit orçamental.

Simultaneamente, regista-se a progressiva tendência para o aumento da importância das transferências como fonte de financiamento.

Graficamente teremos:



(1) Em anexo ao presente parecer apresenta-se um quadro - síntese dos diplomas que autorizam as principais transferências de competências do Estado para a região.

## CAPITULO V

## ORÇAMENTO DA REGIÃO PARA 1989

## 1. - ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

## 1.1 - Instruções

A Secretaria Regional do Plano expediu a circular nº. 7/ ORÇ/88, tendo em vista a elaboração do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1989. Aí se enunciam as instruções gerais necessárias para a elaboração e remessa pelos serviços dos projectos de orçamento, quer para o Orçamento da Região, quer para os orçamentos privativos. Assim, relativamente ao orçamento da região, destacam-se as seguintes orientações:

a) Estabelecem-se dotações máximas que cada uma das secretarias pode inscrever nos seus orçamentos, discriminadas por despesas de pessoal, outras despesas correntes e despesas de capital, sem que, contudo, a circular enuncie expressamente aquelas dotações;

b) Indica-se que os serviços deverão utilizar a nova classificação económica das despesas públicas;

c) Para a estimativa das despesas com o pessoal determina-se que ela se processe a partir da previsão de promoções e reclassificações em 1989, não devendo ser considerada qualquer actualização salarial em 1989;

d) Determina-se que a inscrição de verba para a compra de edifícios e veículos com motor para transporte de pessoal e bens incluindo ambulâncias compete exclusivamente à Direcção de Serviços do Património;

e) Relativamente ao regime duodecimal a que se deverão sujeitar as dotações referentes a 1989, exceptuam-se desse regime as despesas com pessoal, incluindo as que se referem a pessoal de escolas oficiais, hospitais e saúde pública, locação, seguros, encargos correntes da dívida, passivos financeiros;

f) Estabelece-se a data de 20 de Setembro de 1988 para entrega à Secretaria Regional do Plano dos projectos de Orçamento.

O orçamento cambial do sector público é aprovado pelo Ministro das Finanças, e organizado pela Direcção-Geral do Tesouro, com base nos orçamentos cambiais que os serviços são obrigados a enviar até à data fixada anualmente pela Direcção-Geral no Diário da República. Por portaria do Ministro das Finanças é fixado, anualmente, o plafond dos orçamentos cambiais das duas regiões autónomas.

Por circular da Secretaria Regional do Plano, de 28 de Novembro de 1988, são remetidas aos serviços as instruções necessárias para a elaboração do Orçamento Cambial para 1989, designadamente os critérios a adoptar e os instrumentos de notação a preencher pelos serviços. Como metodologia propõe-se, relativamente às operações que se realizem em qualquer outra moeda, a sua conversão em dólares americanos de acordo com tabela anexa e a sua posterior conversão em escudos ao câmbio em vigor (152\$00/1USD em 1989). Estabelece-se ainda a data de 12 de Dezembro para remessa dos projectos de orçamento cambial pelos serviços.

## 1.2 - Princípios orçamentais

O Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1989 foi elaborado, nas suas linhas gerais, de acordo com os princípios orçamentais em vigor.

De referir, contudo, relativamente aos princípios da unidade e universalidade, a falta de elementos indispensáveis à apreciação da situação financeira de todo o sector público regional, quer do sector público administrativo, quer do sector público empresarial, bem como das informações necessárias à visão global da situação das empresas públicas regionais e das autarquias locais.

Ainda no que diz respeito ao princípio da unidade e da universalidade, como adiante, na análise de conta, se evidenciará, é de referir a existência de receitas próprias dos fundos e serviços autónomos que não são, contudo, integradas no orçamento, sob o regime de contas de ordem, como legalmente se impõe.

Sobre o equilíbrio do Orçamento para 1989 a situação, não sendo a mesma que levou à declaração de inconstitucionalidade material da Resolução nº. 4/85/M, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1985, pelo Tribunal Constitucional (1), merece algum comentário.

Deve ter-se em consideração que o equilíbrio formal entre o conjunto das despesas e o conjunto das receitas previstas pressupunha que, para satisfação das necessidades de financiamento ascendendo a 50 975 910 contos, a região contraísse empréstimos quer pelo recurso ao BEI (3,3 milhões de contos), quer pelo recurso ao mercado interno em 47,7 milhões (39,7 milhões de contos dos quais destinados ao refinanciamento da dívida regional).

Contudo, ao contrário do verificado no ano anterior, em que a Lei nº 2/88, de 26 de Janeiro, que aprovou o Orçamento do Estado para 1988 previa no seu artº. 3º, nº. 7, que as duas Regiões Autónomas, dos Açores e da Madeira, só poderiam contrair empréstimos internos "até ao limite global de 20 milhões de contos para financiar investimentos dos respectivos planos ou amortizar empréstimos vincendos no decurso de 1988", a lei que aprovou o Orçamento do Estado para 1989 (Lei

nº 114/88, de 30 de Dezembro) não prevê a possibilidade da região contrair empréstimos internos durante o ano de 1989.

A região não dispunha, por conseguinte, das garantias necessárias à cobertura financeira do défice apresentado. Como se sabe, o processo cumulativo de endividamento da região viria a dar origem, nesse mesmo ano, ao Programa de

Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira (2).

De salientar, ainda, que se verifica também uma situação de não equilíbrio do orçamento corrente, contrariando o disposto no nº 2 do artº. 4º da Lei nº 40/83, de 13 de Setembro, então em vigor, como evidencia o quadro seguinte:

RECEITA CORRENTE	DESPESA CORRENTE		DIFERENÇA
32.858.400	TOTAL	57.615.815	(24.757.415)
	S/ ENC. DIÍVIDA	35.560.815	(2.702.415)
	S/ ENC. DIV. E S/ PIDDAR	32.045.019	831.318

### 1.3 - O Orçamento do Estado para 1989

Contrariamente ao que se verificava no que respeita à Lei do Orçamento do Estado para 1988 (Lei 2/88, de 26 de Janeiro), que incluía um conjunto de normas relativas a empréstimos internos e externos a contrair pela Região Autónoma da Madeira (3), a Lei do Orçamento do Estado para 1989 (Lei nº 114/88, de 30 de Dezembro) não contemplou nenhuma norma referente a empréstimos a contrair pela região.

Contém apenas duas normas com incidência directa nos orçamentos das regiões autónomas.

A primeira, constante do artº. 9º, referente a garantias financeiras, estabelecia no nº. 5 que "relativamente às regiões autónomas, a taxa de aval prevista no nº. 2 da base XI da Lei nº. 1/73, era fixada em metade do mínimo legalmente estabelecido", e através do artº. 56º, estabeleciam-se as condições de quotização das autarquias locais e das regiões autónomas para a Caixa Nacional de Previdência.

## 2. - A APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO

### 2.1 - O decreto legislativo regional

A Assembleia Regional da Madeira aprovou em 30 de Maio de 1989, o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1989, pelo Decreto Legislativo Regional nº. 17/89/M, de 11/7/89.

Este diploma legislativo regional integra, para além do articulado respectivo, os mapas orçamentais e anexos informativos.

Do articulado, que estabelece algumas normas de orientação

de execução orçamental salienta-se, designadamente:

a) Autorização do Governo Regional para contrair empréstimos amortizáveis até ao montante de 51 milhões de contos, para fazer face às necessidades de financiamento;

b) Fixação, em 1,5 milhões de contos, do limite para a concessão de avales da região, excluindo deste montante a revalidação de avales;

c) Autorização para a realização de operações activas pelo Governo Regional, até ao montante de 306 000 contos;

d) Normas sobre alterações orçamentais da competência do Governo Regional, remetendo para o Decreto-Lei nº. 46/84;

e) Normas sobre limites de autorização de despesas.

Como disposição final, refere-se que serão aplicadas, supletiva e subsidiariamente, as leis gerais da República, designadamente a lei do Orçamento do Estado para 1989.

### 2.2 - O conteúdo do orçamento

No que respeita aos mapas orçamentais constantes do orçamento refira-se que eles seguem a estrutura prevista para o orçamento do Estado na lei de enquadramento então em vigor (Lei nº. 40/83, artº. 12º). De salientar, contudo, a falta do mapa V, relativo ao orçamento da Segurança Social. O mapa V apresentado respeita ao resumo das receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos.

O mapa VI reproduz o mapa aprovado pela Assembleia da República, contendo as verbas a distribuir pelos municípios da

Região Autónoma da Madeira referentes ao Fundo de Equilíbrio Financeiro nos termos da Lei das Finanças Locais (Lei 1/87).

Não tem, por conseguinte, nada que ver com as transferências do orçamento regional para os Municípios da região, sobre as quais não existe nenhum mapa no orçamento regional (4).

O mapa VII contém os programas e projectos plurianuais que constituem o Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração da Região Autónoma da Madeira para 1989 (PIDDAR/1990).

Tendo em atenção o nº. 4 do artº. 12º da Lei nº. 40/83, os créditos incluídos neste mapa deverão constituir o limite máximo que pode ser dispendido na execução da totalidade dos respectivos programas e projectos, situação que não se verifica no mapa VII, onde estão apenas inscritas as dotações para o ano de 1989.

Refira-se, contudo, que a partir de 1990, este mapa passou a inscrever a programação financeira dos programas e projectos plurianuais nele incluídos e a respectiva repartição de encargos anuais.

Refira-se ainda, por último, que nos termos da lei de enquadramento do Orçamento do Estado então em vigor, a proposta de orçamento deveria ter sido apresentada à Assembleia Regional da Madeira com mais elementos informativos. Pela aplicação do artº. 13º da Lei nº. 40/83 referente a "Anexos Informativos", com as devidas adaptações, a proposta deveria ser acompanhada, designadamente, de relatórios justificativos do défice corrente, da variação das receitas e despesas relativa ao ano anterior, da dívida pública regional da situação da Segurança Social e dos fundos e serviços autónomos, bem como de um relatório sobre a dívida global das entidades integradas no sector público.

### 3. - A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

#### 3.1 - Atraso na aprovação

Por resolução do Conselho de Governo reunido em plenário em 15 de Dezembro de 1988 (Resolução nº 1671/88), deliberou-se que, enquanto não fosse aprovado o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1989, se manteria em vigor o orçamento para 1988, com as alterações nele introduzidas durante a sua execução, devendo a execução do orçamento das despesas processar-se de acordo com o disposto na circular nº. 8/ORÇ/88.

A circular nº. 8/ORÇ/88, com data de 28 de Dezembro, transmite, para orientação de todas as secretarias e respectivos serviços delas dependentes, um conjunto de instruções para a realização de despesas enquanto não fosse aprovado o orçamento para 1989, de que se salienta:

a) Fixam-se como limites máximos a utilizar pelos serviços na realização das despesas respeitantes a 1989, as dotações do Orçamento de 1988, rectificadas, cativadas de 20%, excepto para as despesas com pessoal, seguros, locação de bens e encargos da dívida pública;

b) Estabelece-se que nas despesas com os Investimentos do Plano só poderão ser efectuadas despesas com obras cuja execução esteja em curso;

c) Impõem-se algumas restrições à antecipação dos duodécimos.

Posteriormente, a circular nº. 1/ORÇ/89 da Vice-Presidência e Coordenação Económica veio esclarecer, em aditamento à circular nº. 8/ORÇ/88, de 28 de Dezembro, não estarem sujeitas ao regime duodecimal nem à cativação de 20% as despesas com compromissos assumidos pelo Governo Regional na comparticipação financeira de investimentos municipais, encargos da dívida pública, bonificações devidas no âmbito do protocolo de reequilíbrio financeiro das autarquias locais, processos de despesas referentes a 1988 que tenham sido devolvidos pela Direcção de Serviços de Contabilidade.

Refira-se ter havido, para além das alterações orçamentais ao abrigo da Lei nº 40/83 e do Decreto-Lei nº 46/84, um orçamento suplementar em 1988, facto que não pode deixar de ter sido tomado em consideração na aplicação do regime previsto para o período transitório.

#### 3.2 - O decreto regulamentar de execução orçamental

A execução do orçamento na parte respeitante às despesas encontra-se regulada pelo Decreto Regulamentar nº. 17/89/M de 22/8, do qual se destacam os seguintes princípios:

a) Relativamente ao controlo das despesas, comete-se à Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade a responsabilidade pelo controlo jurídico das despesas públicas, solicitando-se aos serviços a observância de normas de rigorosa economia na administração das dotações orçamentais atribuídas as suas despesas (artigos 2º e 3º);

b) No que diz respeito ao regime duodecimal, excepcionam-se deste regime, entre outras, as despesas com o pessoal (incluindo educação e saúde, embora orçamentadas sob a forma de transferências), locação de bens, seguros, encargos da dívida pública e as dotações de capital do PIDDAR. A antecipação dos duodécimos de outras dotações depende de autorização do Vice-Presidente do Governo, incluindo as que excedem os 50.000 contos por dotação, no caso dos orçamentos privativos (artigo 4º);

c) No que concerne às dotações para Investimentos do Plano, estabelece-se a obrigatoriedade de elas serem especificadas em programas aprovados por resolução do



Conselho do Governo Regional mediante proposta do secretário regional da tutela

(artigo 5º);

d) Definem-se algumas normas relativas à requisição de fundos, devendo os serviços e fundos autónomos e os serviços com autonomia administrativa, que elaboram orçamentos privativos para aplicação de receitas próprias, fornecer à Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade os elementos necessários ao acompanhamento da execução orçamental (artigo 6º);

e) Relativamente à criação de fundos permanentes, fixam-se as condições de autorização da sua constituição por despacho conjunto do Secretário da tutela e do Vice-Presidente do Governo Regional (artigo 7º);

f) Quanto ao regime das alterações orçamentais refere-se, expressamente, a aplicação do regime em vigor para as alterações ao Orçamento do Estado, da responsabilidade do Governo, definido pelo Decreto-Lei nº 46/84, de 4 de Fevereiro (artigo 8º);

g) Quanto aos prazos para a realização de despesas estabelece-se o dia 30 de Novembro de 1989 para autorização de encargos com a aquisição de bens e serviços por parte da entidade competente, e os dias 16 de Janeiro e 21 de Janeiro como limite para a autorização de pagamentos pela Direcção de Serviços de Contabilidade, conforme respeitem a documentos entrados antes e depois de 31 de Dezembro (artigo 9º);

h) Refere-se a dispensa de formalismos adicionais em relação às verbas provenientes dos Fundos Comunitários e a outras verbas consignadas (artigo 10º);

i) Submete-se a autorização da concessão de subsídios à apreciação do Conselho do Governo (artigo 11º);

j) Por último, impõem-se alguns condicionalismos à aquisição e aluguer de veículos motorizados pelos serviços da administração pública regional (artigo 12º).

As instruções necessárias à boa execução destas normas pelos serviços foram ainda objecto da circular nº 5/ORC/89, de 8 de Setembro de 1989, da Vice-Presidência e Coordenação Económica, de que se salienta:

a) Em relação ao regime duodecimal, estabeleceu-se que os pedidos para antecipação dos duodécimos devem ser dirigidos ao Vice-Presidente do Governo Regional, devidamente fundamentados e antes da assunção dos encargos;

b) Determina-se a cativação de 20% de todas as dotações orçamentais com excepção das que se referem a transferências para a Assembleia Regional, despesas com pessoal, encargos da dívida, locação de bens, seguros, despesas com compensação

em receitas, e dotações provisionais;

c) Estabelece-se uma compensação total ou parcial relativamente a despesas referentes a anos anteriores;

d) Considera-se que as despesas dos serviços e fundos autónomos deverão ser cobertas prioritariamente pelas suas receitas próprias quando as houver e só na parte excedente pelas verbas recebidas do orçamento da região;

e) Por último, relativamente a alterações orçamentais, sujeitam-se a visto da Direcção de Serviços de Contabilidade e da Direcção de Serviços do Orçamento e da Conta os projectos de alterações orçamentais que devem ser devidamente justificados e apresentar adequada contrapartida.

Também por circular da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade - a circular nº 3/ORC/89 - se estabelece a metodologia e as instruções necessárias à execução do orçamento cambial para 1989.

#### 4. - AS RECEITAS

##### 4.1 - A estrutura orçamental da receita

Na análise da estrutura orçamental da receita sobressai, naturalmente, o volume das receitas provenientes do recurso ao crédito interno de médio e longo prazo, no montante de 47 675 910 contos, correspondendo a 93,5% das receitas de capital. Como se verá no capítulo seguinte mais pormenorizadamente, a inscrição deste montante destinava-se, sobretudo, a fazer face aos encargos acumulados da dívida pública regional que terão justificado, nesse mesmo ano, a aprovação do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira.

A sua execução, contudo, viria a ficar bastante aquém daquela previsão.

Salienta-se, enfim, que o orçamento integra no capítulo 15, referente a contas de ordem, receitas que não devem ser classificadas como tal, constituindo mais propriamente "recursos próprios de terceiros", rectificação, aliás, já verificada nos orçamentos seguintes. Efectivamente, só estão sujeitas ao regime das contas de ordem, e como tal devem ser classificadas, as receitas originadas na actividade dos próprios fundos e organismos, e que lhe estejam consignadas por lei. Não são, por conseguinte, consideradas receitas próprias nem o produto de empréstimos nem as transferências do Orçamento do Estado.

Muito menos se justifica a integração, em contas de ordem, de receitas como as provenientes do Fundo de Equilíbrio Financeiro ou do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

De salientar, ainda, que 1989 é o ano de início da reforma fiscal, com óbvias implicações no processo de previsão das receitas. A eliminação de alguns impostos directos,

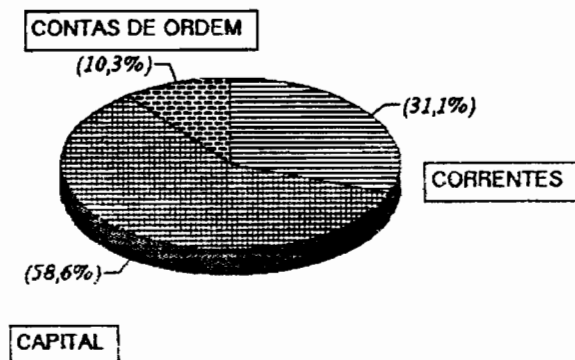
designadamente a Contribuição Industrial, o Imposto Profissional e o Imposto de Capitais e a sua substituição pelo Imposto de Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e pelo Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC),

introduziu algumas alterações na estrutura das receitas, dificultando naturalmente a sua previsão.

O mapa seguinte reproduz a estrutura orçamental das receitas por agregados de classificação económica e por capítulos.

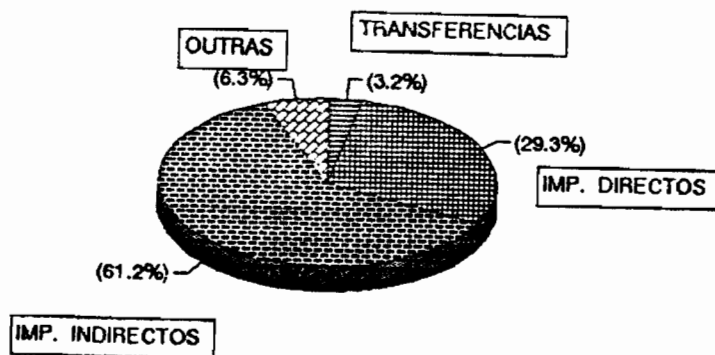
CÓDIGO	DESIGNAÇÃO DA RECEITA	DOTAÇÃO ORÇAMENTAL	
		VALOR	%
	<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>32,858,400</b>	<b>31.05%</b>
.01	<u>Impostos Directos</u>	9,629,300	29.31%
	.01 Sobre o rendimento	7,270,000	75.50%
	.02 Outros	2,359,300	24.50%
.02	<u>Impostos Indirectos</u>	20,114,300	61.22%
	.01 Transacções Internacionais	200,000	0.99%
	.02 Sobre o consumo	17,800,000	88.49%
	.03 Outros	2,114,300	10.51%
.03	<u>Taxas, Multas, e Outras Penalidades</u>	631,500	1.92%
	.01 Taxas	610,000	96.60%
	.02 Multas e Outras Penalidades	21,500	3.40%
.04	<u>Rendimentos de Propriedades</u>	62,900	0.19%
	.01 Juros - Soc. e quase Soc. não Financeira	62,500	99.36%
	.04 Juros - Instit. Crédito	200	0.32%
	.05 Juros - Emp. de Seguros, Emp. Públicas equiparadas ou participadas	-	-
	12 Rendas de Terrenos	200	0.32%
.05	<u>Transferências</u>	1,050,000	3.20%
	.02 Administradores Públicas	1,050,000	100.00%
.06	<u>Vendas de Bens e Serviços Correntes</u>	360,400	1.10%
	.01 Venda de Bens Duradouros	3,400	0.94%
	.02 Venda de Bens não Duradouros	190,000	52.72%
	.03 Serviços	25,000	6.94%
	.04 Rendas	142,000	39.40%
.07	<u>Outras Receitas Correntes</u>	1,010,000	3.07%
	<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>62,007,235</b>	<b>58.59%</b>
.08	<u>Vendas de Bens de Investimentos</u>	506,200	0.82%
	.06 Habitações - Outros Sectores	506,200	100.00%
.09	<u>Transferências</u>	10,405,125	16.78%
	.02 Administrações Públicas	5,997,300	57.64%
	.07 Exterior - C.E.E.	4,407,825	42.36%
10	<u>Activos Financeiros</u>	60,000	0.10%
	11 Empréstimos a Curto Prazo - Outros	15,000	25.00%
	14 Empréstimos a Médio e Longo Prazo	45,000	75.00%
11	<u>Passivos Financeiros</u>	50,975,910	82.21%
	.06 Títulos a Médios e L.P. - Out. Sector	47,675,910	93.53%
	11 Empréstimos a Médio e Longo Prazo	3,300,000	6.47%
12	<u>Outras Receitas de Capital</u>	-	-
14	<u>Reposições Não Abatidas nos Pagamentos</u>	60,000	0.10%
15	<b>CONTAS DE ORDEM</b>	<b>10,917,368</b>	<b>10.32%</b>
	<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>105,837,003</b>	<b>100.00%</b>

Graficamente, teremos :



#### 4.2 - A Estrutura das receitas correntes e de capital.

Pelos gráficos seguintes podemos avaliar mais pormenorizadamente a respectiva estrutura das receitas correntes e de capital constantes do orçamento. Assim, no que respeita às receitas correntes, teremos:

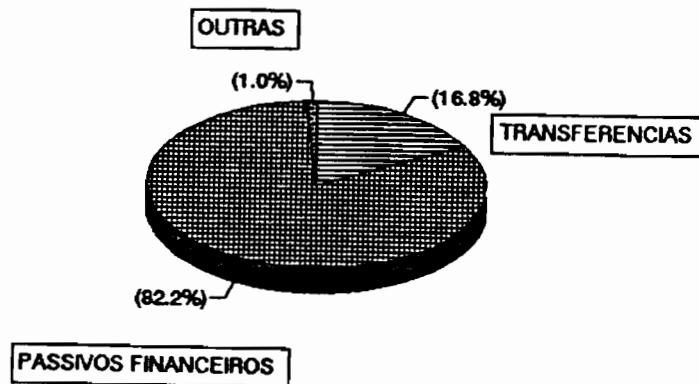


De salientar o peso dos impostos indirectos na estrutura das receitas correntes correspondente a 61% do total, mais de metade do qual relativo ao imposto sobre o valor acrescentado (I.V.A.).

O peso dos impostos directos no conjunto das receitas fiscais é, aliás, significativamente menor do que o previsto no Orçamento do Estado em 1989.

Nas transferências correntes incluem-se, apenas, transferências previstas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola.

Relativamente às receitas de capital teremos:



De salientar o volume dos passivos financeiros, pelas razões atrás sublinhadas, bem como o valor das transferências, do Orçamento do Estado (5 997 300 000\$00), e do Orçamento das Comunidades Europeias (4 407 825 000\$00).

## 5. -AS DESPESAS

## 5.1 -A estrutura da despesa por agrupamentos económicos

O quadro seguinte representa a estrutura orçamental da despesa por agregados macro-económicos.

## DESPESAS POR AGREGADOS MACRO-ECONÓMICOS

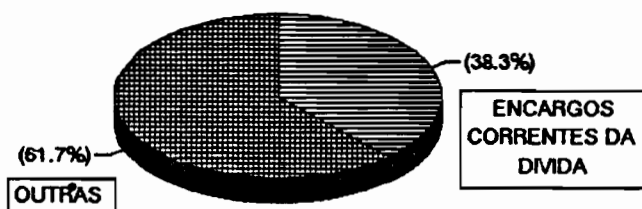
CÓDIGO	DESIGNAÇÃO DA DESPESA	DOTAÇÃO ORÇAMENTAL	
		VALOR (EM CONTOS)	%
	DESPESAS CORRENTES a)	57, 615, 815	54.44%
.01	Despesas com Pessoal	7, 768, 865	13.48%
.02	Aquis. Bens e Serv. Correntes	4, 392, 224	7.62%
.03	Encargos Correntes da Dívida	22, 055, 000	38.28%
.04	Transferências Correntes	16, 265, 039	28.23%
.05	Subsídios	288, 665	0.50%
.06	Outras Despesas Correntes	4, 546, 022	7.89%
	DESPESAS DE CAPITAL b)	37, 249, 820	35.20%
.07	Aquisição Bens de Capital	10, 587, 200	28.42%
.08	Transferências Capital	6, 129, 819	16.46%
.09	Activos Financeiros	305, 801	0.82%
10	Passivos Financeiros	18, 327, 000	49.20%
11	Outras Despesas de Capital	1, 900, 000	5.10%
	CONTAS DE ORDEM	10, 971, 368	10.37%
	TOTAL	105, 837, 003	100.00%

a) Inclui as despesas correntes do PIDDAR

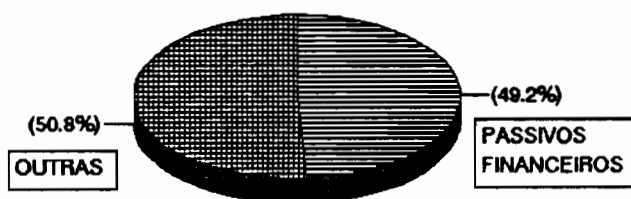
b) Inclui as despesas de capital do PIDDAR

Há que ter em consideração o peso significativo do serviço da dívida, mais evidente quando se analisa a estrutura das despesas correntes e das despesas de capital, como se pode verificar pelos gráficos seguintes:

#### DESPEAS CORRENTES

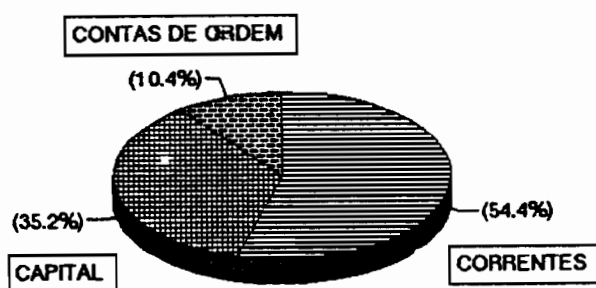


#### DESPEAS CAPITAL



Como foi anteriormente referido, salienta-se o peso das despesas correntes, absorvendo cerca de 54% do total da despesa.

Graficamente, a estrutura da despesa global surge-nos assim representada:



Como se referiu, sobressai o extraordinário volume que o serviço da dívida regional atingia em 1989, correspondendo a, respectivamente, 38% do total das despesas correntes e 49% das despesas de capital, justificando a necessidade de, nesse mesmo ano, se ter recorrido à negociação, com o Governo da República, do Protocolo de Reequilíbrio Financeiro, que adiante se analisará.

## 5.2 - A estrutura orçamental da despesa por tipos e departamentos

O quadro que se junta representa a estrutura orçamental da despesa por tipos e por departamentos (Orçamento revisto).

Sobressai, naturalmente, o volume da despesa previsto no orçamento da Vice-Presidência e Coordenação Económica (60% da despesa total) para o que contribui o facto de aí se encontrarem incluídas as verbas destinadas ao serviço da dívida e ainda à dotação provisional e às transferências para as autarquias.

ESTRUTURA ORÇAMENTAL DA DESPESA										(Em Contos)	
TIPO	Despesa	%	Despesa	%	Despesa	%	Conta	%	TOTAL	%	
S. REGION.	Corrente		Capital		Plano		Ordem				
Ass. Regional	473.100	91.31%	45.000	8.69%	-	-	-	-	518.100	0.49%	
Pres. Governo Regional	209.039	98.84%	2.450	1.16%	-	-	-	-	211.489	0.20%	
Vice-pres. e C. Económica	29.040.631	45.43%	21.956.080	34.35%	2.753.753	4.31%	10.176.832	15.92%	63.927.296	60.40%	
Sec. Reg. Adm. Pública	1.166.823	35.31%	1.167.750	35.34%	191.000	5.78%	778.675	23.57%	3.304.248	3.12%	
Sec. Reg. Ed. Juv. Emp.	10.437.974	91.49%	356.864	3.13%	614.423	5.39%	-	-	11.409.261	10.78%	
Sec. Reg. Tur. Cul. Em.	585.204	30.82%	7.924	0.42%	1.305.484	68.76%	-	-	1.898.612	1.79%	
Sec. Reg. Equip. Social	1.497.605	14.81%	1.490.800	14.75%	7.122.000	70.44%	-	-	10.110.405	9.55%	
Sec. Reg. Assu. Sociais	8.688.763	91.78%	733.550	7.75%	44.919	0.47%	-	-	9.467.232	8.95%	
Sec. Reg. Agri. Pescas	2.000.880	40.09%	373.619	7.49%	2.600.000	52.10%	15.861	0.32%	4.990.360	4.72%	
<b>TOTAL</b>	<b>54.100.019</b>	<b>51.12%</b>	<b>26.134.037</b>	<b>24.69%</b>	<b>14.631.579</b>	<b>13.82%</b>	<b>10.971.368</b>	<b>10.37%</b>	<b>105.837.003</b>	<b>100.00%</b>	



Desalientar igualmente, o volume da despesa das Secretarias Regionais da Educação, Juventude e Emprego e dos Assuntos Sociais, refletindo o peso significativo dos encargos com a Educação e com o Serviço Regional de Saúde.

É ainda nestas duas Secretarias que o peso das despesas correntes assume particular relevância - 91% das despesas da Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego e 91% das despesas da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais.

Na Secretaria Regional do Equipamento Social sobressaiem as despesas previstas para Investimentos do Plano, correspondentes a 70% do total da Secretaria, que se justifica pelo facto desta Secretaria ser responsável pela execução de investimentos nos diferentes sectores.

De realçar, ainda, a expressão significativa, no cômputo das despesas globais, das despesas do Plano nas Secretarias Regionais do Turismo, Cultura e Emigração (68%) e da Agricultura e Pescas (52%).

Em relação ao Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da Região Autónoma da Madeira (PIDFAR) para o ano de 1989, o seu enquadramento deve ter em conta o Plano de Médio Prazo 87/90 e o Plano de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira para o período 1989/1993, documentos a que se fez referência no capítulo III.

A avaliação desse enquadramento, em termos de expressão financeira, não pode, contudo, fazer-se de forma rigorosa.

Por um lado, o Plano a Médio-Prazo 1987/1990 limita-se a definir (pág. 143) dotações globais de previsão para o investimento nos diferentes sectores, no período 1987/1990, a preços de 1986, não sendo fácil avaliar a respectiva execução no PIDDAR de 1989.

Por outro lado, o Plano de Desenvolvimento Regional 1989/1993, elaborado, como anteriormente se referiu, na sequência da forma dos Fundos Estruturais das Comunidades Europeias e apresentado, como Anexo, ao Plano de

Desenvolvimento Regional Nacional, à Comissão Europeia, serviu sobretudo de base de negociação do Quadro Comunitário de Apoio à Operação Integrada de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira. Embora prevísse, já para 1989, um conjunto de intervenções a concretizar com apoio financeiro comunitário no âmbito da O.I.D., esta só viria contudo a ser aprovada em 1990 facto que tem que ser tido em consideração na análise do PIDDAR 89, uma vez que dos 8 200 000 contos de investimentos correspondentes a projectos com participação comunitária, aprovada ou solicitada, alguns incluíam-se na O.I.D.

## 6. - ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS

### 6.1 - Generalidades

No Capítulo III fez-se referência, no ponto 3.6, ao regime jurídico que regula a introdução de alterações no Orçamento Regional, tendo-se concluído que, após a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Regional nº 5/77/M, de 21 de Abril, ficou, nesta matéria, um vazio no quadro jurídico-financeiro regional.

Daí em diante passaram os decretos legislativos regionais a consagrar a aplicação, ao orçamento regional, das normas que regulam a realização de alterações no Orçamento do Estado, designadamente o art.º 20º da Lei nº. 40/83 e o Decreto-Lei nº. 46/84, de 4 de Fevereiro.

O Decreto Legislativo Regional nº. 17/89/M, de 11 de Julho, consagra tal procedimento no art.º 8º.

### 6.2 - No Orçamento da Receita

Não foram introduzidas quaisquer alterações no Orçamento da receita referente ao ano económico de 1989.

### 6.3 - No Orçamento da Despesa

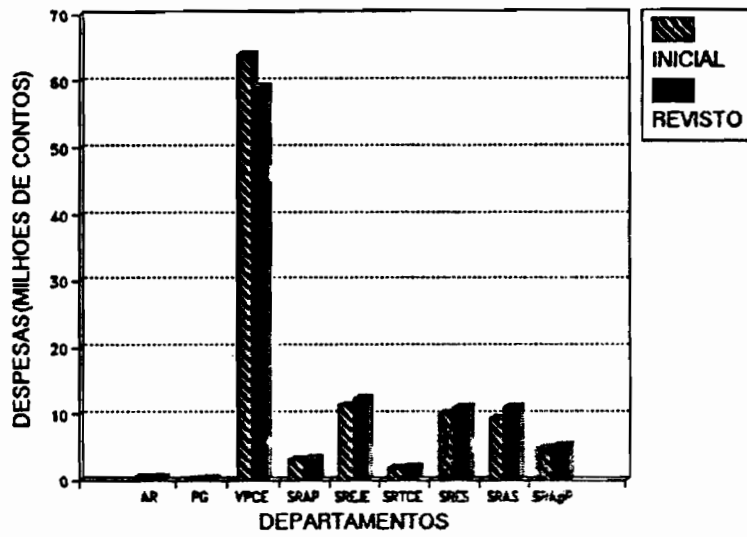
O mapa seguinte mostra as variações que o orçamento da despesa sofreu, ao longo do período da sua execução, desagregado por departamentos e dentro destes, pelos valores totais e segundo os grandes agregados, correntes, de capital, plano e contas de ordem.

DESPESAS INICIAIS E REVISTAS POR DEPARTAMENTOS (R.A.N.) - 1999

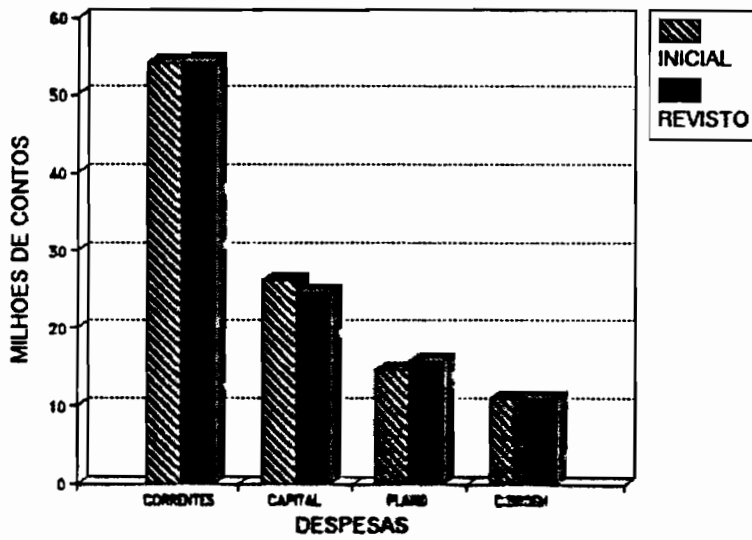
DESPESAS	TOTAL				CORRENTES				CAPITAL				PLANO				CONTAS DE ORDEM			
	INICIAL	REVISTO	VARIACAO		INICIAL	REVISTO	VARIACAO		INICIAL	REVISTO	VARIACAO		INICIAL	REVISTO	VARIACAO		INICIAL	REVISTO	VARIACAO	
			VALOR	%			VALOR	%			VALOR	%			VALOR	%			VALOR	%
DEPARTAMENTOS	518.100	333.000	17.900	3,5%	433.000	483.500	12.400	2,8%	23.000	23.000	23.000	23.000	23.000	23.000	0	0,00%	23.000	23.000	0	0,00%
ASSEMBLEIA REGIONAL	211.489	261.943	50.454	23,8%	209.039	259.318	50.279	24,1%	2.450	2.450	0	0,00%	2.450	2.450	0	0,00%	2.450	2.450	0	0,00%
VICE-PRES. COORD. ECONO.	63.977.298	39.133.312	(24.793.986)	-38,8%	39.040.031	35.335.861	(3.704.170)	-9,5%	21.954.000	20.130.101	(1.820.101)	-8,3%	2.753.733	3.864.536	312.782	11,3%	10.176.832	10.176.832	0	0,00%
SEC. REG. ADMINIST. PUBLICA	3.209.248	3.415.163	205.915	6,4%	1.064.023	1.084.431	20.408	1,9%	1.677.540	1.247.033	(430.507)	-25,8%	191.000	191.000	0	0,00%	778.675	778.675	0	0,00%
SEC. REG. EDUC. CULT. E MIGRA.	11.499.261	12.501.842	1.002.581	8,7%	10.433.924	11.454.031	1.020.107	9,8%	354.844	323.912	(30.932)	-8,7%	521.667	521.667	0	0,00%	521.667	521.667	0	0,00%
SEC. REG. TUR. CULT. E MIGRA.	1.898.612	2.108.312	209.700	11,0%	385.204	401.931	16.727	4,3%	7.924	8.131	207	2,6%	1.202.484	1.202.484	0	0,00%	1.202.484	1.202.484	0	0,00%
SEC. REG. EQUIP. SOCIAL	10.110.403	11.150.630	1.040.227	10,3%	1.467.465	2.117.439	649.974	44,3%	1.490.300	1.340.938	(149.362)	-10,0%	7.172.000	7.692.313	520.313	7,3%	3.900.313	3.900.313	0	0,00%
SEC. REG. ASSUNTOS SOCIAIS	9.487.237	11.159.732	1.672.500	17,6%	8.658.763	9.841.291	1.182.500	13,7%	373.619	1.202.250	828.631	219,2%	2.602.000	2.602.000	0	0,00%	2.602.000	2.602.000	0	0,00%
SEC. REG. AGRICULT. E PISCAS	4.940.260	5.543.034	602.774	12,2%	2.000.300	2.465.954	465.654	23,3%	373.619	363.177	(10.442)	-2,8%	2.602.000	2.602.000	0	0,00%	2.602.000	2.602.000	0	0,00%
TOTAL	101.437.003	103.537.003	2.100.000	2,1%	44.100.019	44.260.643	160.624	0,4%	134.037	24.655.105	24.521.068	18,3%	14.813.579	14.813.579	0	0,00%	14.813.579	14.813.579	0	0,00%

(C.R. 1.005)

Em representação gráfica evidenciam-se as variações sofridas por cada um dos Departamento.



O gráfico que se segue compara os valores iniciais e revistos agregados - Correntes, de Capital, Plano e Contas de Ordem.



Da análise dos elementos que precedem pode concluir-se que:

- O valor global do orçamento não sofreu qualquer alteração, como aliás já se depreendia do constante no número anterior, por força do princípio do equilíbrio orçamental;

- Todos os departamentos, com excepção da Vice-Presidência e Coordenação Económica, viram os seus orçamentos reforçados;

- Todos os reforços tiveram como contrapartida a dotação provisional inscrita na Vice-Presidência e Coordenação Económica, razão da diminuição dos montantes deste departamento.

Sobre as dotações provisionais, é de referir que, quer a de despesas correntes, quer a de despesas de capital, se encontram divididas em "Dotação Provisional - Outra", cujos montantes nelas inscritos eram (em contos):

#### Outras Despesas Correntes

##### 06.01 Dotação Provisional

A Encargos Referentes a 1988.....1 000 000

B Outra.....3 268 200

#### Outras Despesas de Capital

##### 11.01 Dotação Provisional

A Encargos Referentes a 1988.....1 500 000

B Outra.....400 000

Tal facto é indiciador do elevado montante (2 milhões e meio de contos) de despesas referentes ao ano anterior que ficaram por pagar, sendo esta situação reforçada pela total utilização das verbas inscritas.

Já quanto à Dotação Provisional - Outra ficaram por utilizar 526 656 contos em despesas correntes e 2 469 contos em despesas de capital.

- As despesas correntes e as despesas do plano foram reforçadas, respectivamente, em 280 029 contos e 1 178 903 contos com contrapartida na diminuição das dotações de capital (- 1 458 932), contrariando, no que diz respeito ao orçamento corrente, o princípio do equilíbrio contido no n.º 2 do art.º 4.º da já referida Lei n.º 40/83, de 13 de Dezembro;

Com as alterações introduzidas agravou-se o desequilíbrio corrente do orçamento que, depois de revisto, apresentou os valores constantes do mapa infra.

RECEITA CORRENTE	DESPEZA CORRENTE		DIFERENÇA
32 858 400	TOTAL	58 508 123	-25 649 723
	S/ ENC. DIVIDA	36 453 123	- 3 594 723
	S/E.D. e S/PIDDAP	32 325 048	+ 533 352

1) V. Acórdão 206/87, do Tribunal Constitucional, pag. 2732.

(2) O Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira, a que adiante se fará referência pormenorizada, foi assinado a 22 de Setembro de 1989 pelo Ministro da República, pelo Ministro das Finanças e pelo Presidente do Governo Regional da Madeira.

(3) A Lei n.º 2/88, de 26 de Janeiro, estabelecia no art.º 3.º, n.º 7 a possibilidade das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, mediante autorização das respectivas Assembleias

regionais, contraírem empréstimos internos até ao limite global de 20 milhões de contos. Os art.ºs 5.º e 6.º da mesma lei estabeleciam ainda as condições de autorização respectivamente de um empréstimo da R.A.M. junto do Banco Europeu de Investimento e do Fonds de Rétablissement du Conseil de L'Europe.

(4) Sobre as relações financeiras entre o orçamento regional e os orçamentos municipais, ver as considerações do Capítulo II, n.º 4.

Nos decretos legislativos regionais que aprovam os orçamentos da região relativos a 1990 e 1991, inclui-se no articulado uma norma que, procurando dar enquadramento

*orçamental a estas transferências, atribuído ao Governo Regional autorização para "conceder auxílio financeiro às autarquias locais para fazer face a situações específicas que afectam financeiramente os municípios, nos termos da legislação em vigor" (Decreto Legislativo Regional nº 10/90/M, de 30/4, art.º 9º). Face à não regulamentação da Lei nº 1/87, do Decreto-Lei nº 384/87 e do Decreto-Lei nº 363/88, na Região Autónoma da Madeira, a remissão contida no art.º 9º do Decreto Legislativo Regional nº 10/90/M, de 30/4 e no art.º 15º do Decreto Legislativo Regional nº 2/91/M, de 5 de Março, para a "legislação em vigor", fica desprovida de conteúdo útil, uma vez que a legislação em vigor que permite a atribuição de auxílios financeiros às autarquias locais, não tendo sido regulamentada na Região Autónoma da Madeira, não é executável por si. Em qualquer hipótese, a atribuição de subsídios e outras formas de auxílio financeiro pela região às autarquias só poderia fazer-se com carácter excepcional e nas hipóteses taxativamente enunciadas no art.º 13º, nº 2, da Lei 1/87, uma vez que esta se aplicou directamente às autarquias das regiões autónomas e revogou, por incompatibilidade de regimes, o Decreto Regional nº 5/79/M e o Decreto Legislativo Regional nº 1/85/M. E, mesmo assim, as providências orçamentais relativas a subsídios e participações às autarquias locais, exceptuadas as situações de calamidade pública [art.º 13º, nº 2 alínea a) da Lei nº 1/87] e de instalação de novos municípios ou freguesias [art.º 13º, nº 2, alínea e) da mesma lei] deveriam constar de anexo ao decreto legislativo regional de forma discriminada, por sectores, programas e municípios. O problema será, naturalmente, analisado no âmbito dos pareceres a emitir pelo Tribunal de Contas relativamente às Contas da região de 1990 e 1991.*

## CAPÍTULO VI

### A CONTA DA REGIÃO DE 1989

#### 1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Como anteriormente foi referido, não existem a nível regional disposições relativas à organização da Conta da região, e como também se salientou, eram limitadas as referências da Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado em vigor em 1989 (Lei nº 40/83), relativas à Conta Geral do Estado.

Na ausência de um quadro regulador próprio, a Conta da região, relativa ao ano económico de 1989, foi apresentada em termos mais ou menos idênticos às contas dos anos anteriores.

Releva-se, contudo, o facto de, pela primeira vez, a Conta

ser acompanhada de um relatório, em que são analisados alguns aspectos da execução orçamental em 1989 e da situação da dívida pública regional no mesmo ano. Ainda assim, revelam-se insuficientes as informações relativas à situação da Tesouraria da região, à situação financeira do sector público regional, designadamente dos serviços e fundos autónomos, e ainda, aos montantes e enquadramento legal dos subsídios atribuídos pelos vários departamentos do Governo Regional.

A análise da execução do Plano não é, também, suficientemente discriminada, não tendo sido organizado o respectivo relatório de execução.

Não foram igualmente organizadas e publicadas ao longo do ano contas provisórias.

Foram cobradas receitas não previstas no Orçamento, designadamente através dos seguintes capítulos: capítulo 01, Grupo 02, Impostos directos, "Imposto sobre a indústria agrícola" (818.070\$00), e "Impostos directos diversos", (32.924\$00); Capítulo 02, grupo 01, Impostos indirectos "Sobretaxa de importação" (299.130\$00), "Imposto de consumo sobre café", (1.545.216\$00); capítulo 04, grupo 04, "Rendimentos de Propriedade", "Juros-instituições de crédito" (2.479.005\$00); capítulo 05, grupo 03, Transferências, "Administrações privadas" (9.503.775\$00) e grupo 07, "Exterior" (145.500\$00); capítulo 06, grupo 02 - Venda de bens e serviços correntes, "Bens não duradouros", (20.541.686\$00), grupo 04 "rendas" (13.920.425\$00); capítulo 08, grupo 04 - Venda de bens de investimento, "habitação" (6.840.000\$00), "outros bens de investimento", (1.453.500\$00).

Saliente-se, ainda, que a Conta da região, objecto do presente parecer, foi aprovada pela Resolução nº 468/91, de 2 de Maio, do Conselho do Governo Regional, e remetida a esta Secção Regional através do ofício nº 472, de 14 de Maio de 1991, da Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade. O facto de ter sido remetida depois do prazo previsto (31 de Dezembro do ano seguinte àquele a que a Conta respeita) justifica que a apresentação do presente parecer não decorra igualmente no prazo previsto.

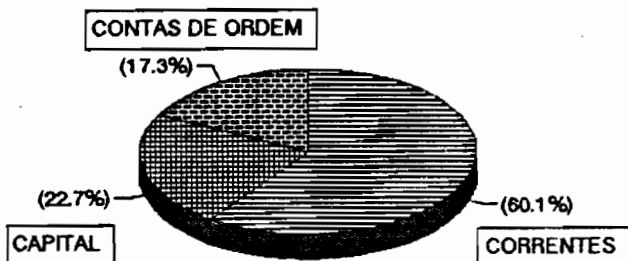
#### 2. AS RECEITAS

O quadro seguinte apresenta-nos os valores das receitas cobradas, a sua comparação com os valores orçamentados e o respectivo índice de realização:

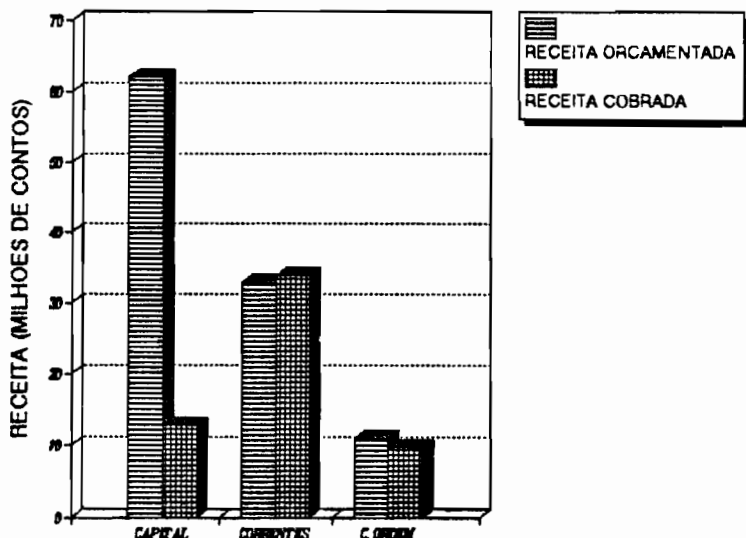
CODIGO	DESIGNAÇÃO DA RECEITA	DOT. ORÇAMEN.		REC. COBRADAS		DESVIO		REAL.
CAP	GRUPO	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
	RECEITAS CORRENTES	32.858.400	31.0	33.854.188	60.1	995.788	3.0	103.0
01	Impostos Directos	9.629.300	29.3	9.735.289	28.8	105.989	1.1	101.1
	01 Sobre o rendimento	7.270.000	75.5	6.368.338	65.4	(901.662)	-12.4	87.6
	02 Outros	2.359.300	24.5	3.366.951	34.6	1.007.651	42.7	142.7
02	Impostos Indirectos	20.114.300	61.2	21.512.228	63.5	1.397.928	6.9	106.9
	01 Transaccoes Intern.	200.000	1.0	252.315	1.2	52.315	26.2	126.2
	02 Sobre o Consumo	17.800.000	88.5	18.973.398	88.2	1.173.398	6.6	106.6
	03 Outros	2.114.300	10.5	2.286.515	10.6	172.215	8.1	108.1
03	Tax., Multas e Out. Penal.	631.500	1.9	661.386	2.0	29.886	4.7	104.7
	01 Taxas	610.000	96.6	523.034	79.1	(86.966)	-14.3	85.7
	02 Multas e Outras Penalidades	21.500	3.4	138.352	20.9	116.852	543.5	643.5
04	Rendimentos de Propriedades	62.900	0.2	71.035	0.2	8.135	12.9	112.9
	04 Juros-Inst. de Credito	200	0.3	2.554	3.6	2.354	1177.0	1277.0
	08 Dividend. e Part. Luc. Soc. e Soc. N/Financieiras	62.500	99.4	68.275	96.1	5.775	9.2	109.2
	12 Rendas de Terrenos	200	0.3	206	0.3	6	3.0	103.0
05	Transferencias	1.050.000	3.2	608.149	1.8	(441.851)	-42.1	57.9
	02 Administracoes Publicas	1.050.000	100.0	598.500	98.4	(451.500)	-43.0	57.0
	03 Administracoes Privadas	-	-	9.504	1.6	9.504	-	-
	07 Exterior	-	-	145	0.0	145	-	-
06	Vend. Bens Serv. Correntes	360.400	1.1	429.209	1.3	68.809	19.1	119.1
	01 Venda Bens Duradouros	3.400	0.9	3.603	0.8	203	6.0	106.0
	02 Venda Bens Nao Duradouros	190.000	52.7	118.742	27.7	(71.258)	-37.5	62.5
	03 Servicos	25.000	6.9	119.968	28.0	94.968	379.9	479.9
	04 Rendas	142.000	39.4	186.896	43.5	44.896	31.6	131.6
07	Out. Receitas Correntes	1.010.000	3.1	836.892	2.5	(173.108)	-17.1	82.9
	RECEITAS DE CAPITAL	62.007.235	58.6	12.784.796	22.7	(49.222.439)	-79.4	20.6
08	Venda Bens Investimento	506.200	0.8	411.108	3.2	(95.092)	-18.8	81.2
	04 Habitacao-Admin. Publicas	-	-	6.840	1.7	6.840	-	-
	06 Habitacao-Outros Sectores	506.200	100.0	402.814	98.0	(103.386)	-20.4	79.6
	10 Out. Bens Invest.-Adm. Public	-	-	1.454	0.4	1.454	-	-
09	Transferencias	10.405.125	16.8	8.089.175	63.3	(2.315.950)	-22.3	77.7
	02 Administracoes Publicas	5.997.300	57.6	5.997.300	74.1	-	0.0	100.0
	07 Exterior - C.E.E.	4.407.825	42.4	2.091.875	25.9	(2.315.950)	-52.5	47.5
10	Activos Financeiros	60.000	0.1	39.816	0.3	(20.184)	-33.6	66.4
	11 Empréstimos C.P.-Out. Sect.	15.000	25.0	-	-	(15.000)	-100.0	0.0
	14 Emprest. M.L.P. - Out. Sect.	45.000	75.0	39.816	100.0	(5.184)	-11.5	88.5
11	Passivos Financeiros	50.975.910	82.2	4.172.049	32.6	(46.803.861)	-91.8	8.2
	06 Titulos M.L.P. - Out. Sect.	47.675.910	93.5	-	-	(47.675.910)	-100.0	0.0
	09 Emprest. C. Prazo-Out. Sect.	-	-	2.700.000	64.7	2.700.000	-	-
	11 Emprest. M.L.P. - Exterior	3.300.000	6.5	1.472.049	35.3	(1.827.951)	-55.4	44.6
14	Reposicoes Nao Abat. Nos Pag.	60.000	0.1	72.648	0.6	12.648	21.1	121.1
15	CONTAS DE ORDEM	10.971.368	10.4	9.733.131	17.3	(1.238.237)	-11.3	88.7
	03 Vice-Presid. Coord. Economic	10.176.832	92.8	8.785.204	90.3	(1.391.628)	-13.7	86.3
	04 Administracao Publica	778.675	7.1	947.927	9.7	169.252	21.7	121.7
	05 Agriculture e Pescas	15.861	0.1	-	-	(15.861)	-100.0	0.0
	RECEITA TOTAL	105.837.003	100.0	56.372.115	100.0	(49.464.888)	-46.7	53.3

Sobressai de imediato, o baixo índice de realização da receita, (53,3%), devido sobretudo, como adiante se analisará mais em pormenor, ao baixo índice da realização do capítulo 11 - "passivos financeiros".

Graficamente, a representação da estrutura das receitas cobradas pode apresentar-se da seguinte forma:



Pelo gráfico seguinte podemos visualizar as divergências entre as receitas orçamentadas e as receitas cobradas:



O baixo índice de execução das receitas de capital, muito aquém da previsão orçamental, constitui o principal factor de justificação para o baixo índice de realização verificado, o mais baixo no período 1979-1989, como se pode observar pela análise do quadro seguinte.

ANOS	RECEITAS	RECEITAS	REALIZ. (2)/(1)	CRESCIM. (2) - N/N-1	
	ORCAMENT.	COBRAD.		NOMINAL	REAL
1979	8.258.528	5.196.220	62.92%	-	-
1980	13.650.689	9.374.954	68.68%	80.42%	60.22%
1981	18.252.573	16.523.025	90.52%	76.25%	54.05%
1982	20.044.032	17.646.423	88.04%	6.80%	-13.20%
1983	30.473.792	21.851.209	71.70%	23.83%	-5.67%
1984	38.341.921	21.781.482	56.81%	-0.32%	-31.92%
1985	40.956.662	27.871.597	68.05%	27.96%	7.16%
1986	57.355.559	50.630.151	88.27%	81.66%	66.36%
1987	59.509.867	45.721.809	76.83%	-9.69%	-20.69%
1988	70.940.042	47.108.006	66.41%	3.03%	-2.77%
1989	105.837.003	56.372.115	53.26%	19.67%	10.77%

O montante das receitas cobradas tem ficado, sobretudo nos últimos anos, muito aquém das respectivas previsões orçamentais, o que não pode deixar de ser interpretado como factor justificativo da situação de desequilíbrio financeiro que a região tem vivido, situação que de igual modo se evidencia pelo ritmo incaracterístico e irregular de crescimento evidenciado nas respectivas taxas de crescimento.

Refira-se que, exceptuando o ano de 1981, em que foram contraídos os dois primeiros empréstimos obrigacionistas, o ano em que o índice de realização foi mais elevado (88%), foi em 1986, no qual foi assinado o primeiro programa de reequilíbrio financeiro, tendo vindo, desde então, a decrescer até atingir o nível mais baixo, (53%), em 1989, ano em que voltou a ser negociado e assinado novo programa de reequilíbrio financeiro. A análise da evolução da dívida regional ao longo deste período, que adiante será feita (cap. VII), ajudará a

compreender esta evolução.

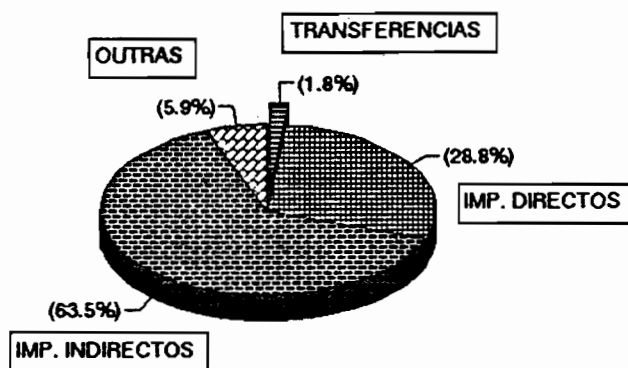
De considerar ainda que a taxa média anual de crescimento das receitas cobradas atingiu os 27% em termos nominais e os 7% em termos reais, no período desde 1979. Se considerarmos, contudo, os últimos quatro anos, desde 1986, a taxa média anual de crescimento foi, apenas de 4%, em termos nominais, e decresceu 5% em termos reais.

#### 2.1 - As receitas correntes

As receitas correntes cobradas em 1989 ascenderam a 33.854.188 contos, mais 995.788 contos do que o previsto no orçamento, o que representa uma realização orçamental de 103 %.

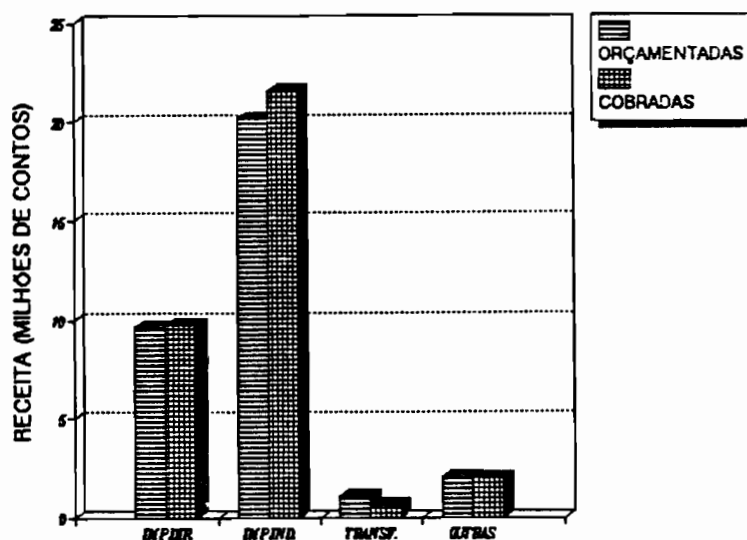
O quadro seguinte é uma representação possível da respectiva estrutura:





Sobressai o peso significativo dos impostos directos e indirectos no conjunto das receitas correntes, (12%), salientando-se os impostos indirectos.

A comparação entre os valores orçamentados e a respectiva realização, pode estabelecer-se pelo gráfico seguinte:



A realização positiva das receitas correntes deve-se à realização positiva dos impostos, sobretudo dos impostos indirectos, tendo sido cobrados mais 1 milhão e 300 mil contos do que o previsto.

O acréscimo dos impostos directos e indirectos nos últimos anos tem sido constante, como se pode ver no quadro seguinte, que representa a sua evolução no período 1987-1989:

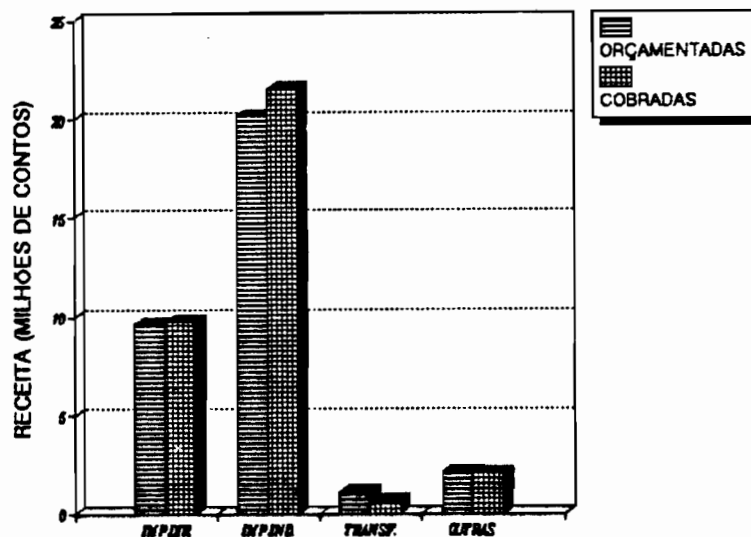
(Milhares de Contos)

RECEITAS DE IMPOSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS COBRADOS							
	1 9 8 7		1 9 8 8		1 9 8 9		
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	TX.M. CRESC.
<b>IMP. DIRECTOS</b>	<b>6,348</b>	<b>100.0</b>	<b>7,741</b>	<b>100.0</b>	<b>9,735</b>	<b>100.0</b>	<b>23.8</b>
IRS	-	-	-	-	5,292	54.4	-
IRC	-	-	-	-	1,076	11.1	-
Cont. Industrial	1,286	20.3	1,500	19.4	1,109	11.4	-7.1
Imp. Profissional	1,619	25.5	3,364	43.5	1,132	11.6	-16.4
Imp. Capitais	2,127	33.5	2,200	28.4	419	4.3	-55.6
Diversos	1,316	20.7	677	8.7	707	7.3	-26.7
<b>IMP. INDIRECT.</b>	<b>13,072</b>	<b>100.0</b>	<b>16,931</b>	<b>100.0</b>	<b>21,512</b>	<b>100.0</b>	<b>28.3</b>
IVA	9,998	76.5	10,802	63.8	12,314	57.2	11.0
Imp. Selo	743	5.7	1,395	8.2	1,913	8.9	60.5
Imp. Tabaco	612	4.7	732	4.3	824	3.8	16.0
Imp. S/Produç. Petro	552	4.2	2,932	17.3	4,318	20.1	179.7
Diversos	1,167	8.9	1,070	6.3	1,143	5.3	-1.0

Os impostos directos conheceram uma taxa média de crescimento de 23,8%, sendo de destacar o montante do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), cobrado pela primeira vez em 1989, correspondendo a 54% dos impostos directos cobrados nesse ano.

Os impostos indirectos cresceram à taxa média de 28,2%, sendo de realçar os valores do Imposto sobre o Valor Acrescentado, correspondendo, em 1989, a 57% do total dos impostos indirectos. Sublinhe-se, aliás, que as receitas do IVA, calculadas como se referiu, segundo o princípio da capitação, excederam em quase 2,5 milhões de contos a previsão orçamental. De salientar, ainda, o valor apurado para o imposto sobre produtos petrolíferos, que cresceu muito significativamente nos últimos anos, correspondendo em 1989 a 20% dos impostos indirectos cobrados.

O gráfico seguinte estabelece a comparação entre os valores orçamentados e as respectivas cobranças:

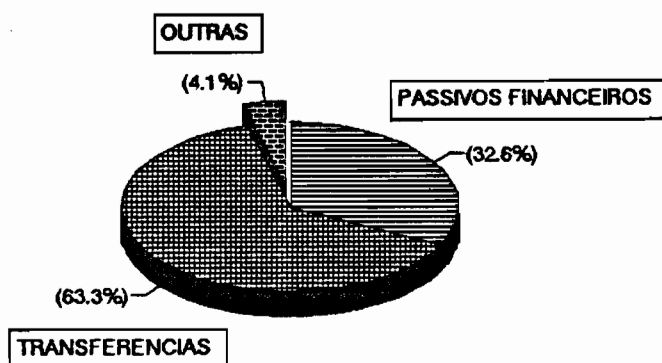


A divergência verificada no capítulo das transferências correntes deve-se à quebra verificada nas transferências de serviços autónomos.

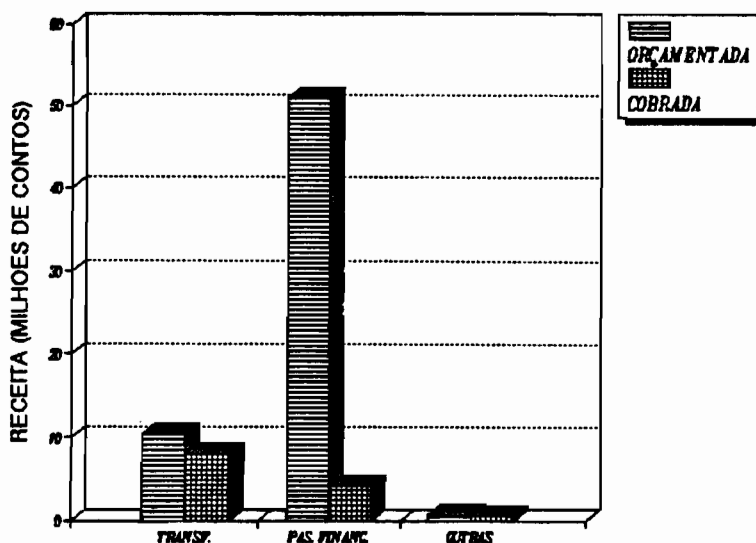
## 2.2 - As receitas de capital

As receitas de capital arrecadadas totalizaram 12.784.796 contos, correspondente a 22,7% das receitas globais.

Gráficamente, podemos representar a sua estrutura da forma seguinte:



O baixo índice de realização das receitas de capital evidencia-se pela análise do gráfico seguinte:



Como se referiu anteriormente, o baixo índice de realização do capítulo 11 - Passivos Financeiros - justifica a baixa realização verificada. Prevendo-se a contratação de empréstimos na ordem dos 51 milhões de contos, regista-se, apenas, o valor de pouco mais de 4 milhões de contos realizados. O movimento da dívida pública regional durante o ano de 1989 será adiante

analisado, no capítulo referente à dívida (cap. VII).

De registar, de igual modo, a divergência verificada no capítulo das "Transferências de capital", devida, sobretudo, à baixa realização das transferências previstas das Comunidades Europeias (menos 2,3 milhões de contos, aproximadamente).

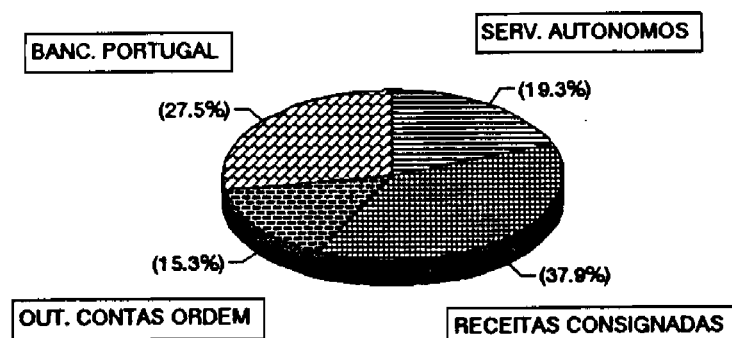
Tem plena realização a verba correspondente à transferência do Orçamento do Estado para esta Região Autónoma, a título de cobertura de custos de insularidade (5.997.300.000\$00), e inscrita no Orçamento do Estado em "Encargos Gerais da Nação", capítulo 06 - Gabinete do Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira.

### 2.3 - Contas de ordem

Já na análise do Orçamento para 1989, no capítulo V, se fez referência ao facto de se incluírem em Contas de Ordem verbas que não estão subordinadas, verdadeiramente, àquele regime.

Do montante total das receitas arrecadadas incluídas em contas de ordem (9.773.130.878\$00), só efectivamente, 1.879.555.302\$00 correspondem a receitas próprias de serviços autónomos - da Direcção Regional dos Aeroportos, da Direcção Regional dos Portos e do Serviço Regional de Protecção Civil.

Graficamente, podemos ter a seguinte representação daquelas receitas:



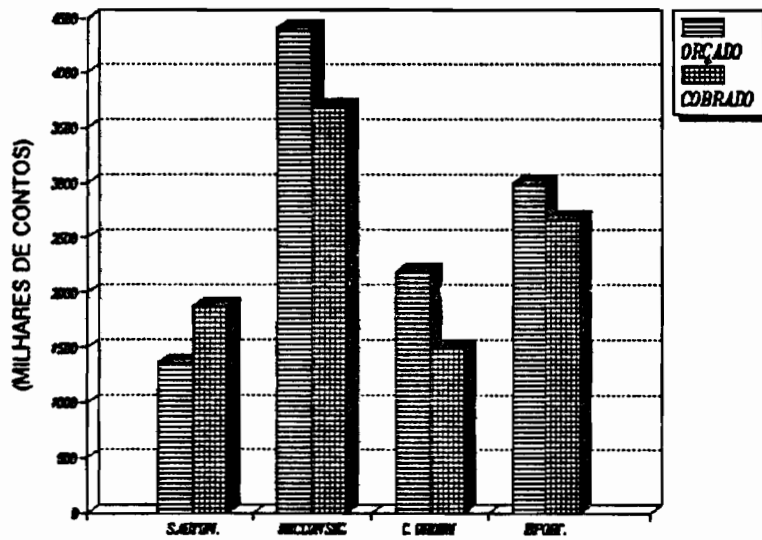
Refira-se a inclusão, neste capítulo do movimento da conta gratuita do Banco de Portugal que, nos termos da legislação em vigor em 1989, deveria ser regularizada no final do ano, e que na realidade corresponde a dívida flutuante.

A sua regularização, como se analisará no capítulo referente à dívida, fazia-se pelo recurso a empréstimos de curto prazo.

Em receitas consignadas salientam-se as verbas provenientes do Fundo de Equilíbrio Financeiro e as dos fundos estruturais das Comunidades, destinadas aos municípios, a empresas públicas e outras entidades.

Em outras contas de ordem, registam-se receitas entradas nos Cofres da região mas que não constituem receitas da região, tratando-se verdadeiramente de operações de tesouraria.

As divergências entre as receitas orçamentadas e as receitas arrecadadas evidenciam-se pelo gráfico seguinte:



Como se pode verificar, a única divergência de sentido positivo é a relativa às receitas dos serviços autónomos indicados, superior à orçamentada.

Convém, contudo, registar o facto, já anteriormente assinalado, de nem todas as receitas dos serviços e fundos autónomos serem levadas à respectiva conta de gerência no capítulo das contas de ordem, como se pode ver no quadro seguinte:

## FUNDOS E SERVIÇOS AUTONOMOS

## RECEITAS PROPRIAS

1989

	ORÇAMENTO				CONTA			
	REGIÃO	PRIVATIVO	DESVIO ABSOLUTO	DESVIO RELATIVO	REGIÃO	GERÊNCIA	DESVIO ABSOLUTO	DESVIO RELATIVO
Assemb.Reg.Madeira	-	-	-	-	-	-	-	-
Dir.Reg.Portos	748.675.000.00	793.025.000.00	44.350.000.00	5.59	908.683.165.00	901.707.753.00	(6.975.412.00)	(0.77)
Dir.Reg.Aeropostos	581.185.000.00	792.185.000.00	211.000.000.00	26.64	931.628.389.00	882.139.351.00	(49.489.035.00)	(5.61)
Dir.Reg.Hospitais	-	120.400.000.00	120.400.000.00	100.00	-	22.103.420.00	22.103.420.00	100.00
Dir.Reg.Saude Publica	-	82.746.000.00	82.746.000.00	100.00	-	362.479.664.00	362.479.664.00	100.00
Serv. Reg.Protec.Civil	30.000.000.00	79.900.243.00	49.900.243.00	62.45	39.243.751.00	46.810.801.00	7.567.050.00	16.17
Esc.Motel.Turismo Mad.	-	63.613.000.00	63.613.000.00	100.00	-	53.593.677.00	53.593.677.00	100.00
Fundo Esp.Est.Colonia	-	-	-	-	-	7.382.00	7.382.00	100.00
Inst.Vinho Madeira	-	299.265.000.00	299.265.000.00	100.00	-	252.715.338.50	252.715.338.50	100.00
F.Mad.Seg.Colheitas (*) (+)	15.861.000.00	11.684.348.00	(4.176.652.00)	(35.75)	-	12.402.657.00	12.402.657.00	100.00
IBTAM	-	109.048.000.00	109.048.000.00	100.00	-	65.742.430.50	65.742.430.50	100.00
TOTAL	1.375.721.000.00	2.351.866.591.00	976.145.591.00	41.51	1.879.555.305.00	2.599.702.474.00	720.147.172.00	27.70

## FONTES:

ORÇAMENTO DA REGIÃO E PRIVATIVOS  
CONTA DA REGIÃO E CONTAS DE GERÊNCIA

(\*\*) DIFERENÇA RESULTANTE DO SALDO DA GERÊNCIA ANTERIOR DE RECEITAS PROPRIAS  
NA POSSE DO SERVIÇO (63 275 971\$30) E DESTA TENDO APENAS SIDO ENTREGUE  
86 678 385\$50. DIFERENÇA 10 705 144\$80.

(\*) - INCLUI RESERVAS DE ESTABILIDADE

(+) - NÃO INCLUI SALDOS DAS GERÊNCIAS ANTERIORES

(\*\*) DIFERENÇA RESULTANTE DO SALDO DA GERÊNCIA ANTERIOR DE RECEITAS PROPRIAS  
NA POSSE DO SERVIÇO (94 382 530\$30) E DESTA TENDO APENAS SIDO ENTREGUE  
30 513 737\$90. DIFERENÇA 32 762 233\$40.

COM SALDO

33.642.193\$50 - CONTA DE GERÊNCIA

Como se pode verificar pela análise do quadro anterior, que nos apresenta as receitas próprias dos fundos e serviços autônomos, orçamentadas e cobradas, de acordo com o registro nos orçamentos privativos dos serviços e respectivas contas de gerência, e no Orçamento e na Conta da região, há um conjunto significativo de receitas arrecadadas por fundos e serviços autônomos que são movimentadas fora do Orçamento da região não se respeitando, por conseguinte, como também já foi assinalado, a regra da universalidade (artigo 3º. da Lei nº 40/83).

#### 2.4 - Realização orçamental

O quadro seguinte indica o valor da realização orçamental das receitas, sem Contas de Ordem:

(CONTOS)

TIPO	DOT. ORÇAMENTARIAS		RECEITAS COBRADAS		DESVIO		REALIZ.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Receitas Correntes	32.858.400	34.64%	33.854.188	72.59%	995.788	-2.06%	103.03%
Receitas Capital	62.007.235	65.36%	12.784.797	27.41%	(49.222.438)	102.06%	20.62%
(Pass. Financ.)	50.975.910	53.73%	4.172.049	8.95%	(46.803.861)	97.05%	8.18%
<b>TOTAL</b>	<b>94.865.635</b>	<b>100.00%</b>	<b>46.638.985</b>	<b>100.00%</b>	<b>(48.226.650)</b>	<b>100.00%</b>	<b>49.16%</b>

O baixo índice de realização orçamental - 49,16% - decorre, naturalmente, como se havia já verificado, do baixo índice de realização do capítulo "passivos financeiros" - 8,18%.

Dada a situação excepcional relativa ao capítulo 11 - Passivos financeiros - interessa avaliar, com maior rigor, a realização orçamental das outras receitas, o que se pode verificar pelo quadro seguinte:

(CONTOS)

TIPO	DOT. ORÇAMENT.		REC. COBRADAS		DESVIO		REALIZ.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Receitas							
Correntes	32.858.400	74.9	33.854.188	79.7	995.788	3.0	103.0
Receitas							
Capital (S/Pas.Financ.)	11.031.325	25.1	8.612.748	20.3	-2.418.577	-21.9	78.1
<b>TOTAL</b>	<b>43.889.725</b>	<b>100.0</b>	<b>42.466.936</b>	<b>100.0</b>	<b>-1.422.789</b>	<b>-3.2</b>	<b>96.8</b>

Como se constata, o índice de realização das receitas correntes e de capital (sem passivos financeiros) atinge, deste modo, um valor consideravelmente diferente.

### 3. AS DESPESAS

O total dos pagamentos efectuados pela região ascendeu a 56.432.500 contos.

O quadro seguinte apresenta-nos a sua distribuição por agrupamentos económicos e o correspondente índice de realização:

(Em Contos)

Codigo	Designação da despesa	Dotação Orçamental		Pagament. Efectuad.		Realiz.
		Valor	%	Valor	%	%
	Despesas Correntes	58.028.539	54.83%	29.868.229	52.93%	51.47%
01	Despesas com Pessoal	8.470.050	14.60%	7.733.811	25.89%	91.31%
02	Aquis. Bens Ser. Corr.	5.727.053	9.87%	3.949.919	13.22%	68.97%
03	Encargos Corr. Divid.	22.055.000	38.01%	533.040	1.78%	2.42%
04	Transf. Correntes	18.282.605	31.51%	15.740.496	52.70%	86.10%
05	Subsidios	2.712.764	4.67%	1.775.231	5.94%	65.44%
06	Outras Desp. Corr.	781.067	1.35%	135.729	0.45%	17.38%
	Despesas de Capital	36.837.096	34.81%	16.945.818	30.03%	46.00%
07	Aquis. Bens Capital	11.774.361	31.96%	8.176.678	48.25%	69.44%
08	Transf. Capital	6.405.910	17.39%	4.310.916	25.44%	67.30%
09	Activos Financeiros	299.487	0.81%	192.273	1.13%	64.20%
10	Passivos Financeiros	18.354.869	49.83%	4.265.950	25.17%	23.24%
11	Outras Desp. Capital	2.469	0.01%	-	-	-
	Contas de Ordem	10.971.368	10.37%	9.618.452	17.04%	87.67%
	<b>Total</b>	<b>105.837.003</b>	<b>100.00%</b>	<b>56.432.500</b>	<b>100.00%</b>	<b>53.32%</b>



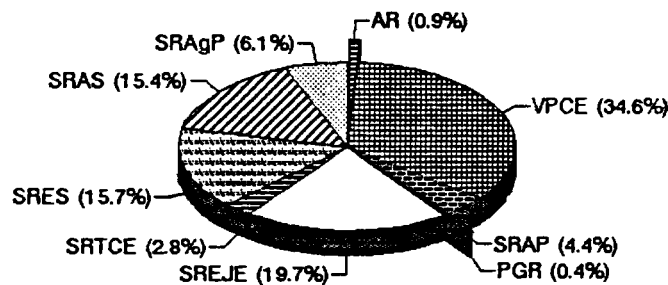
O baixo índice de realização verificado (53,32%) deve-se, sobretudo, à baixa realização do serviço da dívida (Encargos Correntes - 2,42% de realização, e Amortizações - 23,24% de realização).

De salientar o montante das despesas correntes, correspondente a 53% do total dos pagamentos efectuados.

A distribuição das despesas pelos diferentes departamentos do Governo Regional e a respectiva realização podem analisar-se a partir do quadro seguinte e da respectiva representação gráfica:

(CONTOS)

DEPARTAMENTOS	DOTACAO INICIAL		DOTACAO FINAL		PAGAMENTOS EFECTUADO		REALIZACAO
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
ASSEMBLEIA REGIONAL	518,100	0.49	533,000	0.50	533,000	0.94	100.00
PRESID. GOV. REGIONAL	211,489	0.20	261,968	0.25	210,721	0.37	80.44
VICE-PRESID. COORD. ECONOMICA	63,927,296	60.40	59,133,312	55.87	19,549,902	34.64	33.06
SEC. REG. ADMIN. PUBLICA	3,304,248	3.12	3,415,163	3.23	2,465,467	4.37	72.19
SEC. REG. EDUC. JUVENT. EMPREGO	11,409,261	10.78	12,501,602	11.81	11,122,055	19.71	88.97
SEC. REG. TURISM. CULT. EMIGRACAO	1,898,612	1.79	2,108,512	1.99	1,574,534	2.79	74.68
SEC. REG. EQUIPAMENTO SOCIAL	10,110,405	9.55	11,150,680	10.54	8,840,689	15.67	79.28
SEC. REG. ASUNTOS SOCIAIS	9,467,232	8.95	11,189,732	10.57	8,699,652	15.42	77.75
SEC. REG. AGRICULT. PESCAS	4,990,360	4.72	5,543,034	5.24	3,436,281	6.09	61.99
<b>TOTAL</b>	<b>105,837,003</b>	<b>100.00</b>	<b>105,837,003</b>	<b>100.00</b>	<b>56,432,501</b>	<b>100.00</b>	<b>53.32</b>



O departamento do Governo com mais baixo índice de realização (33%), a Vice-Presidência e Coordenação Económica, tem inscritos no seu orçamento os encargos com o serviço da dívida, o que justifica aquele índice.

A Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego apresenta o mais elevado índice de realização (89%), e, exceptuando a Vice-Presidência, é a Secretaria Regional da Agricultura e Pescas que revela o mais baixo índice de realização (62%).

Ainda pelo quadro seguinte podemos analisar a distribuição das despesas pelos vários departamentos do Governo Regional, desagregadas por despesas correntes, de capital, do plano e de contas de ordem e respectivos índices de realização.

(CONTOS)

DEPARTAMENTOS	CORRENTES		CAPITAL		PLANO		C. ORDEM		TOTAL	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Assembleia Regional	485.500	1.76	47.500	0.56	-	-	-	-	533.000	0.94
Presid. Gov. Regional	210.452	0.76	269	0.00	-	-	-	-	210.721	0.37
Vice-Pres. Coord. Econom.	3.252.428	11.77	5.550.000	65.05	2.076.950	19.49	8.670.526	90.14	19.549.904	34.64
S.R. Admin. Publica	945.948	3.42	562.985	6.60	8.607	0.08	947.927	9.86	2.465.467	4.37
S.R. Educ. Juv. Emprego	10.644.341	38.53	120.836	1.42	356.880	3.35	-	-	11.122.057	19.71
S.R. Tur. Cult. Emigracao	459.800	1.66	3.928	0.05	1.110.806	10.42	-	-	1.574.534	2.79
S.R. Equipamento Social	1.558.966	5.64	1.330.291	15.59	5.951.431	55.83	-	-	8.840.688	15.67
S.R. Assuntos Sociais	8.005.699	28.98	675.372	7.92	18.782	0.18	-	-	8.699.853	15.42
S.R. Agricult. Pescas	2.059.659	7.46	240.880	2.82	1.135.742	10.66	-	-	3.436.281	6.09
<b>TOTAL</b>	<b>27.622.793</b>	<b>100.00</b>	<b>8.532.061</b>	<b>100.00</b>	<b>10.659.198</b>	<b>100.00</b>	<b>9.618.453</b>	<b>100.00</b>	<b>56.432.505</b>	<b>100.00</b>

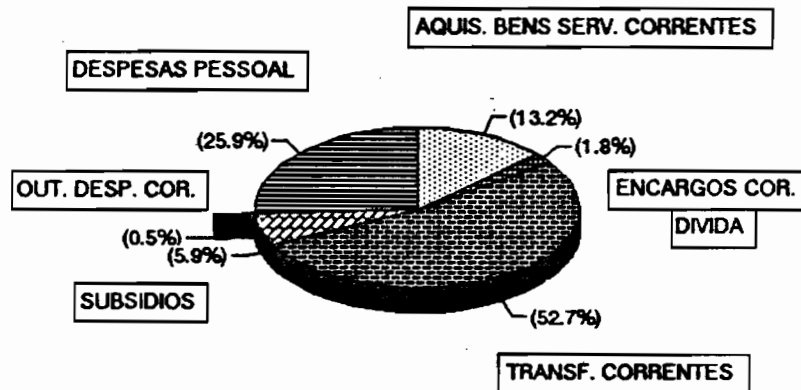
### 3.1 - As despesas correntes

Em função dos pagamentos efectuados, a estrutura das despesas correntes, por departamentos, é a que consta do quadro seguinte:

DEPARTAMENTOS	PAGAMENTOS EFECTUADOS										(CONTOS REALIZ)		
	DOTACAO FINAL		PESSOAL		TRANSF.CORRENTE		OUTRAS		TOTAL		VALOR	%	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%			
ASSEMBLEIA REGIONAL	485.500	0,90	-	-	485.500	3,16	-	-	485.500	-	485.500	1,76	100,00
PRESID.GOV.REGIONAL	259.518	0,48	126.221	1,65	-	-	84.231	1,83	210.452	0,76	210.452	0,76	81,09
VICE-PRESID.COORD.ECONO	25.753.965	47,73	407.648	5,33	564.280	3,67	2.280.500	49,44	3.252.428	11,77	945.948	3,42	12,63
SEC.REG.ADMIN.PUBLICA	1.198.453	2,22	231.720	3,03	446.093	2,90	268.135	5,81	945.948	3,42	945.948	3,42	78,93
SEC.REG.EDUC.JUVEN.T.EMPR	11.541.223	21,39	3.515.224	45,93	5.833.271	37,98	1.295.846	28,09	10.644.341	38,53	10.644.341	38,53	92,23
SEC.REG.TURISM.CULT.EMIG	601.931	1,12	304.466	3,98	82.257	0,54	73.077	1,58	459.800	1,66	459.800	1,66	76,39
SEC.REG.EQUIPAMENTO SOCI	1.707.531	3,16	1.314.864	17,18	-	-	244.102	5,29	1.558.966	5,64	1.558.966	5,64	91,30
SEC.REG.ASUNTOS SOCIAIS	9.941.263	18,42	54.256	0,71	7.923.684	51,60	27.759	0,60	8.005.699	28,98	8.005.699	28,98	80,53
SEC.REG.AGRICULT.PESCAS	2.467.956	4,57	1.698.831	22,20	21.902	0,14	338.926	7,35	2.059.659	7,46	2.059.659	7,46	83,46
<b>TOTAL</b>	<b>53.957.340</b>	<b>100,00</b>	<b>7.653.230</b>	<b>100,00</b>	<b>15.356.987</b>	<b>100,00</b>	<b>4.612.576</b>	<b>100,00</b>	<b>27.622.793</b>	<b>100,00</b>	<b>27.622.793</b>	<b>100,00</b>	<b>51,19</b>

Graficamente, teremos:

### ESTRUTURA DA DESPESA CORRENTE



Cerca de 78,6% das despesas correntes correspondem a despesas com pessoal e a transferências correntes, sendo ainda de considerar que uma parte significativa das transferências correntes se destina a satisfazer despesas com pessoal de serviços autônomos, como se pode verificar pelo quadro seguinte:

	ESTADO	SERV. AUTONOMOS		INST. PARTIC.	PARTICULARES	TOTAL
	(04.01.01)	PESSOAL	OUTRAS	(04.01.03)	(04.02.01)	
Transfer.						
Correntes	36.790.903	9.182.395.249	5.037.962.880	1.274.497.848	149.547.804	(*)15.681.194.684

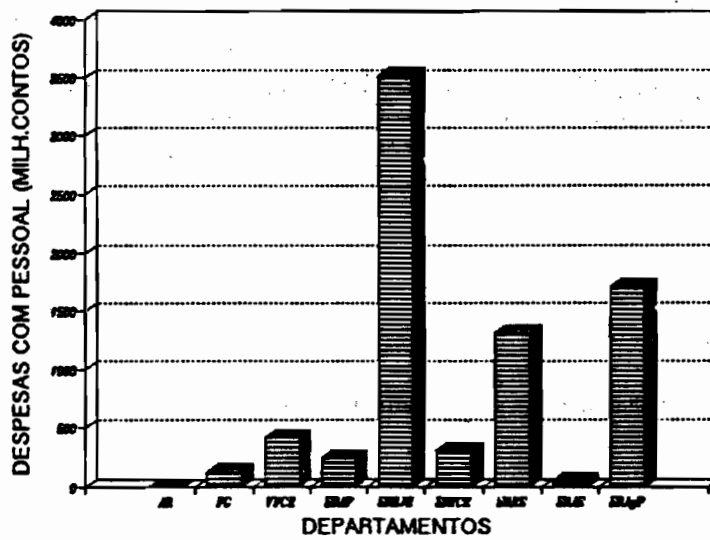
(\*) ESTE VALOR NAO COINCIDE COM O CONSTANTE DO QUADRO IV DA PAG. 4 DO RELATORIO DE APRESENTAÇÃO DA CONTA DA REGIAO DE 1989 (15 740,5), MAS FOI OBTIDA A PARTIR DOS ELEMENTOS CONSTANTES DOS MAPAS DESENVOLVIDOS DA PROPRIA CONTA.

Da análise do quadro, merece ainda consideração o valor das transferências para instituições particulares e para particulares.

A distribuição das despesas correntes pelos vários departamentos do Governo Regional, autonomizando as despesas com pessoal e as transferências correntes das outras despesas, pode analisar-se a partir do quadro anterior.

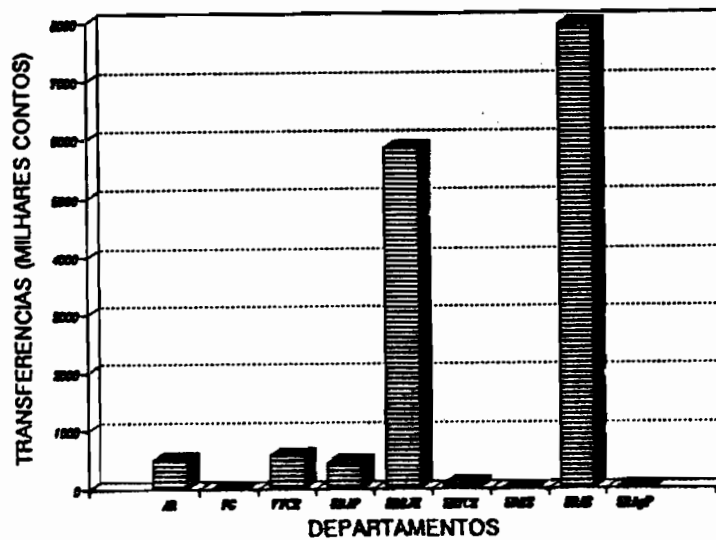
O baixo índice de realização da Vice-Presidência justifica-se, como se considerou já anteriormente, pelo facto de neste departamento se orçamentarem os encargos correntes da dívida, cuja realização foi muito baixa em 1989.

Pelos gráficos seguintes podemos comparar as despesas com pessoal e com transferências de diferentes departamentos:



Destaca-se o peso da Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego nas despesas com pessoal, a que se deve acrescentar ainda uma parte significativa das despesas com pessoal de serviços autónomos, incluídas em transferências.

A mesma consideração deve fazer-se em relação à Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, já que as despesas com pessoal da Direcção Regional dos Hospitais e da Direcção Regional da Segurança Social são financiadas por transferências correntes desta Secretaria Regional, o que justifica o peso considerável destas transferências nos respectivos orçamentos, como se pode verificar no gráfico seguinte:



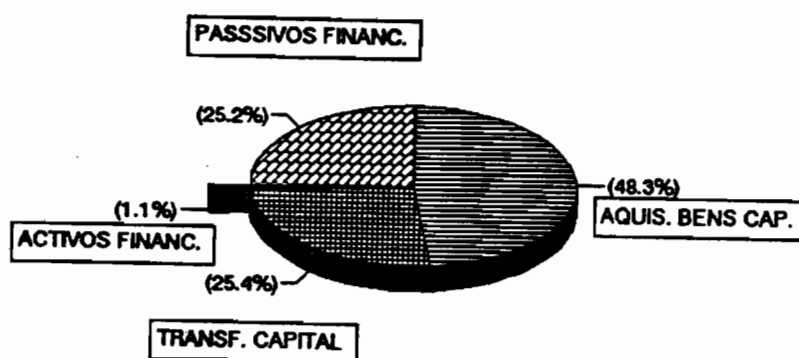
Pela importância que assumem procede-se, pelo quadro seguinte, à desagregação destas transferências na Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego e na Secretaria Regional dos Assuntos Sociais:

	S.R.E.J.E.		S.R.A.S.	
	PESSOAL	OUTRAS	PESSOAL	OUTRAS
Transferen. Correntes	4,377,899,249	645,210,363	4,804,496,000	3,067,549,000

### 3.2 - As despesas de capital

A representação gráfica da estrutura das despesas de capital em função dos pagamentos é a seguinte:

#### ESTRUTURA DAS DESPESAS DE CAPITAL



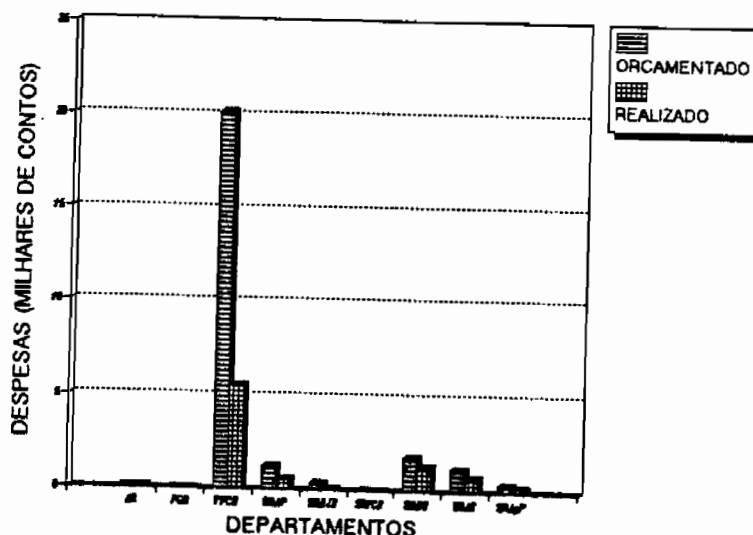
A realização deste tipo de despesas pelos departamentos é a seguinte:

(CONTOS)

DEPARTAMENTOS	DOTACAO FINAL		PAGAMENTOS EFECTUADOS		REALIZACAO
	VALOR	%	VALOR	%	%
ASSEMBLEIA REGIONAL	\$47.500	0.19	\$47.500	0.56	100.00
PRESID. GOV. REGIONAL	\$2.450	0.01	\$269	0.00	10.98
VICE-PRESID. COORD. ECONOMICA	\$20.135.979	80.23	\$5.550.000	65.05	27.56
SEC. REG. ADMIN. PUBLICA	\$1.247.035	4.97	\$562.985	6.60	45.15
SEC. REG. EDUC. JUVENT. EMPREGO	\$338.712	1.35	\$120.836	1.42	35.68
SEC. REG. TURISM. CULT. EMIGRACAO	\$8.574	0.03	\$3.928	0.05	45.81
SEC. REG. EQUIPAMENTO SOCIAL	\$1.750.836	6.98	\$1.330.291	15.59	75.98
SEC. REG. ASSUNTOS SOCIAIS	\$1.203.550	4.80	\$675.372	7.92	56.11
SEC. REG. AGRICULT. PESCAS	\$363.177	1.45	\$240.880	2.82	66.33
<b>TOTAL</b>	<b>\$25.097.813</b>	<b>100.00</b>	<b>\$8.532.061</b>	<b>100.00</b>	<b>34.00</b>

Como se pode verificar, os índices de realização pelos diferentes departamentos são significativamente mais baixos nas despesas de capital do que os verificados nas despesas correntes, correspondendo o valor de realização mais elevado à Secretaria Regional do Equipamento Social.

As divergências evidenciam-se pelo gráfico comparativo seguinte:



## 3.3 - As despesas do Plano

O Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional para 1989 foi elaborado e aprovado tendo por enquadramento, como principais instrumentos orientadores da actividade governativa, o Plano a Médio Prazo 87/90 e o Plano de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira para o período de 1989-1993, apresentado à Comissão Europeia, e base de negociação dos apoios comunitários.

Na introdução pode ler-se que a estratégia de desenvolvimento regional a prosseguir deveria assentar: "na diversificação da estrutura produtiva, orientada, prioritariamente, para o aproveitamento equilibrado dos recursos e potencialidades endógenas; no aumento da competitividade da base produtiva; no reforço e melhoria das infraestruturas; na melhoria da qualificação profissional e do nível educacional; na preservação do meio ambiente e ordenamento do uso do solo."

Salienta-se, ainda, mais à frente (pág. 7), como orientação da política do Governo, continuar a privilegiar os sectores económicos, "com a realização de grandes empreendimentos em infraestruturas económicas e nos sectores produtivos". Estes absorvem 45%, aproximadamente, dos investimentos, enquanto para os sectores sociais se destinam 33% dos investimentos. Previam-se que os investimentos municipais atingissem os 16% do total.

Pela leitura dos quadros seguintes procuraremos analisar em que medida a realização do PIDDAR 89 teve correspondência com os objectivos propostos.

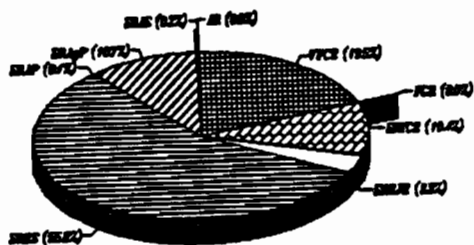
O índice de realização das despesas do Plano de Investimentos e Desenvolvimento da Administração Regional pelos diferentes departamentos, é o que consta do quadro que se seguirá:

DEPARTAMENTOS	Q29 (CONTOS)							
	DOTACAO INICIAL		DOTACAO FINAL		PAGAMENTOS EFECTUADOS		REALIZACAO	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%	
ASSEMBLEIA REGIONAL	-	-	-	-	-	-	-	-
PRESID. GOV. REGIONAL	-	-	-	-	-	-	-	-
VICE-PRESID. COORD. ECONOMICA	\$2.753.753	18.82	\$3.066.536	19.40	\$2.076.950	19.49	67.73	
SEC. REG. ADMIN. PUBLICA	\$191.000	1.31	\$191.000	1.21	\$8.607	0.08	4.51	
SEC. REG. EDUC. JUVENT. EMPREGO	\$614.423	4.20	\$621.667	3.93	\$356.880	3.35	57.41	
SEC. REG. TURISM. CULT. EMIGRACAO	\$1.305.484	8.92	\$1.498.007	9.47	\$1.110.806	10.42	74.15	
SEC. REG. EQUIPAMENTO SOCIAL	\$7.122.000	48.68	\$7.692.313	48.65	\$5.951.431	55.83	77.37	
SEC. REG. ASUNTOS SOCIAIS	\$44.919	0.31	\$44.919	0.28	\$18.782	0.18	41.81	
SEC. REG. AGRICULT. PESCAS	\$2.600.000	17.77	\$2.696.040	17.05	\$1.135.742	10.66	42.13	
TOTAL	\$14.631.579	100.00	\$15.810.482	100.00	\$10.659.198	100.00	67.42	

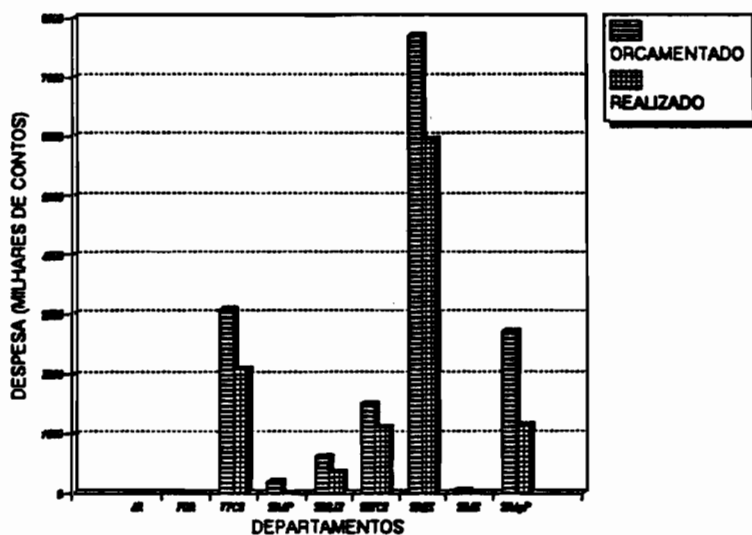
Verifica-se um índice de execução relativamente baixo, 67,4%, sendo as secretarias regionais do Equipamento Social e do Turismo, Cultura e Emigração as que atingiram índices mais elevados, 77,3% e 74,1%, respectivamente.



A responsabilidade dos diferentes departamentos pela realização dos investimentos do Plano evidencia-se pelo gráfico seguinte, em que se realça o peso da Secretaria Regional do Equipamento Social na execução destas despesas.



As divergências entre os valores orçamentados no capítulo 50 e a sua respectiva execução podem constatar-se, ainda, no seguinte gráfico:



Pelos quadros que seguidamente se apresentam evidenciam-se as dotações e os pagamentos efectuados, de acordo com os programas previstos no Plano para 1989.

SECTORES/PROGRAMAS	DOTACAO		PAGAM. EFECTUADOS		REALIZ.
	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>E D U C A C A O</b>	1.151.557	100.00	709.936	100.00	61.65
1   Inovacao Pedagogica	28.000	2.43	7.706	1.09	27.52
2   Melhoría Qualid.Educacao	6.000	0.52	739	0.10	12.32
3   Construcc.escolares	380.000	33.00	319.414	44.99	84.06
4   Ensino Superior	28.400	2.47	6.244	0.88	21.99
5   Educ.Infant. e Pre-Escolar	80.035	6.95	37.060	5.22	46.30
6   Educacao Especial	250.599	21.76	159.352	22.45	63.59
7   Accoes Planeam.Educativo	19.500	1.69	4.406	0.62	22.59
8   Accoes Form.Prof.Div.(FSE)	191.023	16.59	120.894	17.03	63.29
9   C.Reg.Form.Profissional	5.000	0.43	2.460	0.35	49.20
10   Publicacoes	7.000	0.61	3.819	0.54	54.56
11   Form.Pess.Nao Docente	1.000	0.09	227	0.03	22.70
12   Aq.Terr.p/Impl.Fut.Ed.Esc.	155.000	13.46	47.615	6.71	30.72
<b>JUVENT.DESP.TEMPOS LIVRES</b>	376.414	100.00	240.737	100.00	63.96
1   Parque Desp.Trab.Sto.Amaro	6.000	1.59	4.086	1.70	68.10
2   Zona Lazer Montado Pereiro	15.000	3.98	1.411	0.59	9.41
3   Pav.Gimn.,Rec.Desp.Pol.e Out	173.054	45.97	134.097	55.70	77.49
4   Infra-estruturas Desportivas	102.860	27.33	68.636	28.51	66.73
5   Accoes Fomento Desportivo	52.500	13.95	32.507	13.50	61.92
6   Accao de Apoio a Juventude	27.000	7.17	-	0.00	0.00
<b>C U L T U R A</b>	219.900	100.00	148.805	100.00	67.67
1   Descentralizacao Cultural	44.791	20.37	31.087	20.89	69.40
2   Apoio Organ.Reg. e Culturais	14.347	6.52	12.299	8.27	85.73
3   Ofic.Instr.Musicais(Manut.)	1.400	0.64	300	0.20	21.43
4   Oficina Conserv.e Restauo	3.497	1.59	641	0.43	18.33
5   Nucleo Arte Contemporanea	2.200	1.00	1.396	0.94	63.45
6   Edicoes Publicacoes(Divers.)	18.374	8.36	9.008	6.05	49.03
7   Biblioteca Regional	20.000	9.10	15.716	10.56	78.58
8   Pav.Orquest.Museu Ota.Cruzes	5.000	2.27	-	0.00	0.00
9   Recup.Zonas Ant.Degradadas	20.000	9.10	10.565	7.10	52.83
10   Recup.Cons.Monum.Inter.Reg.	21.571	9.81	17.501	11.76	81.13
11   Criacao de Novos Museus	67.720	30.80	50.292	33.80	74.26
12   Programas de Investigacao	1.000	0.45	-	0.00	0.00

SECTORES/PROGRAMAS	DOTADO		PAGOS EFECTUADOS		REALIZ.
	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>S A U D E</b>	236.670	100.00	155.596	100.00	69.97
1 Benef. Apetr. Est. Hospitalares	107.000	45.21	87.262	52.70	81.55
2 Benef. Apetr. Est. Saud. Publicas	129.670	54.79	78.334	47.30	60.41
<b>SEGURANCA SOCIAL</b>	28.457	100.00	27.300	100.00	95.93
1 Constr. Remod. Est. p/Juventude	11.000	38.65	9.934	36.39	90.31
2 Ampl. Adap. Ben. Est. p/3a. Idade	17.457	61.35	17.366	63.61	99.48
<b>H A B I T A C A O</b>	952.869	100.00	643.777	100.00	67.56
1 Promocao Directa Habitacao	796.397	83.58	570.494	88.62	71.63
2 Constr. Infra-estr. Sto. Amaro	13.872	1.46	12.282	1.91	88.54
3 Constr. Infra-estr. Bair. Ajuda	5.000	0.52	-	0.00	0.00
4 Infra-est. Urb. Hab. Cust. Contr	30.000	3.15	-	0.00	0.00
5 Celulas 6 e 7 (Porto Santo)	5.000	0.52	-	0.00	0.00
6 Apoio Coop. Habit. Economica	70.000	7.35	35.251	5.48	50.36
7 Aq. Terr. (Nazare e Sto. Anto.)	32.600	3.42	25.750	4.00	78.99
<b>AMBIENTE URBAN. AGUA SANEAM.</b>	2.208.990	100.00	1.737.415	100.00	78.65
1 Parque Natural da Madeira	50.000	2.26	9.575	0.55	19.15
2 Canal. Regul. Limp. Rib. Correg.	82.727	3.75	64.680	3.72	78.18
3 Renov. Urb. Ilhéu C& Lobos	50.000	2.26	27.447	1.58	54.89
4 Const. Infra-Est. Saneam. Bas.	1.833.795	83.02	1.544.062	88.87	84.20
5 Est. Ordenam. Territ. (CEE)	52.000	2.35	-	0.00	0.00
6 Est. "Apr. Hidr. Rib. Soc." (CEE)	2.120	0.10	1.742	0.10	82.17
7 Est. Glob. Recur. Hidricos Mad.	80.347	3.64	70.659	4.07	87.94
8 Planos Directores Municipais	5.000	0.23	-	0.00	0.00
9 Aquisição de Terrenos	53.000	2.40	19.250	1.11	36.32
<b>AGRIC. SILVIC. PECUARIA</b>	2.253.240	100.00	882.708	100.00	39.18
1 Or. Foment. Melh. Prod. Veg. Anim	757.194	33.60	353.890	40.09	46.74
2 Apetr. Espec. Serv. Agricolas	284.454	12.62	160.979	18.24	56.59
3 Reforma Estruturas Agrarias	112.448	4.99	76.923	8.71	68.41
4 Accões Prog. Ambito PEDAP (CEE)	622.300	27.62	77.841	8.82	12.51
5 Org. Estat. Agr. RAM (CEE-Pre-Ad)	2.400	0.11	-	0.00	0.00
6 Cons. Solo Gest. Rec. Aqu. Prod.	474.444	21.06	213.075	24.14	44.91

SECTORES/PROGRAMAS	DOTACAO		PAGAM. EFECTUADOS		REALIZ.
	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>P E S C A S</b>	221.216	100.00	181.404	100.00	82.90
1 Apoio a Frota Pesqueira	150.000	6.33	140.000	77.18	93.33
2 Investig. Aplic. Experiment.	22.000	9.95	9.005	4.96	40.93
3 Formac. Aperfeicoam. Profis.	43.000	19.44	27.810	15.33	64.67
4 Equipamento Informatico	6.216	2.81	4.589	2.53	73.83
<b>I N D U S T R I A</b>	445.997	100.00	127.878	100.00	28.67
1 Fomento Producao Industrial	305.367	68.47	57.310	44.82	18.77
2 Promocao Industrial	100.630	22.56	39.930	31.23	39.68
3 Apoio Indust. Conserv. Peixe	40.000	8.97	30.638	23.96	76.60
<b>E N E R G I A</b>	6.000	100.00	822	100.00	13.70
1 Pleno Investimentos EEM	-	-	-	-	-
2 Energias Renovaveis	6.000	100.00	822	100.00	13.70
<b>T U R I S M O</b>	1.483.107	100.00	1.039.071	100.00	70.06
1 Promocao Turistica	881.262	59.42	689.146	66.32	78.20
2 Apo. Financ. Inf.-Estrut. Turis	216.125	14.57	145.881	14.04	67.50
3 Pous. Out. Inf.-Estrut. Turist.	145.612	9.82	66.226	6.37	45.48
4 Accao Form. Profis. Apoio FSE	126.208	8.51	112.663	10.84	89.27
5 Est. Proj. Inqu. Caract. Turist.	1.000	0.07	28	0.00	2.80
6 Aquisicao de Terrenos	112.900	7.61	25.127	2.42	22.26
<b>TRANSP. COMUNIC. METEOROLOGIA</b>	2.370.486	100.00	1.920.164	100.00	81.00
1 Construcao Estradas Region.	2.237.000	94.37	1.901.678	99.04	85.01
2 Transportes Terrestres	68.486	2.89	18.486	0.96	26.99
3 Portos	65.000	2.74	-	-	0.00
<b>COMERC. ABASTEC. DEFESA CONSUM.</b>	200.337	100.00	95.062	100.00	47.45
1 Org. Merc. Sist. Dis. Prod. Agr. P	116.353	58.08	31.209	32.83	26.82
2 Inf.-Estrut. Apoio Prod. (CEE)	63.984	31.94	58.595	61.64	91.58
3 Acc. Prospec. Merc. Fom. Cons. Pr	20.000	9.98	5.258	5.53	26.29

SECTORES/PROGRAMAS	DOTACAO		PAGAM. EFECTUADOS		REALIZ.
	VALOR	%	VALOR	%	%
APOIO DESENVOLV. SOCIO-ECONOMICO	619.727	100.00	37.189	100.00	6.00
1 Op. Integr. Desenvolv. (Estudos)	22.000	3.55	12.831	34.50	58.32
2 Sist. Inc. Invest. (Div.) - CEE	500.000	80.68	-	0.00	0.00
3 Accoes Form. Pess. Emp. Priv. - FSE	69.673	11.24	18.731	50.37	26.88
4 Proj. Form. Prof. Trab. PME (ja concret.)	8.963	1.45	-	-	-
5 Ac. Sens. Inf. sobre Integr. Port. CEE	1.500	0.24	394	1.06	26.27
6 Esc. Enferm. S. Jose Cluny (FSE)	17.021	2.75	5.088	13.68	29.89
7 Divulg. Promoc. Mad. Comun. Europeias	570	0.09	145	0.39	25.44
ADMINISTRACAO PUBLICA REGIONAL	425.708	100.00	288.174	100.00	67.69
1 Form. Aperf. Pess. V. P. Coord. Econom.	3.300	0.78	1.126	0.39	34.12
2 Acc. Form. Serv. Form. Perman. Pess.	18.935	4.45	13.694	4.75	72.32
3 Form. Aperf. Prof. Pess. da S. R. A. P.	10.000	2.35	786	0.27	7.86
4 Formac. Profis. Administ. Publica	5.000	1.17	3.110	1.08	62.20
5 Apetrecham. Novos Serv. (Inform.)	50.500	11.86	49.953	17.33	98.92
6 Acc. Form. p/Pess. G. R. Integr. Europ.	480	0.11	119	0.04	24.79
7 Instalacao do Governo Regional	174.000	40.87	94.194	32.69	54.13
8 Remodel. "Vila Passos" - Ad. Cent. Emigr.	59.880	14.07	59.660	20.70	99.63
9 Aqu. Equ. Rev. Mat. Const. Prosp. Mec. Sol.	12.000	2.82	6.323	2.19	52.69
10 Const. Instal. Labor. Reg. Eng. Civil	5.000	1.17	-	0.00	0.00
11 Tribunal P. Santo (Arranjos Ext.)	20.000	4.70	-	0.00	0.00
12 Cooperacao Tecnica SRES/LREC	5.000	1.17	574	0.20	11.48
13 Accao Formac. Reciclagem (LREC)	3.000	0.70	22	0.01	0.73
14 Adap. Edif. Alf. Velha a Ass. Reg. Mad.	58.613	13.77	58.613	20.34	100.00
ADMINISTRACAO LOCAL	2.609.807	100.00	2.413.157	100.00	92.46
1 Investimentos Municipais	2.609.807	100.00	2.413.157	100.00	92.46

Relativamente aos sectores considerados há a registar diferentes níveis de execução. Mais elevados nos sectores de Segurança Social (95%), embora envolvendo valores pouco significativos, do Ambiente, Urbanismo, Água e Saneamento (78%), com um valor de execução significativo no programa 4 - Construções de Infraestruturas de Saneamento Básico (84%), das Pescas (82%), com contribuição relevante do Programa 1 - Apoio à Frota pesqueira (93%), nos Transportes, Comunicações e Meteorologia (81%), sobressaindo a execução do Programa 1, Construção de Estradas Regionais (85%). Mais baixos, nos sectores do Apoio ao Desenvolvimento Sócio-Económico (6%), da Indústria (28%), da Agricultura, Silvicultura e Pecuária (39%), da Educação (61%), com um nível de execução significativo do Programa 3 - Construções Escolares (84%).

O quadro seguinte apresenta-nos uma síntese dos Investimentos de acordo com os agrupamentos tidos em conta no PIDDAR 89, considerando as dotações orçamentais, os pagamentos efectuados e a respectiva realização.

SECTORES	DOTACAO		PAGAM. EFECTUADOS		REALIZ.
	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>SECTORES PRODUTIVOS</b>	4.409.560	27.89	2.231.883	20.94	50.61
Agricult.Silvic.Pecuaria	2.253.240	14.25	882.708	8.28	39.18
Pesca	221.216	1.40	181.404	1.70	82.00
Industria	445.997	2.82	127.878	1.20	28.67
Energia	6.000	0.04	822	0.01	13.70
Turismo	1.483.107	9.38	1.039.071	9.75	70.06
<b>INFRA-ESTRUTURAS ECONOMICAS</b>	2.570.823	16.26	2.015.226	18.91	78.39
Transp.Comunic.Meteorologia	2.370.486	14.99	1.920.164	18.01	81.00
Comerc.Abastec.Def.Consumidor	200.337	1.27	95.062	0.89	47.45
<b>SECTORES SOCIAIS</b>	5.174.857	32.73	3.673.566	34.46	70.99
Educacao	1.151.557	7.28	709.936	6.66	61.65
Juvent.Desp.Tempos Livres	376.414	2.38	240.737	2.26	63.96
Cultura	219.900	1.39	148.805	1.40	67.67
Saude	236.670	1.50	165.596	1.55	69.97
Seguranca Social	28.457	0.18	27.300	0.26	95.93
Habitacao	952.869	6.03	643.777	6.04	67.56
Ambiente, Urb.Agua e Saneamento	2.208.990	13.97	1.737.415	16.30	78.65
<b>ADMINISTRACAO PUBLICA REGIONAL</b>	425.708	2.69	288.174	2.70	67.69
<b>APOIO DESENV.SOCIO-ECONOMICO</b>	619.727	3.92	37.189	0.35	6.00
<b>INVESTIMENTOS MUNICIPAIS</b>	2.609.807	16.51	2.413.157	22.64	92.46
<b>T O T A L</b>	15.810.482	100.00	10.659.195	100.00	67.42

Como se verifica, os sectores sociais tiveram um nível de execução superior ao dos sectores produtivos, que se refletiu na própria estrutura do Plano, correspondendo as despesas de investimento, nos sectores produtivos, de acordo com os pagamentos, efectuados a 20% do total, quando o orçamentado correspondia a 28%. De realçar o baixo índice registado no sector da Agricultura, Silvicultura e Pecuária (39%), correspondendo a 8% do total contra os 14% orçamentados.

Registe-se, ainda, o elevado índice de execução no capítulo dos investimentos municipais, correspondendo na estrutura do Plano a 21% do total das despesas efectuadas contra os 16% previstos. Posteriormente, analisam-se com maior pormenor estes investimentos.

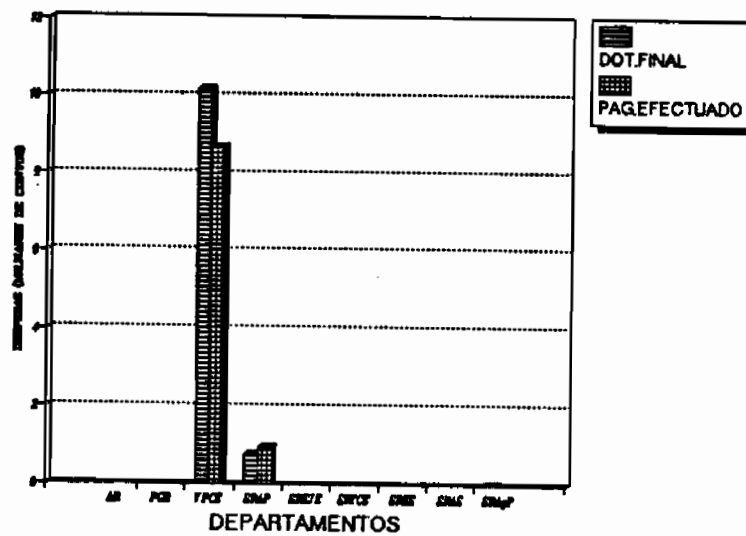
### 3.4 - Contas de ordem

O quadro seguinte compara as despesas orçamentadas e os pagamentos efectuados pelos diferentes departamentos do Governo Regional, no capítulo 80, relativo a contas de ordem:

(CONTOS)

DEPARTAMENTOS	DOTACAO FINAL		PAGAM. EFECTUAD.		REALIZ.
	VALOR	%	VALOR	%	%
ASSEMBLEIA REGIONAL	-	-	-	-	-
PRESID. GOV. REGIONAL	-	-	-	-	-
VICE-PRESID. COORD. ECONOMICA	10.176.832	92.76	8.670.526	90.14	85.20
SEC. REG. ADMIN. PUBLICA	778.675	7.10	947.927	9.86	121.74
SEC. REG. EDUC. JUVENT. EMPREGO	-	-	-	-	-
SEC. REG. TURISM. CULT. EMIGRACAO	-	-	-	-	-
SEC. REG. EQUIPAMENTO SOCIAL	-	-	-	-	-
SEC. REG. ASUNTOS SOCIAIS	-	-	-	-	-
SEC. REG. AGRICULT. PESCAS	15.861	0.14	-	-	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>10.971.368</b>	<b>100.00</b>	<b>9.618.453</b>	<b>100.00</b>	<b>87.67</b>

Graficamente, teremos:



### 3.5 - Realização orçamental

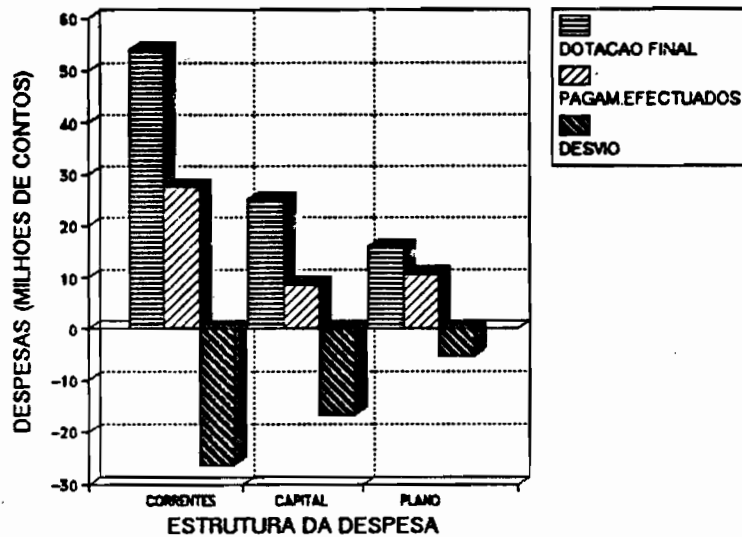
O quadro seguinte apresenta-nos a estrutura das despesas efectuadas, sem Contas de Ordem, e a respectiva realização orçamental:

(CONTOS)

DESPESAS	DOTACAO FINAL		PAGAM. EFECTUADOS		DESVIO		REALIZ.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Correntes	53.957.340	56.88%	27.622.793	59.01%	(26.334.547)	54.80%	51.19%
Capital	25.097.813	26.46%	8.532.061	18.23%	(16.565.752)	34.47%	34.00%
Plano	15.810.482	16.67%	10.659.198	22.77%	(5.151.284)	10.72%	67.42%
<b>TOTAL</b>	<b>94.865.635</b>	<b>100.00%</b>	<b>46.814.052</b>	<b>100.00%</b>	<b>(48.051.583)</b>	<b>100.00%</b>	<b>49.35%</b>



Graficamente, teremos:



O índice de realização global foi, como se vê, muito baixo, sobretudo nas despesas correntes e de capital, devido, como se salientou, à baixa execução do serviço da dívida.

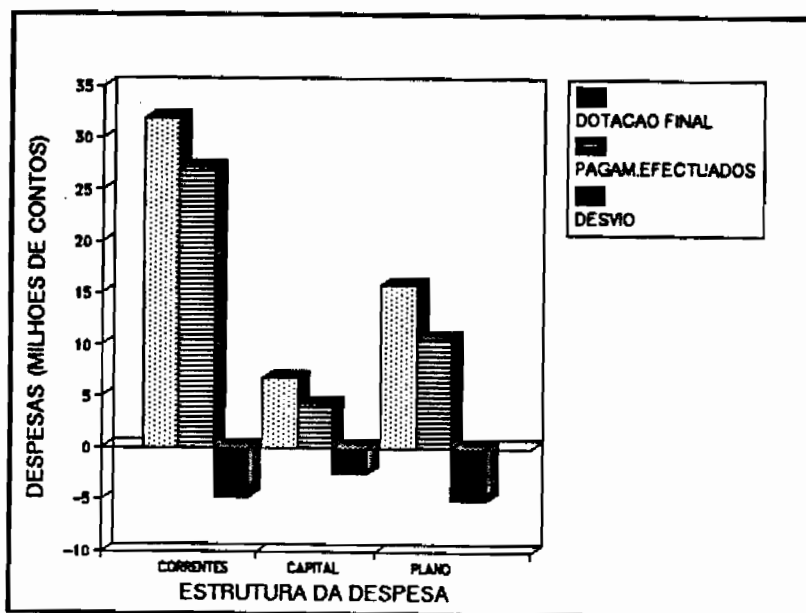
O quadro seguinte dá-nos uma ideia mais rigorosa da realização das restantes despesas, se omitirmos, na dotação orçamental e nos pagamentos efectuados, o serviço da dívida.

(CONTOS)							
DESPESAS	DOTACAO FINAL		PAGAM.EFFECTUADOS		DESVIO		REALIZ.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Correntes (a)	31.902.340	58.58%	27.089.753	64.48%	(4.812.587)	38.68%	84.91%
Capital (b)	6.742.944	12.38%	4.266.111	10.15%	(2.476.833)	19.91%	63.27%
Plano	15.810.482	29.03%	10.659.198	25.37%	(5.151.284)	41.41%	67.42%
<b>TOTAL</b>	<b>54.455.766</b>	<b>100.00%</b>	<b>42.015.062</b>	<b>100.00%</b>	<b>(12.440.704)</b>	<b>100.00%</b>	<b>77.15%</b>

a) Não inclui "Encargos correntes da dívida"

b) Não inclui "Passivos financeiros"

Graficamente, teremos:



Como se pode verificar, sem se considerar nas despesas correntes os “encargos correntes da dívida” nem nas despesas de capital os “passivos financeiros”, os índices de realização, sendo ainda baixos, são significativamente superiores aos apurados atrás. Ainda assim, verifica-se que é nas despesas correntes aonde ocorre o maior valor de realização.

### 3.6 - O pagamento das despesas

Não é possível fazer a confirmação das despesas apresentadas na Conta da região pois que o principal instrumento de controlo dos pagamentos efectuados, a conta do tesoureiro do Governo Regional, não permitiu a sua liquidação e julgamento.

E esta situação ficou a dever-se aos seguintes factores:

- Falta de fiabilidade das peças instrutórias do processo apresentado;
- Falta de elementos sobre a confirmação dos saldos bancários existentes nas diversas contas de depósito à ordem abertas em praticamente todas as instituições de crédito existentes na região;
- À multiplicidade das contas bancárias atrás referidas, dificultando a consolidação do saldo da tesouraria da Região;
- À contabilização da tesouraria não responder às necessidades e exigências de informação necessária, sobretudo por não permitir uma análise minimamente desagregada das receitas arrecadadas (tipo) e das despesas pagas (unidade orgânica, por exemplo);

## 4. RELAÇÕES RECEITA/DESPESA

Com os quadros que a seguir se apresentam estabelecem-se algumas comparações, de carácter global, entre valores da receita e da despesa constantes do Orçamento e da Conta.

No quadro seguinte estabelece-se a relação entre a receita total e a despesa total:

**QUADRO I - RECEITA TOTAL/DESPESA TOTAL**  
(Contos)

TIPOS	ORCAMENTADO	CONTA
RECEITA TOTAL	105,837,003	56,435,373
DESPESA TOTAL	105,837,003	56,432,510
SALDO	0	2,863

Foi considerado na "Receita total" o saldo de anos findos no valor de 63.258 contos, sem o qual as despesas excederiam as receitas em cerca de 60.000 contos.

As divergências entre as dotações orçamentais e os valores da Conta foram anteriormente analisadas.

O quadro seguinte dá-nos a mesma relação entre receita total e despesa total sem os valores inscritos em contas de ordem.

**RECEITA TOTAL/DESPESA TOTAL**  
(Sem Contas de Ordem) (Contos)

TIPOS	ORCAMENTADO	CONTA
RECEITA TOTAL	94,865,603	46,638,984
DESPESA TOTAL	94,865,603	46,814,057
SALDO	0	(175,073)

Registe-se uma vez mais que, conforme se referiu, há uma deficiente contabilização do capítulo das contas de ordem, que será ainda referido nas conclusões finais.

Pelos quadros seguintes, estabelece-se a comparação entre receitas correntes e despesas correntes, integrando ou não despesas correntes do plano.

**RECEITAS CORRENTES/DESPESAS CORRENTES(a)**

(Contos)		
TIPOS	ORCAMENTADO	CONTA
RECEITAS CORRENTES	32,858,400	33,854,188
DESPESAS CORRENTES	53,957,340	27,622,793
SALDO	(21,098,940)	6,231,395

a) Não considerando as despesas correntes do Plano

## RECEITAS CORRENTES/DESPESAS CORRENTES (a)

		(Contos)	
TIPOS	ORÇAMENTADO	CONTA	
RECEITAS CORRENTES	32,858,400	33,854,188	
DESPESAS CORRENTES	58,028,539	29,868,230	
SALDO	(25,170,139)	3,985,958	

a) Considerando as despesas correntes do Plano

Ainda aqui se deve ter em consideração a diferença entre os valores orçamentados e os valores da conta, relativos às despesas correntes.

Não tomando em consideração os encargos correntes da dívida, revela-se um superavit corrente nas duas situações.

Mesmo deduzindo as transferências ao valor das receitas correntes, o saldo corrente é ainda positivo.

RECEITAS CORRENTES (Sem Transferências)  
/DESPESAS CORRENTES

		(CONTOS)	
TIPOS	VALOR		
RECEITAS CORRENTES	33,246,039		
DESPESAS CORRENTES	27,622,793		
SALDO	5,623,246		

Os quadros seguintes estabelecem relações entre as despesas de pessoal e as receitas correntes, o primeiro, e aquelas e a despesa total, o segundo.

RECEITAS CORRENTES/DESPESAS COM PESSOAL

(CONTOS)	
TIPOS	VALOR
RECEITAS CORRENTES (1)	33,854,188
DESPESAS C/ PESS. (a) (2)	16,916,207
(2)/(1) (3)	49.97%

a) Inclui 80.582 contos de despesas de pessoal do cap. 50 e 9.182.395 contos de transferências correntes afectas a encargos com pessoal

DESPESA TOTAL/DESPESAS COM PESSOAL

(CONTOS)	
TIPOS	VALOR
DESPESA TOTAL (b) (1)	46,814,050
DESPESA C/ PESSOAL (2)	16,916,207
(2)/(1) (3)	36.13%

b) Não inclui Contas de Ordem

## 5. OS SUBSÍDIOS

Não existem na Conta da região, como se referiu, informações discriminadas sobre a atribuição de subsídios reembolsáveis ou a fundo perdido, atribuídos pela região ao longo de 1989.

Os subsídios, e as subvenções em geral, constituindo uma importante fonte de despesa pública, são, por isso mesmo, num contexto de grande exigência relativamente aos gastos públicos, objecto de um importante debate teórico, com expressão mais actual em torno das chamadas "despesas fiscais".

Tem-se, pois, generalizado a ideia de que a prática da atribuição de subsídios se deve cada vez mais subordinar aos princípios constitucionais da igualdade, da justiça, da proporcionalidade e da imparcialidade (art.º 266.º, n.º 2, da CRP, versão de 1989), como forma de assegurar transparência e objectividade na sua atribuição e evitar tratamento discriminatório injustificado dos contribuintes.

Aliás, o novo esquema de classificação das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 112/88, de 2 de Abril, e adoptado no Orçamento da região para 1989, assinala essa preocupação, ao pretender facilitar a apreciação mais rigorosa das variáveis da política orçamental, designadamente das transferências e dos subsídios.

Sendo reconhecida, no entanto, a necessidade de um controlo mais eficaz deste tipo de despesas pelas entidades responsáveis, reconhece-se, de igual modo, a dificuldade de analisar exaustivamente a diversidade de formas que revestem e o quadro insuficiente de indicação da legislação ao abrigo da qual são atribuídos, o que nem sempre possibilita a avaliação da compatibilidade dos critérios que lhes estão subjacentes com os princípios constitucionais acima referidos e, bem assim, concluir, subsequentemente pela sua legalidade.

Relativamente à Conta da região referente a 1989 pretende-

se, com base nas informações recolhidas nas resoluções publicadas no Jornal Oficial, e com a apresentação dos quadros seguintes, dar uma ideia (que não poderá ser considerada absolutamente exaustiva, dadas as limitações da análise efectuada), da quantidade e diversidade de subsídios e de outras formas de apoio financeiro concedido pelos diversos departamentos do Governo Regional durante o ano de 1989.

Registe-se, em primeiro lugar, que o Decreto Regional Regulamentar n.º 17/89/M, de 22/4, que põe em execução o orçamento para 1989 estabelece o princípio de que "a concessão de subsídios deverá ser objecto de resolução do Governo Regional, sobre proposta fundamentada do titular do sector" (art.º 11.º).

No entanto, constata-se que a generalidade das resoluções que aprovam a atribuição de subsídios não faz qualquer referência à norma ao abrigo da qual são concedidos, nem aos pressupostos objectivos e subjectivos da sua atribuição, o que não permite concluir ter sido antecedido de proposta fundamentada do titular do sector.

Por outro lado, a análise dos elementos transmitidos pela Direcção Regional de Finanças permite admitir que nem todas as formas de apoio financeiro foram objecto de Resolução do Governo Regional. Há ainda a registar formas de apoio aprovadas através de despacho, designadamente na área da promoção de emprego, que não foram consideradas.

Os valores que constam do quadro seguinte não podem, pois, ser considerados exaustivos.

Contudo, incluem os valores dos apoios financeiros concedidos às autarquias, cujo quadro legal de atribuição foi detalhadamente analisado no capítulo II.

O montante dos apoios financeiros concedidos pelos diferentes departamentos do governo evidencia-se no quadro seguinte:

### SUBSÍDIOS / APOIOS FINANCEIROS

DEPARTAMENTOS	AUT. LOCAIS	EMP. PUBLICAS	EMP. PRIVADAS	PARTICULARES	INSTITUIÇÕES	OUTROS	TOTAL
PRESID. GOVERNO				80.000			80.000
VICE-PRESIDENCIA	2.396.591.519	267.270.000	698.616.874		90.680.060	136.800.000	3.589.958.453
S. R. ADMINIST. PUBLICA		260.263.000			3.443.300	5.500.000	269.206.300
S. R. ED. JUVENT. EMPREGO				52.560.000	323.750.231		376.310.231
S. R. TURISMO CULTURA			30.845.284	66.670.000	273.596.210	148.722.642	519.834.136
S. R. EQUIP. SOCIAL			35.251.174		200.000		35.451.174
S. R. ASSUNT. SOCIAIS			5.088.216	1.893.100	200.000		7.181.316
S. R. AGRICULT. PESCAS			90.684.137	59.110.127	33.650.600	122.615.774	306.060.638
<b>TOTAL</b>	<b>2.396.591.519</b>	<b>527.533.000</b>	<b>860.485.685</b>	<b>180.313.227</b>	<b>725.520.401</b>	<b>413.638.416</b>	<b>5.104.082.248</b>

Seguidamente, procura-se analisar com maior pormenor os apoios financeiros atribuídos às autarquias:

### 5.1 - Apoios financeiros às autarquias

Há a considerar em 1989 apoios financeiros, às autarquias, por conta do orçamento regional, de diferentes tipos, conforme constam da Conta da região.

Pela Vice-Presidência do Governo há a registar a atribuição de verbas às autarquias pelo capítulo 01 - Gabinete do Vice-Presidente, no montante de 758.477.323\$00 e pelo capítulo 50 - Investimentos do Plano, no montante de 1.896.410.051\$00.

Na Secretaria Regional do Equipamento Social há a registar no capítulo 50, divisão 38, o processamento da importância de 516.745.756\$00 de investimentos em municípios que não são, contudo, discriminados no Plano de Investimentos nem constam de qualquer resolução do Governo, não sendo, portanto, incluídas no quadro seguinte, em que se apresentam discriminados por autarquias os valores dos apoios concedidos pelos capítulos da Vice-Presidência indicados.

Apresenta-se igualmente a sua discriminação, tendo em atenção os termos em que são aprovadas as resoluções que concedem aqueles apoios, destinados a bonificações, de acordo com o Decreto-Lei nº 75/87, de 13 de Fevereiro, e os contratos de reequilíbrio financeiro dos Municípios da região ou à comparticipação de obras especificadas dos respectivos planos de investimento, ou simplesmente a apoiar financeiramente em termos gerais, a sua execução.

	APOIOS	BONIFICACOES	APOIO PLANO INVESTIMENTOS	COMPARTICIPACOES EM OBRAS	TOTAL
CAMARA					
FUNCHAL		29.405.593.00	860.000.000.00	245.900.000.00	1.135.305.593.00
CAMARA LOBOS		4.837.595.00	5.000.000.00	0.00	9.837.595.00
CALHETA		7.950.474.30	155.000.000.00	104.337.049.50	267.287.523.80
MACHICO		24.023.071.60	113.500.000.00	163.361.435.50	300.884.507.10
PORTO SANTO		0.00	20.000.000.00	2.500.000.00	22.500.000.00
RIBEIRA BRAVA		12.726.624.30	5.800.000.00	17.374.500.00	35.901.124.30
SANTA CRUZ		11.165.725.90	178.500.000.00	95.765.709.80	285.431.485.70
PONTA SOL		0.00	5.000.000.00	82.085.070.00	87.085.070.00
PORTO MONIZ		3.710.257.00	2.500.000.00	106.409.499.00	112.619.756.00
SANTANA		8.182.866.20	20.000.000.00	0.00	28.182.866.20
SAO VICENTE		19.074.475.60	37.500.000.00	54.981.523.00	111.555.998.50

## CAP. VII

## A DÍVIDA PÚBLICA REGIONAL (1)

## 1 - A DÍVIDA PÚBLICA REGIONAL EM 1989

## 1.1 - Generalidades

Como se viu anteriormente (2), a possibilidade de as regiões autónomas recorrerem ao endividamento é uma consequência lógica da autonomia orçamental das regiões que se exprime, em última análise na possibilidade dos órgãos de governo próprio definirem as suas próprias opções em matéria de receitas e despesas.

Apesar da dívida pública regional constituir um dos domínios em que é mais patente a insuficiência de legislação nacional e regional, pode considerar-se que, com a recente publicação do novo Estatuto da Madeira, por um lado, e com a publicação do Decreto-Lei nº 336/90, de 30 de Outubro, a matéria do endividamento público regional fica a ser objecto de um tratamento legislativo mais completo do que anteriormente.

O Estatuto da Madeira reafirma no artigo 72º, a possibilidade de a região contrair empréstimos internos e externos a médio e longo prazo, unicamente destinados a financiar investimentos, sujeitando os empréstimos externos a aprovação pela Assembleia da República. Estipula, ainda, no artigo 29º, nº 1, alínea p), a competência da Assembleia Legislativa Regional para "autorizar o Governo Regional a realizar empréstimos internos e outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, estabelecendo as respectivas condições gerais, com observância dos limites máximos de endividamento regional".

Por outro lado, o facto de estar em vigor o Programa de Reequilíbrio Financeiro, cujos objectivos são expressamente ressalvados pelo Decreto-Lei nº. 336/90, implicará que o quadro do endividamento regional nos próximos anos seja fortemente limitado por esse programa.

Tratando-se do primeiro parecer que este Tribunal emite sobre contas da Região Autónoma da Madeira, e atendendo ao peso da dívida pública regional no contexto das finanças da região, justifica-se o desenvolvimento mais exaustivo da evolução da dívida da Região Autónoma da Madeira e da sua situação em 31 de Dezembro de 1989, bem como do quadro comparativo que regula as diferentes modalidades de dívida regional a considerar.

## 1.2 - A dívida flutuante regional

Se, como ficou visto, existem razões para defender que a Constituição permite a contracção de empréstimos pelas regiões, não existe qualquer elemento que leve a considerar que a contracção de empréstimos a curto prazo esteja excluída sendo,

pelo contrário, de admitir que ela corresponde ainda mais plenamente à utilização de um poder normal das regiões.

Ainda assim, também esse aspecto não se encontra regulado, excepto no que diz respeito à utilização da conta corrente gratuita junto do Banco de Portugal.

A possibilidade de utilização de tal conta corrente, em paralelo com aquela que era prevista para o Estado pela Lei Orgânica do Banco de Portugal, aprovada pelo Decreto-Lei nº 644/75, de 15 de Novembro, foi consagrada pelo Decreto-Lei nº 513-E1/79, de 27 de Dezembro, que determinou, no número um do artigo único, que "o Banco de Portugal pode abrir a cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira uma conta gratuita até à importância equivalente a 5% do montante das receitas correntes da respectiva região cobradas no penúltimo ano".

O número 2, por seu turno, dispunha que todos os levantamentos da região na mesma conta são feitos unicamente em representação das receitas orçamentais do exercício e devem estar reembolsados até ao fim deste.

O limite de cinco por cento para movimentação da conta viria a ser alterado, no caso dos Açores, através do Estatuto, aprovado pela Lei nº. 39/80, de 5 de Agosto, que veio prever, no número 1 do artigo 87º., um limite de 10 por cento.

Tal limite de dez por cento foi também estabelecido para a Região Autónoma da Madeira pelo Decreto-Lei nº 33/84, de 24 de Janeiro, mantendo-se igualmente a obrigatoriedade de reembolso das importâncias utilizadas, no termo do ano.

É ainda o mesmo limite de dez por cento que resulta da conjugação do artigo 5º. do Decreto-Lei nº 336/90, de 30 de Outubro, com o artigo 26º., nº. 2, da nova Lei Orgânica do Banco de Portugal, aprovada pelo Decreto-Lei nº. 337/90, de 30 de Outubro.

Na medida em que o Decreto-Lei nº 336/90 expressamente revogou o Decreto-Lei nº. 33/84, é de entender que cessou a obrigação de proceder ao reembolso das importâncias utilizadas no final do ano.

De facto, o regime de reembolso dos levantamentos feitos ao abrigo da conta corrente das regiões passou a ser o mesmo do Estado, e para este não existe a obrigação de reembolso no final do ano.

Trata-se, no entanto, de uma matéria em que não parece ser possível assumir uma posição definitiva, dado que, a admitir-se que não é necessário o reembolso, no final do ano dos avanços efectuados pelo Banco de Portugal, esta forma de dívida tornar-se-ia tendencialmente perpétua, subvertendo-se totalmente o espírito que levou à sua institucionalização (3).

## 1.3 - A dívida pública directa



Em 31 de Dezembro de 1989, ano a que se reporta a emissão do Parecer do Tribunal de Contas sobre a conta regional, a situação da dívida pública da Madeira era a que se pode ver no quadro seguinte:

**DIVIDA DA R.A.M. EM 31 DE DEZEMBRO DE 1989**  
Em contos

<b>1 - DIVIDA INTERNA</b>	<b>88,066,972</b>
1.1 EMPREST. OBRIGACIONISTAS a)	69,554,656
1.1 Banco de Portugal	36,032,318
1.2 Instituicoes de Credito	33,522,338
1.2 OUT. EMPRESTIMOS BANC. a)	7,491,970
1.2.1 BANIF	3,852,085
1.2.2 BTT & A	145,087
1.2.3 C.G.D (Habitacao)	678,255
1.2.4 C.G.D (C.M. Funchal)	116,543
1.2.5 C.G.D	2 000,000
1.2.6 B.P.S.M	350,000
1.2.7 B.C.P	350,000
1.3 D.G.T. b)	6,520,346
1.3.1 Execucao de Aval	6,022,690
1.3.2 Taxa de Aval	497,656
1.4 DIVERSOS c)	4,500,000
1.4.1 Fornecedores e Empreiteiros	4,000,000
1.4.2 Juros de Mora	500,000
<b>2 - DIVIDA EXTERNA a)</b>	<b>1,475,000</b>
2.1 B.E.I.	1,475,000
<b>TOTAL</b>	<b>89,541,972</b>

- a) Segundo informações da Direcção Regional de Finanças  
 b) Segundo informações da Direcção Geral do Tesouro  
 c) Segundo informações do Relatório do Grupo de Acompanhamento do Programa de Recuperação Financeira da R.A.M.



Os dois empréstimos obrigacionistas - um no montante de dois milhões de contos, aprovado pela Portaria nº 672/81, de 6 de Agosto, e outro no montante de três milhões de contos, aprovado pela Portaria nº 1028/81, de 30 de Novembro - consubstanciaram um nível de endividamento muito elevado para a capacidade financeira da região, já que, no mesmo ano, as receitas correntes não ultrapassaram os quatro milhões e quatrocentos e vinte e cinco mil contos e as transferências estaduais se ficaram por pouco mais de três milhões e cem mil contos (5).

A colocação do empréstimo foi feita junto de sindicatos bancários liderados, respectivamente, pelo Banco Totta & Açores e pelo Banco Espírito Santo.

Ambas as emissões beneficiaram de aval do Estado, atribuído, respectivamente, pela Resolução do Conselho de Ministros, nº 171/81, publicada no Diário da República de 6 de Agosto de 1981 e pela Resolução nº 243/81, publicada no Diário da República de 20 de Novembro do mesmo ano.

Os empréstimos seguiram, aliás, de muito perto o modelo entretanto praticado quanto aos empréstimos emitidos pelo Estado (6).

Gozaram ambos os empréstimos de um tratamento fiscal semelhante ao da dívida pública do Estado e utilizaram ambos, como referência para o cálculo da taxa de juro, a taxa de desconto do Banco de Portugal no início de cada período de contagem de juros, não podendo a mesma, contudo, ser inferior a 15 por cento.

A Portaria nº 672/81 previa uma duração máxima das obrigações de doze anos e amortizações a efectuarem-se, ao par, em vinte semestralidades iguais, com início em 1 de Fevereiro de 1984.

Os juros eram objecto de contagem semestral, sendo a primeira prestação liquidada em 1 de Fevereiro de 1982.

Quanto à Portaria nº 1028/81, previu uma duração máxima do empréstimo de sete anos, com amortização a efectuar, ao par, em dez semestralidades, sendo a primeira em Maio de 1984.

No que concerne aos juros, a contagem prevista era igualmente semestral, com início em Fevereiro de 1982.

1982 seria um ano em que o nível de endividamento obrigacionista se manteria muito elevado, já que os dois empréstimos - um de três milhões e outro de três milhões cento e setenta mil contos - emitidos e autorizados, respectivamente, pelas Portarias nºs. 663/82, de 3 de Julho, e 1146/82, de 14 de Dezembro, corresponderam praticamente ao montante das receitas correntes do ano - seis milhões cento e oitenta mil contos - e ultrapassaram largamente as transferências do Estado - dois milhões e cem mil contos.

Ambos os empréstimos beneficiaram de aval do Estado,

concedido pelas resoluções do Conselho de Ministros, publicadas no Diário da República de 24 de Abril de 1982 e no de 30 de Novembro.

No que diz respeito à taxa de juro, manteve-se a utilização, como referência, da taxa de desconto do Banco de Portugal, mas com um diferencial de 3 por cento, continuando os empréstimos a beneficiar de condições fiscais semelhantes às da dívida pública do Estado.

A taxa de juro prevista era relativamente elevada com referência à dívida pública interna estadual, já que a parcela mais significativa desta foi colocada à taxa de desconto do Banco de Portugal, conforme determinava, aliás, a Lei nº. 40/81, de 31 de Dezembro - Lei do Orçamento para 1982 (7).

A Portaria nº 663/82 previa que o empréstimo tivesse uma duração de sete anos, efectuando-se a amortização, ao par, em semestralidades iguais, a primeira das quais se venceria em Outubro de 1984.

Os juros seriam pagos semestralmente, sendo o primeiro vencimento em Outubro de 1982.

Quanto à Portaria nº 1146/82, previa igualmente uma duração de sete anos, com dois de carência e um pagamento semestral de juros, com início em Junho de 1983.

Os empréstimos foram colocados em sindicatos bancários liderados respectivamente pelo Banco Português do Atlântico e pelo Banco Borges & Irmão.

Também em 1983, foram colocados dois empréstimos obrigacionistas junto de sindicatos bancários liderados, respectivamente, pela Caixa Geral de Depósitos e pela União de Bancos Portugueses, sendo as emissões, ambas de três milhões de contos, autorizadas pelas Portarias nºs. 883/83, de 17 de Setembro, e 1054-B/83, de 23 de Dezembro.

Os empréstimos continuaram a gozar de aval do Estado concedido pelas resoluções do Conselho de Ministros publicadas no Diário da República, II Série, de 31 de Maio, com rectificação publicada na mesma II Série, de 27 de Agosto e pela Resolução nº 59-A/83, publicada no Diário da República, I Série, de 23 de Dezembro, mantendo-se também o tratamento fiscal análogo ao da dívida pública estadual.

Em ambos os empréstimos foi utilizada pela primeira vez como indexante para a taxa de juro, a taxa de juro dos depósitos a prazo superiores a 180 dias e inferiores a um ano, acrescida de dois por cento.

A ligação da taxa de juro da dívida pública à dos depósitos a prazo tinha, entretanto, sido igualmente feita, a nível nacional, pela Decreto-Lei nº 348/83, de 28 de Julho, que autorizou a emissão de um empréstimo interno amortizável designado por "Obrigações do Tesouro - FIP, 1983", prevendo que a taxa de juro fosse a dos depósitos a prazo para 181 dias acrescida de um

diferencial de 1 por cento.

A generalidade da dívida pública emitida nesse ano mantinha, no entanto, a taxa de juro correspondente à taxa básica de desconto do Banco de Portugal, como era, de resto, imposto pela lei do Orçamento, Lei nº 2/83, de 18 de Fevereiro (8), (9).

Ambas as portarias previam uma duração dos empréstimos de sete anos, sendo dois de carência e vencimento semestral de juros, com início em Maio de 1984.

O nível de endividamento obrigacionista em relação às receitas correntes da região baixou significativamente nesse ano, já que as receitas se elevaram a um pouco mais de oito milhões e quatrocentos mil contos, mas manteve-se muito superior ao das transferências do Estado que se ficaram pelo milhão e seiscentos e cinquenta mil contos.

1984 é um ano de viragem no que no diz respeito ao endividamento obrigacionista da Região Autónoma da Madeira, dado que, pela primeira vez, vai ser a Lei do Orçamento do Estado - Lei nº 42/83, de 31 de Dezembro - a prever o nível de endividamento regional.

Com efeito, o artigo 3º., nº 3, da Lei nº. 42/83 dispunha:

“Os Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira poderão, mediante autorização das respectivas Assembleias Regionais, dentro da programação global do endividamento do sector público e nos termos a fixar pelo Ministro das Finanças e do Plano, contrair empréstimos nas mesmas condições da alínea c) do nº 2 até ao limite de 5 milhões de contos por cada Região Autónoma para financiar investimentos dos respectivos planos ou, em parte, amortizar empréstimos vincendos no decurso de 1984”.

Parece ter sido também este o primeiro ano em que a Assembleia Regional expressamente aprovou a emissão de um empréstimo, tendo-o feito através da Resolução nº 1/84/M, de 28 de Fevereiro, publicada no Diário da República, I Série, de 2 de Abril.

A resolução limitava-se a autorizar o Governo Regional “a concretizar um financiamento de 5 000 000 de contos, à taxa de redesconto do Banco de Portugal, nos termos da Lei do Orçamento”.

O empréstimo, que foi o primeiro a ser colocado junto do Banco de Portugal, foi também o primeiro a não ser objecto de aval do Estado.

Por outro lado, a Portaria nº 518/84, de 27 de Julho, veio, pela primeira vez, fixar um destino aos empréstimos, ao determinar, no nº. 3, que “o produto do presente empréstimo destina-se prioritariamente a fazer face à regularização de adiantamentos efectuados pelo Governo da República à Região Autónoma da Madeira, sendo o excedente para financiamento

dos investimentos regionais integrados no respectivo plano”.

O tratamento fiscal das obrigações continuou a ser o mesmo da dívida pública estadual e a taxa de juro prevista foi a taxa básica em vigor no início de cada período de contagem de juros.

As condições de amortização eram especialmente favoráveis, na medida em que ela só se iniciaria em 1990 e seria feita em dez anualidades.

O modelo deste financiamento foi, mais uma vez, aquele que era fixado na lei do Orçamento para o endividamento estadual e concretizado no empréstimo interno amortizável autorizado pelo Decreto-Lei nº 310-A/84, de 25 de Setembro.

Pela primeira vez, o nível de endividamento situou-se francamente abaixo do montante das receitas correntes, que atingiram os dez milhões e trezentos e oitenta e sete mil contos, mas manteve-se muito acima das transferências estaduais - dois milhões setecentos e setenta e três mil contos (10).

Em 1985 foi colocado, de novo junto do Banco de Portugal, um empréstimo de cinco milhões de contos, previsto mais uma vez na Lei do Orçamento do Estado - Lei nº 2-B/85, de 28 de Fevereiro, que determinava no seu artigo 3º., nº. 5:

“Os Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira poderão, mediante autorização das respectivas Assembleias Regionais, dentro da programação global do endividamento do sector público e nos termos a fixar pelo Ministro das Finanças e do Plano, contrair empréstimos nas mesmas condições da alínea c) do nº 2, até ao limite de 5 milhões de contos por cada Região Autónoma para financiar investimentos dos respectivos planos ou, em parte, amortizar empréstimos vincendos no decurso de 1985”.

As condições do empréstimo foram em tudo idênticas às do ano anterior, sendo fixadas na Portaria nº 514-A/85, de 27 de Julho.

A Portaria nº 514-A/85 foi, no entanto, ainda mais restritiva quanto ao destino do empréstimo, estabelecendo no nº 3 que “o produto do presente empréstimo destina-se prioritariamente a fazer face à regularização de juros vencidos do empréstimo interno amortizável emitido em 1984, sendo o excedente aplicado na regularização de responsabilidades vencidas na Região Autónoma da Madeira perante fornecedores, com a expressa exclusão de outra aplicação”.

A contracção do empréstimo fora prevista e autorizada pela Resolução nº 1/85/M, de 18 de Abril, publicada no Diário da República de 17 de Maio, que, no entanto, viria a ser revogada pela Resolução nº 3/85/M, de 11 de Julho, publicada no Diário da República de 27 de Julho.

Esta última Resolução viria, aliás, a ter um âmbito mais amplo, na medida em que autorizava não só a contracção deste

empréstimo, mas ainda a de outro empréstimo obrigacionista, no montante de seis milhões cento e quarenta e cinco mil contos e um empréstimo titulado por livrança junto de uma instituição bancária para "operações de saneamento financeiro das câmaras municipais da região, no montante de 2,5 milhões de contos".

A Portaria nº 783/85, de 16 de Outubro, que viria a concretizar a autorização para a emissão do empréstimo obrigacionista no montante de seis milhões cento e quarenta e cinco mil contos, fixar-lhe-ia como destino exclusivo a "regularização de encargos vencidos e em dívida em 31 de Dezembro de 1984 de anteriores empréstimos obrigacionistas emitidos pela Região Autónoma da Madeira e colocados junto do sistema bancário".

Este empréstimo gozou de aval do Estado, concedido pela Resolução do Conselho de Ministros de 1 de Agosto de 1985, publicada no Diário da República, II Série, de 13 de Agosto.

A duração máxima das obrigações seria de quinze anos, sendo cinco de carência.

A Portaria nº 783/85 introduziu, por outro lado, um novo indexante quanto à taxa de juro a praticar neste empréstimo, prevendo que ela correspondesse à taxa de referência para as obrigações, criada pelo Decreto-Lei nº 311-A/85, de 30 de Julho, em vigor no início de cada período de contagem de juros, acrescida de um diferencial de um por cento.

O montante do endividamento de 1985 foi particularmente elevado em confronto com os treze milhões e oitocentos e treze mil contos de receitas correntes e com os 3,192 milhões de contos de transferências do Estado (11).

De novo em 1986, a região colocou dois empréstimos obrigacionistas, um no montante de 6 838 688 contos, junto de um sindicato bancário liderado pelo Banco Totta & Açores, e outro de 14,7 milhões de contos, junto do Banco de Portugal.

Quanto ao primeiro desses empréstimos, foi autorizado pela Portaria nº 762/86, de 24 de Dezembro, tendo beneficiado de aval do Estado, concedido pela Resolução do Conselho de Ministros publicada no Diário da República, II Série, de 28 de Novembro.

Este empréstimo, nos termos do nº 2 da referida portaria, destinou-se "à regularização de encargos vencidos e em dívida, em 31 de Dezembro de 1985, de anteriores empréstimos obrigacionistas emitidos pela RAM e colocados junto do sistema bancário".

A taxa de juro prevista era, mais uma vez, ligada à taxa de referência fixada pelo Banco de Portugal, acrescida de um diferencial de 1,5 pontos percentuais, vencendo-se os juros semestralmente.

A duração máxima do empréstimo seria de dez anos, com

um período de dois de carência, e manteve-se o tratamento fiscal idêntico ao das obrigações emitidas pelo Estado.

A taxa de juro prevista eleva-se um pouco acima da maior parte da dívida interna emitida pelo Estado nesse ano, dado que, por força do artigo 3º, nº 2, alínea b) da lei do Orçamento, a mesma teria como taxa de juro a taxa de referência do Banco de Portugal.

A emissão deste empréstimo não parece ter sido antecedida de qualquer autorização da Assembleia Regional e parece ter fugido totalmente ao esquema previsto no Programa de Reequilíbrio Financeiro, assinado a 26 de Fevereiro, e à correspondente disposição orçamental - nº 7 do artigo 3º da Lei nº 9/86, de 30 de Abril - que dispunha:

"Os Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira poderão, mediante autorização das respectivas Assembleias Regionais dentro da programação global do endividamento do sector público e nos termos a fixar pelo Ministro das Finanças, contrair empréstimos nas mesmas condições da alínea b) do nº 2 até ao limite global de 15 milhões de contos no conjunto das Regiões Autónomas para financiar investimentos dos respectivos planos ou amortizar empréstimos vencidos no decurso de 1986".

De facto, o Programa apenas previa que fosse necessário o financiamento de um montante de 14,7 milhões de contos, correspondentes à regularização dos juros em dívida em 31 de Dezembro de 1985, no montante de 10,3 milhões de contos e de mais 4,4 milhões destinados a amortizações a efectuar durante o ano e a pagamentos a fornecedores.

Previo-se inicialmente que tal montante fosse colocado, em parte, junto do Banco de Portugal e, em parte, junto de outras instituições financeiras, mas o Banco de Portugal acabou por ser o único tomador.

A Assembleia Regional autorizou a emissão dos empréstimos através das Resoluções nº 1/86/M, de 25 de Março, e nº 2/86/M, de 16 de Maio, publicadas, respectivamente, nos Diários da República de 18 de Abril e de 20 de Junho, ambas concedidas em termos muito vagos.

A concretização dos empréstimos viria a ser feita após autorização, através de portaria publicada na II Série do D.R. de 31 de Dezembro, data em que foi igualmente publicada a resolução do Conselho de Ministros de 30 de Dezembro que autorizou a concessão do aval.

Nos termos da resolução, o empréstimo seria aplicado em:

a) pagamento de juros em dívida da Região Autónoma da Madeira a instituições financeiras, incluindo o Banco de Portugal, existentes em 31 de Dezembro de 1985, vencíveis ao longo do ano, estimados em 10,3 milhões de contos, no Programa de Reequilíbrio Financeiro;

b) pagamento de prestações de reembolso da dívida referida

na alínea anterior, cerca de 3,2 milhões de contos;

c) pagamento de dívidas a credores diversos não financeiros.

A taxa de juro prevista para o empréstimo era a correspondente à taxa básica de desconto do Banco de Portugal no início de cada período de contagem de juros, sendo a amortização feita em dez anuidades, com início em Maio de 1992.

Em 1987 viria a ser, de novo, o Banco de Portugal a tomar um novo empréstimo obrigacionista, o último lançado até à consolidação da dívida, operada em 1990.

O empréstimo foi autorizado por uma portaria publicada no Diário da República, II Série, de 31 de Dezembro de 1987, atingindo um montante de 2 833 870 contos, destinados ao "pagamento dos juros vencidos em 30 de Junho e respectivos juros de mora da Região Autónoma da Madeira ao Banco de Portugal".

O empréstimo beneficiou de aval do Estado, concedido por despacho do Ministro das Finanças, publicado na mesma data, e vencia juro à taxa básica de desconto do Banco de Portugal, no início de cada período de contagem de juros.

A amortização seria feita em vinte semestralidades iguais e sucessivas, a iniciar em 31 de Dezembro de 1989.

De salientar ainda que a lei do Orçamento para 1987 - Lei nº 49/86, de 31 de Dezembro - previa, no artigo 3º. nº 7, que "Os Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira poderão, mediante autorização das respectivas Assembleias Regionais, dentro da programação global do endividamento do sector público e nos termos a fixar pelo Ministro das Finanças, contrair empréstimos internos amortizáveis, a colocar junto das instituições financeiras ou em outras entidades e, em última instância, junto do Banco de Portugal, até ao limite global de 15 milhões de contos no conjunto das Regiões Autónomas para financiar investimentos dos respectivos planos ou amortizar empréstimos vincendos no decurso de 1987".

### 1.3.2- Características gerais da dívida obrigacionista

A dívida pública proveniente da emissão de empréstimos obrigacionistas ultrapassava, em finais de 1989, os 69 milhões e meio de contos, constituindo a componente claramente mais importante do endividamento regional.

Trata-se de uma dívida integralmente colocada junto do Banco de Portugal e de outras instituições financeiras, sem que se tenha verificado a subscrição de títulos obrigacionistas por investidores finais.

O Banco de Portugal é o maior credor da Madeira, atingindo a importância em dívida, em finais de 1989, com origem em emissões obrigacionistas, um pouco mais de trinta e seis milhões de contos.

A dívida colocada junto do Banco de Portugal foi-o em condições especialmente favoráveis, tanto no que respeita à taxa de juro, como ao período de vida dos empréstimos.

Quer em relação aos empréstimos colocados junto do Banco de Portugal, quer aos das restantes instituições financeiras, verificou-se uma grande similitude entre a dívida pública regional e a dívida pública estadual.

A dívida pública regional gozou de um tratamento fiscal idêntico ao da dívida estadual e foram utilizados com frequência os mesmos indexantes para a definição de taxas de juro.

Ainda assim, as taxas de juro da dívida pública regional foram, em alguns casos, mais elevadas do que as taxas da dívida nacional, por se ter previsto um diferencial mais elevado do que o corrente, a nível estadual, em relação ao indexante fixado.

Uma parcela significativa da dívida obrigacionista beneficiou de aval do Estado.

A integração entre a dívida pública regional e a dívida pública estadual foi progressivamente acentuada, sendo, nesse aspecto, relevante a fixação na lei do Orçamento de limites para o endividamento regional, numa prática que viria a ser formalizada pelo Decreto-Lei nº 336/90.

Todas as emissões obrigacionistas foram autorizadas por portaria, que fixou as respectivas condições, conforme determinava o Decreto-Lei nº 187/81.

As emissões obrigacionistas só terão sido autorizadas pela Assembleia Regional a partir de 1984 sob a forma de resolução sem que houvesse uma fixação rigorosa das condições dos empréstimos.

Muitos dos empréstimos contraídos tiveram origem na própria regularização de encargos de empréstimos anteriores.

Quer esses, quer mesmo os restantes empréstimos, não parecem ter seguido a exigência de se destinarem exclusivamente à cobertura de investimentos públicos.

### 1.3.3- Outras modalidades da dívida directa

As dificuldades financeiras da Região Autónoma da Madeira, evidenciadas no elevado nível de emissão de empréstimos obrigacionistas e na impossibilidade de fazer face aos encargos deles resultantes, levou igualmente a que, com frequência, o governo regional tenha recorrido a outras fontes de financiamento, contraindo empréstimos junto do sistema bancário, quer como forma de apoio de tesouraria, quer como forma de regularização de encargos em mora ou de assunção de responsabilidade por dívidas garantidas e não pagas pelos

devedores principais.

Em finais de 1989, as situações relevantes que eram referenciadas e identificadas na documentação disponível as consistiam em empréstimos titulados por livranças junto do Banco Totta & Açores e do Banco Internacional do Funchal.

No que diz respeito ao financiamento de médio prazo, concedido pelo Banco Totta & Açores, o seu montante foi de 250 000 contos e o prazo de cinco anos, a partir de 31 de Dezembro de 1987.

O empréstimo destinou-se “à regularização de responsabilidades vencidas e existentes no Banco, com aval do segundo contratante (Região Autónoma da Madeira), cessões de crédito e declarações de dívida, bem como resultantes de bonificações vencidas no âmbito do Sistema Integrado de Incentivos ao Turismo (SIIT)”.

E de notar que o referido empréstimo incluía uma cláusula a terceira - que previa “para caucionar o bom pagamento das responsabilidades emergentes deste contrato será feita consignação dos duodécimos das verbas destinadas à Região Autónoma da Madeira inscritas no Orçamento de Estado para cobertura do défice regional e para custos de insularidade até ao limite dos encargos vencidos e em dívida. O Governo da Região Autónoma da Madeira obriga-se a não solicitar a antecipação dos duodécimos de verbas inscritas no Orçamento do Estado para transferência para esta Região Autónoma a título de cobertura do défice de custos da insularidade que, de algum modo, possa comprometer o pontual cumprimento das obrigações emergentes de contrato de abertura de crédito solicitado”.

Trata-se, no entanto, de uma cláusula que parece ser nula, dado que é contrária a todo o regime orçamental vigente e nem sequer foi objecto, tanto quanto consta da documentação existente, de autorização da Assembleia Regional.

Quanto ao protocolo celebrado com o BANIF, ele ficou a dever-se à existência de uma série de livranças subscritas pelo Governo Regional e já vencidas e igualmente a algumas responsabilidades avalizadas pela região e não cumpridas pelos devedores principais.

Trata-se, aparentemente, de modalidades de endividamento regional que apresentaram formas de regularização de situações

existentes anteriormente, mas que se concretizaram em moldes que levantam dúvidas quanto à sua conformidade com as normas orçamentais e de contabilidade pública.

Na dívida pública da Madeira, reportada a finais de 1989, há que referenciar a manutenção de situações de crédito administrativo ou de dívida oculta, resultante dos atrasos de pagamento a fornecedores, que o grupo de acompanhamento da dívida pública estimava em 4 milhões de contos, a que acresceriam juros de mora de 0,5 milhões de contos.

Da mesma forma, a região autónoma devia ao Estado seis milhões e meio de contos, provenientes de avales executados e de taxa de aval não paga, e à Caixa Geral de Depósitos 0,6 milhões de contos de bonificações de crédito à habitação.

A dívida pública da Madeira era ainda integrada por um empréstimo externo de aproximadamente um milhão e meio de contos, contraído junto do Banco Europeu de Investimentos.

Por outro lado, incluía uma outra responsabilidade junto da Caixa Geral de Depósitos, resultante da assunção de responsabilidades da Câmara Municipal do Funchal perante o ex-Fundo de Fomento de Habitação.

Por outro lado, continuava a verificar-se a existência de dívida pública garantida que, no passado, esteve na origem de um aumento da dívida directa face ao incumprimento dos devedores principais.

#### 1.3.4-O movimento da dívida em 1989

O quadro seguinte representa o movimento financeiro que se relaciona com o crédito público regional directo nas suas vertentes activa e passiva, evidenciando-se as previsões (orçamento) e a efectiva realização (conta).

O referido quadro não integra os movimentos relacionados com a utilização e regularização da conta gratuita no Banco de Portugal, por os mesmos aparecerem na Conta da Região inscritos em Contas de Ordem - na receita no cap. 15º. (Contas de Ordem), grupo 03 (Vice-Presidência e Coordenação Económica), artº. 06 (Banco de Portugal) pelo valor de 2.675.439.808\$00 e na despesa na Vice-Presidência e Coordenação Económica, cap. 80º. (Contas de Ordem), Div. 06 (Banco de Portugal) por igual valor.

(Em Contos)

DESIGNAÇÃO	RECEITA				DESPESAS			
	ORÇAMENTO	CONTA	DESVIO	REALIZ. %	ORÇAMENTO	CONTA	DESVIO	REALIZ. %
Passivos Financeiros	50.975,910	4.172,049	(46.803,861)	8.18	18.354,869	4.265,950	(14.088,919)	23.24
Tit.M.L.P.-O.Sect.-Cred.Int.	47,675,910	-	(47,675,910)	0.00	10,700,000	72,710	(10,627,290)	0.68
Emprest. M.L.P.-Out.Sectores	-	-	-	-	3,139,869	66,681	(3,073,188)	2.12
Emprest. M.L.P. - Exterior	3,300,000	1,472,049	(1,827,951)	44.61	-	-	-	-
Emprest. C.P.-Out. Sectores	-	2,700,000	2,700,000	-	4,450,000	4,092,230	(357,770)	91.96
Out. Passivos Financeiros	-	-	-	-	65,000	34,329	(30,671)	52.81
Encargos Correntes da Dívida	-	-	-	-	22,055,000	533,040	(21,521,960)	2.42
Juros	-	-	-	-	-	-	-	-
Instit. de Crédito	-	-	-	-	21,170,000	438,641	(20,731,359)	2.07
Exterior - CEE	-	-	-	-	250,000	21,379	(228,621)	8.55
Encargos com avales	-	-	-	-	100,000	53,269	(46,731)	53.27
Out. Encarg. Corr. da Dívida	-	-	-	-	535,000	19,751	(515,249)	3.69
<b>TOTAL</b>	<b>50,975,910</b>	<b>4,172,049</b>	<b>(46,803,861)</b>	<b>8.18</b>	<b>40,409,869</b>	<b>4,798,990</b>	<b>(35,610,879)</b>	<b>11.88</b>

Da sua leitura destacam-se os seguintes aspectos:

a) O baixíssimo índice de execução, 8,2% na receita e 11,9% na despesa.

Para esta reduzida taxa de execução contribuíram dois factores: A orçamentação integral do serviço da dívida que rondaria os 40 milhões de contos e a celebração, durante o ano de 1989, do novo protocolo de reequilíbrio financeiro, que previa a consolidação da dívida da região, a qual só viria a ter lugar em 1990;

b) As operações passivas a realizar (50 975 910 contos) destinavam-se na sua maior parte (40 309 869 contos) a satisfazer o serviço da dívida, sendo o restante (10 666 041) para fazer face ao défice orçamental;

c) No que diz respeito ao vulgarmente chamado serviço da dívida (passivos financeiros e encargos da dívida) veja-se a sua estrutura, quer na receita quer na despesa e, em cada uma, as variações entre orçamento e conta.

Na Receita:

Enquanto no orçamento a previsão assentava na contracção de dívida de médio e longo prazos (dívida fundada), e desta 93,5% seria dívida interna e os restantes 6,5% dívida externa, a execução (conta) mostra que da dívida contraída (4 172 049 contos) 64,7% (2 700 000 contos) é dívida de curto prazo (dívida flutuante) e os restantes 35,3 % (1 472 049 contos) é

dívida externa de médio e longo prazo.

Na Despesa:

No serviço da dívida previsto no orçamento da despesa havia uma relação entre as amortizações e o pagamento de encargos de 45,5% para as primeiras e 54,5% para os segundos.

Na conta a relação inverte-se cabendo 89,9% do total pago à amortização (4 265 950 contos) e apenas 10,1% (479 771 contos) ao pagamento de encargos.

Para esta inversão contribuiu, decisivamente, a amortização da dívida flutuante, no valor de 4 092 230 contos, ou seja, 96% dos passivos financeiros.

d) Divergências entre os valores constantes da conta e os constantes dos diferentes quadros e anexos insertos no relatório com que abre a Conta da região:

- De + 11,8 mil contos entre o montante dos juros referidos no quadro XVII e no anexo II do relatório (471,8 mil contos) e o valor dos juros constantes na conta da região em Encargos correntes da dívida (460 mil contos);

- De + 41,5 mil contos entre o valor dos outros encargos com a dívida (61,3 = 4 799,0 - 4 265,9 - 471,8), apurados no nº. 3 do já referido relatório e o constante na Conta da região em outros encargos correntes da dívida (19,8 mil contos).

e) É de assinalar também a divergência entre o montante



dos pagamentos com encargos com avales (53 268 787\$50) e o montante dos pagamentos efectuados - juros - em consequência da execução de avales, apurado de acordo com as Resoluções do Conselho de Governo Regional que procedem à realização dos encargos (56 298 226\$50), listadas no número 1.4.3.

f) No quadro XVIII do relatório que acompanha a Conta da região e que representa a posição da dívida da região em 31 de Dezembro de 1989 figura, como dívida ao Banco de Portugal, a importância de 2 675,4 milhares de contos resultante da utilização da conta gratuita que, nos termos do Decreto-Lei nº 33/84, de 24 de Janeiro (já revogado pelo Decreto-Lei nº 336/90, de 30 de Outubro, mas que mantém a mesma conta) a região ali tinha aberta, quando na conta da região aparece, quer na receita (cap. 15 - Contas de Ordem, Grupo 03 - Vice-Presidência e Coordenação Económica, artº. 06 - Banco de Portugal) quer na despesa (Vice-Presidência e Coordenação Económica; Cap. 80 - Contas de Ordem, Div. 06 - Banco de Portugal) precisamente a movimentação daquela importância.

Esta movimentação significa que a conta gratuita junto do Banco de Portugal se encontrava saldada em 31 de Dezembro, como aliás preceituava o nº 2 do citado Decreto-Lei nº. 33/84, de 24 de Janeiro, não existindo por isso esta dívida.

Porém, já o quadro referido não inclui o empréstimo de 2.700.000.000\$00 contraído junto da Caixa Geral de Depósitos (2 000 000 000\$00 - Res. 1 810/89), Banco Pinto & Sotto Mayor (350 000 000\$00 - Res. 1 811/89) e Banco Comercial Português (350 000 000\$00 - Res. 1 812/89), precisamente para regularizar a situação da Conta gratuita junto do Banco de Portugal, atrás referida.

Esta é, aliás, uma das razões da divergência entre o quadro referido e o quadro que se apresenta no nº 1.3 do presente capítulo.

Deve referir-se, também, que a Conta da região não inclui nem no relatório inicial nem nos mapas desenvolvidos qualquer referência à dívida dos Serviços e Fundos Autónomos que existe. Veja-se a título de exemplo, a Resolução do Conselho de Governo Regional nº 958/89, que ratifica a contracção, pelo Instituto do Bordado Tapeçarias e Artesanato, de um empréstimo no valor de 10 000 000\$00 junto do Banco Português do Atlântico.

## 1.4 - A DÍVIDA PÚBLICA INDIRECTA

### 1.4.1-O regime da concessão de avales

Importa, também, analisar os termos em que está prevista a concessão de avales pela Região Autónoma da Madeira que ficou, aliás, igualmente sujeita ao regime de fixação de limites anuais pela Assembleia da República, nos termos do artigo 2º., nº. 1, do Decreto-Lei nº. 336/90.

Tal matéria encontra-se regulada no Decreto Regional nº

23/79/M, de 16 de Outubro.

A concessão de aval regional está prevista em termos amplos, conforme resulta dos artigos 2º. e 3º., que criam um sistema de concessão de aval muito mais facilitado do que é o da concessão de aval pelo Estado (regulado pela Lei nº 1/73, de 2 de Janeiro) ou pela Região Autónoma dos Açores (Decreto Legislativo Regional nº 23/87/A, de 3 de Dezembro).

De facto, não só se prevê que o aval pode ser concedido a qualquer sujeito de direito, como, apesar de se afirmar o carácter excepcional do aval, que só deverá ser prestado para projectos de interesse regional, não se define o que deve ser entendido por interesse regional.

A isto acresce ainda que o número 2 do artigo 3º. prevê que o aval será prestado quando se verificar, no mínimo, uma das seguintes condições:

- a) garantir operações de investimento em capital fixo;
- b) haver participação ou interesse na empresa ou no empreendimento;
- c) constituição de fundo de maneo a empresas de interesse regional;
- d) ser o aval imprescindível ao financiamento em virtude da política bancária.

O artigo 4º. vai ainda mais longe, ao admitir a possibilidade de concessão de aval também quando se visam os seguintes objectivos:

- a) realização de investimentos, mesmo de reduzida rentabilidade, desde que enquadráveis nos objectivos do plano regional;
- b) realização de investimentos de rentabilidade adequada, sendo a empresa economicamente viável, embora possua deficiência transitória de situação financeira.

O artigo 14º. prevê, entretanto, que a concessão de aval confere ao Governo Regional o direito de proceder à fiscalização da entidade beneficiária e que, no caso de fraude, o Governo Regional poderá assumir o controlo da empresa, a título transitório.

A concessão de aval pela região fica, por outro lado, sujeita à aprovação anual, pela Assembleia Regional, de um limite máximo para avales.

Trata-se, no entanto, de uma disposição que teve uma execução muito irregular, como se verifica, por exemplo, pelo Decreto- Legislativo Regional nº. 2/87/M, de 31 de Janeiro, que fixou retroactivamente um limite máximo anual de avales a conceder de 1 500 000 contos para o período entre 1983 e 1986.

## 1.4.2- A prestação de avales em 1989

De acordo com o decreto legislativo regional que aprovou o Orçamento Regional para 1989, foi fixado em 1,5 milhões de contos o limite para a concessão de avales da região, relativos a operações financeiras, não se incluindo no montante fixado no ponto anterior a revalidação de avales.

Durante o ano de 1989 e de acordo com as Resoluções do Conselho de Governo publicadas no Jornal Oficial, o Governo Regional da Madeira concedeu os seguintes avales:

BENEFICIARIO	RESOLUÇÃO	FIM	BANCO	MONTANTE
V. Melim, Lda.	50/89 a)	Livrança	BANIF	6 000 000\$00
EEM	90/89 a) b)	8 Livranças	BANIF	291 950 000\$00
EEM	211/89 a) b)	8 Livranças	BANIF	306 075 000\$00
Pérola de Machico	319/89	Operação Comercial	-	25 000 000\$00
COOMOPA	410/89 a) b)	Livrança	BPA	60 000 000\$00
EEM	415/89 a) b)	9 Livranças	BANIF	273 600 000\$00
BPSM	481/89	Contra garantia	-	29 018 496\$00
BPA (ILMA)	483/89	Contra garantia	-	60 000 000\$00
BPA (ILMA)	484/89	Contra garantia	-	60 000 000\$00
EEM	531/89 b) a)	8 Livranças	BANIF	283 100 000\$00
Soc. Eng. Calheta	603/89 b) a)	Livrança	BPA	7 500 000\$00
EEM	736/89 a) b)	8 Livranças	BANIF	306 075 000\$00
COOMOPA	738/89 a) b)	Livrança	BPA	60 000 000\$00
COOMOPA	886/89 a) b)	Livrança	BPA	60 000 000\$00
EEM	934/89 a) b)	8 Livranças	BANIF	265 050 000\$00
Club Sports Madeir	1028/89	Livrança	BANIF	14 000 000\$00
COOMOPA	1055/89 a) b)	Livrança	BPA	60 000 000\$00
EEM	1158/89 b) a)	8 Livranças	BANIF	274 250 000\$00
Soc. Eng. Calheta	1171/89 b) a)	Livrança	BPA	17 500 000\$00
Vários	1205/89	Dtª Superfície	CGD	180 000 000\$00
EEM	1289/89 a) b)	8 Livranças	BANIF	287 525 000\$00
COOMOPA	1384/89 a) b)	Livrança	BPA	60 000 000\$00
EEM	1500/89 a) b)	8 Livranças	BANIF	256 500 000\$00
COOMOPA	1503/89 a)	Operação de crédito	CGD	90 000 000\$00
BTA (ILMA)	1541/89	Contra garantia	BTA	108 000 000\$00
COOMOPA	1623/89 a)	Livrança	BPA	60 000 000\$00
EEM	1624/89 a)	8 Livranças	BANIF	265 400 000\$00
EEM	1773/89 a)	7 Livranças	BANIF	278 250 000\$00
Soc. Eng. Calheta	1867/89 a)	Livrança	BPA	8 500 000\$00
EEM	1923/89 a)	6 Livranças	BANIF	247 500 000\$00

T O T A L 4 300 793 496\$00

a) Revoga Resolução anterior:

b) Revogada

Por em regra se tratar de avales concedidos a operações de crédito tituladas por livranças que consistiam na reforma de outras livranças anteriormente avalisadas, como se constata da relação anterior, o total apurado não constitui a responsabilidade do Governo Regional por avales concedidos nem pode ser considerado para a determinação da observância ou não do limite fixado no Decreto Legislativo Regional nº. 17/89/M, que aprovou o Orçamento da região para 1989 e a que se fez referência no início.

O limite de 1 500 000 contos fixado e onde não se incluem as revalidações de avales, que foram a grande maioria, nunca foi atingido.

Ainda de acordo com as resoluções publicadas, os avales concedidos pela primeira vez foram:

RESOLUÇÃO	BENEFICIARIO	MONTANTE
319/89	Pérola de Machico	25 000 000\$00
481/89	BPSM	29 018 496\$00
483/89	ILMA	60 000 000\$00
484/89	ILMA	60 000 000\$00
1028/89	Club Sports Madeira	14 000 000\$00
1205/89	Dtº. de superfície	180 000 000\$00
1541/89	ILMA	108 000 000\$00
	<b>T O T A L</b>	<b>476 018 496\$00</b>

Deve, porém, salientar-se que, no final do ano de 1989 (31 de Dezembro), a responsabilidade da Região por avales concedidos rondava os 13 345 800 contos, o que representava 39,4% da receita corrente arrecadada neste ano.

Pese embora o facto de metade desta responsabilidade (6.600.208 contos) dizer respeito ao aval prestado aos Municípios da região, relativo ao protocolo de reequilíbrio financeiro por estes assinado em 1988, é, todavia, um valor elevado que deverá fazer repensar a forma de fixação do limite das responsabilidades da região por avales a conceder.

Tendo em consideração que algumas das operações financeiras objecto de aval da Região foram realizadas em moeda estrangeira, podemos registar o total da dívida garantida nos termos seguintes:

INTERNA .....	12 940 359 395\$00
EXTERNA .....	405 465 661\$00 *
<b>T O T A L</b>	<b>13 345 825 056\$00</b>

\* De acordo com o orçamento cambial para 1989 e aplicando as taxas de conversão relativas às moedas em que se realizam aquelas operações.

## 1.4.3-Execução de avales em 1989

No ano de 1989 a região foi chamada ao pagamento de responsabilidades assumidas nos termos do quadro seguinte, e de acordo com as Resoluções do Conselho de Governo Regional, publicadas no Jornal Oficial:

RESOLUCAO	BENEFICIARIO	PAGAMENTO		
		CAPITAL	JUROS	TOTAL
326/89	Fernando Alves	9.749.233.50	3.029.439.50	12.778.673.00
1501/89	Joao Pedro dos Santos	9.580.070.00	2.511.350.50	12.091.420.50
1809/89 *	William Hinton & Sons,Lda		11.466.764.00	11.466.764.00
1824/89		15.000.000.00	3.379.125.50	18.379.125.50
1865/89	Santa Casa da Misericórdia		34.578.183.00	34.578.183.00
1914/89	VIMEX		1.333.364.50	1.333.364.50
	TOTAL	34.329.303.50	56.298.227.00	90.627.530.50

\*Não se trata de um pagamento por execução de aval mas sim de uma transferência para a empresa para financiamento de despesas, mas que foi classificada pela C.E. 03.02.01 - A (Encargos correntes da Dívida - Encargos com avales)

Mais uma vez se assinala, como já se havia feito no número 1.3.4., alínea e), a diferença de - 3 039 439\$50 existente entre o montante apurado na coluna de juros (56 298 227\$00) e o constante na Conta da região na Vice-Presidência e Coordenação Económica, Cap. 01 - Gabinete e Serviços de Apoio, C.E. 03.02.01-A - Encargos correntes da dívida, Outros encargos correntes da dívida, Despesas diversas, Encargos com avales.

### 1.5 - A DÍVIDA PÚBLICA TOTAL

Tendo em atenção os elementos anteriormente analisados, a dívida pública total (directa e garantida) da Região Autónoma da Madeira seria, em 31/12/89, aproximadamente, de 103 milhões de contos, como nos apresenta o quadro seguinte:

(Contos)

	INTERNA	%	EXTERNA	%	TOTAL	%
DÍVIDA DIRECTA	88.066.972	87.2%	1.475.000	78.4%	89.541.972	87.0%
DÍVIDA INDIRECTA	12.940.359	12.8%	405.465	21.6%	13.345.825	13.0%
<b>TOTAL</b>	<b>101.007.331</b>	<b>100.0%</b>	<b>1.880.465</b>	<b>100.0%</b>	<b>102.887.797</b>	<b>100.0%</b>

Registe-se o peso da dívida indirecta correspondente 13% da dívida total, para o que contribuiu significativamente a dívida dos municípios da região, avalizada pelo Governo Regional.

No fim do presente capítulo analisam-se mais detalhadamente as incidências do serviço da dívida na situação financeira da região.

## 2 - OS PROGRAMAS DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO

### 2.1 - O Protocolo de 1986

As dificuldades financeiras da Região Autónoma da Madeira e a acumulação da dívida pública regional deram origem à celebração de programas de reequilíbrio financeiro entre o Estado e a região que, consubstanciando formas de apoio do Estado, tiveram, no entanto, como consequência a introdução de limitações significativas ao quadro normal da autonomia financeira regional.

Do Protocolo celebrado em 1986 resultou, designadamente, a obrigação para os órgãos de governo regional de tomarem

medidas no sentido da travagem do crescimento da despesa pública e de redução da dívida regional, fixando-se valores máximos de variação orçamental admitidos anualmente e prevendo-se um acompanhamento mensal da execução orçamental a cargo da região autónoma e do Ministro das Finanças para averiguar do cumprimento das metas que seriam objecto da revisão semestral.

Entre as obrigações assumidas pelo Governo Regional da Madeira, figurava a já assinalada de contenção das despesas, expressa no ponto 5.1., segundo o qual:

“Nos anos de 1986 e seguintes, a Região Autónoma da Madeira tomará as medidas para, de acordo com as metas fixadas no Anexo III:

- Conter o crescimento real das despesas com pessoal:

- Aplicar regras de mobilidade e reafectação de pessoal, de modo a evitar quaisquer aumentos efectivos, eliminar a existência de “tarefas” e conseguir ganhos de produtividade;

- Conter as outras despesas correntes (excluindo juros) e investimentos públicos.

Os pontos 5.2 e 6 previam diversas outras obrigações para

o Governo Regional da Madeira, nos seguintes termos:

“5.2 Respeitar-se-ão “tectos” máximos para o déficite anual e para as variações anuais, em termos nominais e reais, da dívida. A acomodação a estes “tectos” é assegurada por economias, no volume global de despesas, conforme alínea i) do Anexo III.”

“6. Os preços dos combustíveis líquidos e gasosos na Região Autónoma da Madeira, serão gradualmente aproximados aos preços praticados no continente.

Os preços sobre o cais de embarque, devem ser calculados tendo em conta os custos de transporte e a margem de distribuição e comercialização, competindo à Região Autónoma da Madeira levar a cabo uma política regional de preços de energia tanto no sector dos combustíveis líquidos e gasosos como no da electricidade.

O preço dos fornecimentos de fuel à EEM não ultrapassará o preço praticado à EDP.”

Do ponto 4 resultava ainda a obrigação de tomar as medidas necessárias “para aumentar as receitas e promover uma gradual substituição do investimento público pelo privado, para o que poderão contribuir os projectos designados por Zona Franca Industrial e «Offshore» Bancário. Estes projectos não deverão constituir, porém, fontes de despesa pública.”

Em contrapartida, o Governo da República obrigou-se a avaliar a emissão dos empréstimos obrigacionistas necessários para 1986 e a assumir a responsabilidade pelos investimentos enumerados no ponto 9, no valor de um pouco mais de três milhões de contos.

## 2.2 - O Protocolo de recuperação financeira de 1989

Mais rigoroso e detalhado é o Protocolo de recuperação financeira assinado em 1989 e aprovado por Resolução do Conselho de Ministros de 21 de Setembro.

Na base do Protocolo estão duas ideias essenciais; a consolidação da dívida regional, com concessão de apoio financeiro do Estado para o pagamento dos juros e a criação de um conjunto de regras apertadas quer quanto às opções orçamentais dos órgãos de Governo Regional, quer quanto às relações financeiras entre o Estado e a região.

No que diz respeito à consolidação da dívida, o ponto 7 previa que a mesma, na parcela já avaliada, continuasse a beneficiar de aval do Estado e que este assegurasse através da necessária inscrição orçamental o pagamento de 50 por cento dos juros relativos à dívida consolidada, efectuando o pagamento directo às instituições credoras no momento de vencimento dos juros.

Por outro lado, o ponto 7 previa que “Se por força de aval do Estado, a República fôr chamada a cumprir a obrigação principal, as verbas correspondentes serão abatidas às

transferências do Orçamento do Estado e, em caso de insuficiência desta, às receitas fiscais cobradas pela Administração Central e transferidas para a RAM. O mesmo procedimento será adoptado no caso do serviço da dívida resultante da consolidação de avales do Estado executados não ser pontualmente cumprido pela RAM.”

No que diz respeito às obrigações do Governo Regional da Madeira, elas constam essencialmente do ponto 1 que prevê:

“1. O Governo Regional da Madeira, no quadro da sua competência em matéria orçamental e para efeito de execução deste programa, compromete-se a respeitar as seguintes metas orçamentais para o período de 1989/93:

1.1 As despesas correntes sem juros terão um acréscimo real não superior a 1% ao ano;

1.2 Após a operação de saneamento financeiro descrita em 6, o saldo do Orçamento Regional, incluindo juros, será sempre não negativo (regra de equilíbrio orçamental);

1.3 Estas metas dizem respeito ao orçamento consolidado do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos.”

O Governo Regional da Madeira obriga-se ainda a assegurar a igualdade dos preços dos combustíveis com os preços praticados no continente, com a eventual excepção do fuel óleo fornecido à Empresa de Electricidade da Madeira.

Quanto ao Governo da República, e para além da assinalada ajuda financeira ao pagamento dos juros, prevê também o Protocolo que o Orçamento do Estado assegure a comparticipação nacional nos sistemas comunitários de incentivos financeiros.

Por outro lado, o ponto 3 define um critério para as transferências do Orçamento do Estado para o orçamento regional nos seguintes termos:

“3. O Governo, no período de vigência deste programa e no limite das suas competências, em matéria orçamental, compromete-se a inscrever nos orçamentos do Estado verbas a transferir para a Região Autónoma da Madeira (TR) cujo valor anual será determinado do seguinte modo:

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

PC

Sendo:

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.

PC - População do Continente, segundo o último senso disponível.

PM - População da Madeira, segundo o último senso disponível.

B - Coeficiente de majoração fixado em 2/3.

PIDDAC M - Valor do PIDDAC orçamentado para projectos a realizar na RAM, com excepção das infraestruturas aeroportuárias.

As transferências do OE processar-se-ão em prestações trimestrais a efectuar nos cinco primeiros dias de cada trimestre.”

Ainda no contexto do relacionamento entre o Estado e a região, é de notar que o ponto 2 prevê que o Governo da República fará constar da proposta de orçamento anual que o financiamento adicional líquido da Madeira será igual a 0 e que não poderá ser concedido novo aval a qualquer dívida adicional, previsão que tem concretização no artigo 6º da Lei nº. 101/89 de 28 de Dezembro, Lei do Orçamento do Estado para 1990.

### 3 - O SERVIÇO DA DÍVIDA NO CONTEXTO DAS FINANÇAS REGIONAIS

Como se salientou no Capítulo IV, pela análise da evolução das receitas e das despesas regionais, entre 1980 e 1989, a insuficiência das receitas correntes e das transferências do Estado para cobrirem as despesas públicas regionais foi determinante para o aumento da dívida pública regional. Tal aumento foi ainda mais acelerado pela incapacidade da região em fazer face aos próprios encargos da dívida.

O incumprimento das obrigações de amortização e pagamento de juros levou, de facto, a uma acumulação de juros de mora e à necessidade de novos empréstimos que vieram a incorporar capitalizações de juros que contribuíram de uma forma decisiva para o aumento da dívida.

Pelo quadro seguinte pode ter-se uma ideia da importância do serviço da dívida regional no conjunto das despesas.

#### SERVICO DA DIVIDA : DESPESAS (R.A.M.)

ANOS	DESIGNAÇÃO			DESIGNAÇÃO		DESIGNAÇÃO		DESIGNAÇÃO		DESIGNAÇÃO		
	(1)	(2)	(3)	(2)+(3)	(1)+(2)+(3)	JUROS	AMORTIZACOES	(6)+(7)	(6)/(1)	(7)/(4)	(8)/(5)	
1980	4.968	578	2.132	2.710	7.678	35	234	269	0.7%	8.6%	3.5%	
1981	6.212	1.826	4.743	6.569	12.781	108	1.502	1.610	1.7%	22.9%	12.6%	
1982	8.585	475	6.250	6.725	15.310	1.191	1	1.192	13.9%	0.0%	7.8%	
1983	11.375	825	6.921	7.746	19.121	2.739	-	2.739	24.1%	0.0%	14.3%	
1984	10.388	1.245	6.484	7.729	18.116	466	845	1.311	4.5%	10.9%	7.2%	
1985	14.628	1.659	8.343	10.002	24.630	1.186	1.035	2.221	8.1%	10.3%	9.0%	
1986	24.027	12.682	9.472	22.154	46.181	7.872	11.795	19.667	32.8%	53.2%	42.6%	
1987	29.060	5.152	6.471	11.623	40.683	10.577	2.260	12.837	36.4%	19.4%	31.6%	
1988	24.268	5.385	9.542	14.927	39.195	2.629	1.942	4.571	10.8%	13.0%	11.7%	
1989	27.623	8.532	10.659	19.191	46.814	533	4.266	4.799	1.9%	22.2%	10.3%	

Estabelecendo a comparação destes valores com os do quadro seguinte, pode ver-se que a região apresenta uma percentagem de serviço da dívida que é, em regra, muito inferior à do Estado, assim como o é a relação entre os juros e as despesas correntes e entre as amortizações e as despesas de capital.

SERVICO DA DIVIDA : DESPESAS [ESTADO]

DESIGNACAO	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS CAPITAL	(1)+(2) (3)	JUROS (4)	AMORTIZACOES (5)	(4)+(5) (6)	(4)/(1) (7)	(5)/(2) (8)	(6)/(3) (9)
ANOS	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1980	261.556	91.588	353.144	36.574	10.040	46.614	14.0%	11.0%	13.2%
1981	357.658	108.106	465.764	74.930	25.134	100.064	21.0%	23.2%	21.5%
1982	429.433	149.022	578.455	98.446	32.017	130.463	22.9%	21.5%	22.6%
1983	554.433	191.212	745.645	143.714	64.852	208.566	25.9%	33.9%	28.0%
1984	705.417	237.597	943.014	195.680	105.464	301.144	27.7%	44.4%	31.9%
1985	956.824	280.396	1.237.220	265.888	131.032	396.920	27.8%	46.7%	32.1%
1986	1.216.501	331.550	1.548.051	363.066	140.052	503.118	29.8%	42.2%	32.5%
1987	1.353.714	413.615	1.767.329	405.233	197.808	603.041	29.9%	47.8%	34.1%
1988	1.599.973	658.615	2.258.588	457.398	413.548	870.946	28.6%	62.8%	38.6%

É evidente que os valores do serviço da dívida da região são inferiores aos que teriam existido, no caso de cumprimento pontual das obrigações existentes, como se evidencia no quadro seguinte, que apresenta o grau de execução orçamental da região ao serviço da dívida. Fica-se com a ideia de que, em caso de cumprimento das obrigações orçamentadas, o resultado seria muito diverso e teria comprometido eventualmente as restantes despesas públicas regionais.



SERVICO DA DIVIDA : GRAU DE EXECUCAO  
DO ORCAMENTO DA R.A.M.

(Milhares de Contos)

ANOS	DESIGNACAO	JUROS	AMORTIZACOES	TOTAL
1980	ORCAMENTO	36	235	271
	CONTA	35	234	270
	G.EXEC.(%)	100	100	100
1981	ORCAMENTO	140	1,502	1,642
	CONTA	108	1,502	1,610
	G.EXEC.(%)	77	100	98
1982	ORCAMENTO	1,218	141	1,359
	CONTA	1,191	1	1,192
	G.EXEC.(%)	98	1	88
1983	ORCAMENTO	3,036	200	3,236
	CONTA	2,739	0	2,739
	G.EXEC.(%)	90	0	85
1984	ORCAMENTO	4,689	2,500	7,189
	CONTA	466	845	1,311
	G.EXEC.(%)	10	34	18
1985	ORCAMENTO	5,766	2,039	7,805
	CONTA	1,186	1,035	2,221
	G.EXEC.(%)	21	51	28
1986	ORCAMENTO	9,571	11,845	21,416
	CONTA	7,872	11,795	19,666
	G.EXEC.(%)	82	100	92
1987	ORCAMENTO	10,910	4,026	14,936
	CONTA	10,577	2,260	12,837
	G.EXEC.(%)	97	56	86
1988	ORCAMENTO	11,125	7,891	19,016
	CONTA	2,629	1,942	4,571
	G.EXEC.(%)	24	25	24
1989	ORCAMENTO	22,055	18,355	40,410
	CONTA	533	4,266	4,799
	G.EXEC.(%)	2	23	12

O baixo grau de execução orçamental, acentuado a partir de 1987, reflecte as dificuldades das finanças regionais que levaram à celebração do Protocolo de reequilíbrio financeiro em 1989, atrás analisado, e à subsequente operação de consolidação da dívida pública regional.

Ainda que esta operação de consolidação possa determinar um mais fácil cumprimento dos compromissos, a análise da evolução das finanças regionais e do endividamento público durante o período analisado permite pensar que o problema da dívida se continuará a fazer sentir no futuro, sendo de prever que as despesas necessárias ao cumprimento das obrigações daí decorrentes constituirão, nos próximos anos, uma forte condicionante da política orçamental regional, que se deverá fazer sentir de forma mais nítida quando se iniciar a amortização dos empréstimos obrigacionistas.

(1) *Sobre este tema, veja-se o estudo inédito de Eduardo Paz Ferreira, "Finanças Regionais e a Dívida Pública da Região Autónoma da Madeira".*

(2) *Rever capítulo II, nº 2.2.2, pág.61.*

(3) *Ainda que da mesma crítica fosse já passível o regime anterior que, na prática, assentava numa regularização no final do ano, mas apenas por alguns dias.*

(4) *Esta a razão pela qual esta dívida não foi considerada no Acórdão nº. 5190 da Secção Regional do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República II Série, de 11-3-91, de julgamento de concessão de visto às obrigações gerais relativas aos empréstimos, tendo em vista a consolidação da dívida da Região Autónoma da Madeira.*

(5) *Vd quadros do Capítulo IV.*

(6) *Vd, por exemplo, os empréstimos internos amortizáveis autorizados pelo Decreto-Lei nº 342-A/81, de 15 de Dezembro e pelo Decreto-Lei nº 354-A/81, de 30 de Dezembro.*

(7) *Como sucedeu, por exemplo, com as "Obrigações do Tesouro, triannual, 1982", autorizadas pelo Decreto-Lei nº 148/82, de 28 de Abril, com o empréstimo interno amortizável, autorizado pelo Decreto-Lei nº 471/82, de 10 de Dezembro e como empréstimo interno amortizável autorizado pelo Decreto-Lei nº 495/82, de 31 de Dezembro. De resto, mesmo os FIP-82 - empréstimo destinado à subscrição pública - autorizados pelo Decreto-Lei nº 115-C/82, de 14 de Abril, previam um diferencial de apenas 2 por cento em relação à taxa de desconto do Banco de Portugal.*

(8) *Foi esta, designadamente, a taxa praticada em relação às "Obrigações do Tesouro, triannual, 1983", cuja emissão foi aprovada pelo Decreto-Lei nº 174/83, de 2 de Maio, e dos empréstimos internos amortizáveis, emitidos ao abrigo do Decreto-Lei nº. 393/83, de 27 de Outubro e do Decreto-Lei nº 456-B/83, de 28 de Dezembro.*

(9) *Foi, entretanto publicado o Decreto-Lei nº 382/83, de 3 de Outubro, que determinou que, em relação aos empréstimos internos amortizáveis anteriormente emitidos e colocados junto do Banco de Portugal ou de outras instituições financeiras, a taxa de juro fosse a correspondente à taxa de desconto do B.P. no momento da colocação do empréstimo e não do início de cada período de contagem de juros, como resultava dos diplomas que tinham autorizado as emissões.*

(10) *Vd quadros do Capítulo IV.*

(11) *Vd quadros do Capítulo IV.*

## CAPÍTULO VIII

### A ACÇÃO FISCALIZADORA DA SECCÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

#### 1. - GENERALIDADES

Desde o início do seu funcionamento, em dois de Maio de 1988, e no âmbito das suas atribuições, quer ao nível da fiscalização prévia (visto) quer ao nível da fiscalização sucessiva (julgamento de contas), a actividade da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas pode traduzirse, entre outros, pelos seguintes indicadores:

A - A fiscalização prévia (visto)

Número de Processos Apreciados

#### A - A fiscalização prévia (visto)

Número de Processos Apreciados

+-----+-----+-----+-----+			
NUMERO DE PROCESSOS			
+-----+-----+-----+-----+			
ANO	PESSOAL	MATERIAL	TOTAL
+-----+-----+-----+-----+			
1988	4,306	269	4,575
1989	8,032	687	8,719
1990	8,085	448	8,533
+-----+-----+-----+-----+			
TOTAL	20,423	1,404	21,827
+-----+-----+-----+-----+			

Para o elevado número de processos de pessoal contribuiu decisivamente a Secretaria Regional da Educação Juventude e Emprego que, à sua conta, remeteu para esta Secção Regional, em :

1988	1 920 (44,6%)
1989	5 253 (65,4%)
1990	4 630 (57,3%)

Quanto aos processos de material (empreitada, fornecimento de bens ou serviços, concessão, compra e venda, etc.), por via da centralização no notário privativo da celebração de, praticamente, todos os contratos da Administração Regional Autónoma, são na quase totalidade enviados pela Presidência do Governo Regional, ainda que a organização e execução da maioria seja da responsabilidade da Secretaria Regional do

## Equipamento Social.

O número de processos remetidos pelas autarquias locais (1) foi, em:

1988	82 (30,5%)
1989	178 (25,9%)
1990	118 (26,3%)

Sobre eles recaíram as seguintes decisões:

ANO	DECISAO					TOTAL
	VISADO	VISADO C/ RECOMEND.	RECUSADO	DEVOLV. POR EXTEMPOR.	OUTRA (*)	
1988	4015	556	2	-	2	4575
1989	8237	372	29	12	79	8719
1990	7750	175	8	18	582	8533
<b>TOTAL</b>	<b>20002</b>	<b>1103</b>	<b>29</b>	<b>30</b>	<b>663</b>	<b>21827</b>

(\*) - Anotados; Visto Tácito; Devolvidos

## B - A fiscalização sucessiva (Julgamento de contas)

O número de contas enviadas à Secção Regional da Madeira para análise e posterior julgamento no que diz respeito às primeiras três gerências sob sua jurisdição é-nos fornecido pelo quadro seguinte:

AREA ANO	SERV. FUND. AUTONOMOS	SAUDE	ENSINO	AUTARQ.	OUTROS	TOTAL
1987	9	3	23	15	2	52
1988	9	3	23	18	2	55
1989	12	3	23	12	0	50
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>9</b>	<b>69</b>	<b>45</b>	<b>4</b>	<b>157</b>

O seu estado de apreciação por esta Secção Regional é o seguinte:

ANO	JULGADAS	EM FASE JULGAMENTO	EM ESTUDO	TOTAL
1987	38	8	6	52
1988	25	15	6	(*) 46
1989	10	8	29	(*) 47
TOTAL	73	31	41	145

(\*) Foram devolvidas 9 contas referentes a 1988 e 3 referentes a 1989 nos termos da Lei n. 86/89, de 8 de Setembro.

## 2. - PRINCIPAIS IRREGULARIDADES

No decurso da sua actividade várias foram as situações detectadas que lhe mereceram reparos e que agora sucintamente se enumeram.

### 2.1 - No âmbito da fiscalização prévia

#### A) Instrução processual

Constatou-se a existência de deficiente instrução processual, o que implicou demoras prolongadas na resolução dos processos.

Tem-se assistido a uma melhoria, lenta mas progressiva, neste domínio.

#### B) Desfasamento legislativo

Verificou-se, com alguma frequência, ou ausência de legislação regional aplicável ao caso concreto, ou a manutenção em vigor de legislação regional cuja legislação nacional de suporte foi já modificada.

#### C) Urgente conveniência de serviço

Nos provimentos por urgente conveniência de serviço detectaram-se, com alguma regularidade, dois tipos de situações:

- Produção de efeitos em data anterior à do despacho autorizador.

- Desrespeito pelos prazos de remessa a esta Secção Regional dos processos para efeitos de fiscalização prévia.

#### D) Contratos de pessoal

Verificou-se a utilização preferencial de contratos de pessoal (a prazo ou prestação de serviços, designadamente a tarefa) em

detrimento do preenchimento dos lugares nos respectivos quadros.

O pagamento das despesas emergentes destes contratos através das dotações orçamentais referentes a "Aquisição de Serviços" permitia o contornar do disposto na cláusula 5.1 do "Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira" de 26 de Fevereiro de 1986 que proibia o crescimento real das despesas com o pessoal bem como o aumento de efectivos.

#### E) Contratos de prestação de serviços

Deu-se conta de que a administração regional autónoma recorreu, com frequência, à celebração de contratos de prestação de serviço para a execução de trabalho subordinado com vista a ultrapassar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, do Decreto-Lei nº. 280/85, pelo Acórdão do Tribunal Constitucional nº. 185/89, publicado no D.R., I Série, de 8 de Março de 1989.

#### F) Acumulações (S.R.E.J.E.)

Na Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego deu-se conta do recurso sistemático ao regime de "acumulação" do pessoal docente, mesmo em relação ao exercício de funções no mesmo estabelecimento de ensino em situações de verdadeiro trabalho extraordinário. Assim se ultrapassavam os limites impostos para a realização de trabalho extraordinário.

Esta é uma prática que quase se pode considerar institucionalizada quer a nível da classe docente quer dentro da própria Secretaria Regional.

#### G) Alargamento da área de recrutamento

Com frequência, e nem sempre com a suficiente fundamentação, assistiu-se à utilização da portaria prevista no artº 2º. do D.L. nº. 191-F/79, de 26 de Junho, para efeitos de

alargamento da área de recrutamento do pessoal dirigente.

#### H) Contratos adicionais

No âmbito dos contratos de empreitada, são muitas as situações de celebração de contratos adicionais que, em muitos casos, revelam falta de rigor na previsão e noutros indiciam uma prática que visa, à partida, simplificar o processo de escolha do adjudicatário.

Normalmente, este tipo de contratos revela as seguintes deficiências:

- Inexistente ou insuficiente justificação da não previsão dos trabalhos em causa quando da adjudicação inicial.
- Falta de ordem escrita do dono da obra acompanhada dos elementos técnicos complementares.
- Celebração do contrato após a realização dos trabalhos, visando apenas a regularização financeira dos pagamentos a efectuar.

### 2.2 - No âmbito da fiscalização sucessiva

#### A) Instrução processual

As contas de gerência, submetidas a julgamento desta Secção Regional, apresentavam-se, em regra, deficientemente instruídas. Esta deficiente instrução, além de dificultar a apreciação e julgamento das contas de gerência, revela também grandes deficiências ao nível da organização dos respectivos serviços de contabilidade, bem como ao nível da contabilização das receitas e despesas e escrituração dos documentos contabilísticos de suporte.

Deve, no entanto, assinalar-se que se vem verificando uma melhoria neste domínio, ainda que lenta.

#### B) Autonomia Financeira

A grande maioria dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira não dispõe de receitas próprias (elemento caracterizador por excelência da autonomia financeira - Lei nº. 8/90, de 20 de Fevereiro, artº. 6º.) minimamente suficientes para fazer face às suas despesas.

Deixando de lado a Assembleia Legislativa Regional, atendendo à sua natureza, é o caso especialmente dos serviços dependentes da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (Direcções Regionais de Saúde Pública e dos Hospitais), do Serviço Regional de Protecção Civil, do Fundo Especial para a Extinção da Colónia e do Fundo Madeirense para o Seguro de Colheitas, em que as transferências do Orçamento da região constituem, nalguns casos, a quase totalidade e noutros a grande maioria das suas receitas.

O regime de autonomia administrativa é, assim, o que mais se coaduna com esta realidade.

#### C) Contas de Ordem

A maioria dos serviços dotados de autonomia administrativa

e financeira não observa o mecanismo de contas de ordem no que diz respeito às receitas próprias por eles arrecadadas.

Com este procedimento, nem o Orçamento nem a Conta da região abrangiam a totalidade das receitas e despesas da administração regional, contrariando os princípios da unidade e da universalidade orçamental. Esta questão foi tratada com algum pormenor no nº. 3.4 do capítulo VI.

#### D) Orçamentos privativos

Detectaram-se deficiências na elaboração dos orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos quer pela falta de peças essenciais (por exemplo, memórias descritivas), quer pela inobservância de certos princípios orçamentais (nomeadamente o equilíbrio corrente) ou que ainda pela não elaboração de orçamentos suplementares, designadamente para a utilização do saldo da gerência anterior.

Quanto à aprovação dos orçamentos privativos (inicial e suplementares), nem sempre eram aprovados pela entidade competente (Secretário Regional da pasta).

Convém, no entanto, referir que se têm verificado melhorias desde o início do funcionamento da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas até hoje.

#### E) Autonomia administrativa

Os serviços da administração regional autónoma dotados de autonomia administrativa, na sua maioria sob tutela da Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego, apenas aproveitam, na prática, deste seu regime jurídico-financeiro a facilidade do pagamento directo das suas despesas.

Quanto ao resto está centralizado e dependente da tutela (por intermédio da Direcção Regional de Administração, Finanças e Pessoal - movimento de pessoal, controlo e gestão dos meios financeiros, etc.), o que deixa sem grande conteúdo a autonomia administrativa e dificulta a efectivação de responsabilidades.

#### F) Autonomia administrativa : orçamentos privativos

Até 1989 os serviços dotados de autonomia administrativa elaboravam orçamentos do tipo privativo.

Tal se devia ao facto de no Orçamento da região as verbas que lhes eram afectas se encontrarem inscritas em dotações bastante agregadas: "Despesas correntes: Pessoal e Manutenção" e "Despesas de Capital".

Daqui resultava grande dificuldade na execução e controlo desses "orçamentos privativos", por falta de correspondência entre a escrituração do próprio serviço e a efectuada na Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade.

Como já se referiu, esta prática foi corrigida com a aprovação do Orçamento da região para 1990, onde aparecem, já discriminadas, as verbas a atribuir a cada serviço.

#### G) Encargos assumidos e não pagos

Nomeadamente no ano de 1988 muitas foram as contas de gerência que encerraram com grandes relações de encargos assumidos e não pagos.

Causas para esta situação foram a falta de disponibilidade orçamental, algumas vezes (poucas), e a falta de disponibilidade de tesouraria, quase sempre.

## CONCLUSÕES

### 1 - AJUSTAMENTO

#### Receita:

Saldo do ano anterior .. 63 257 836\$50

Receita cobrada ..... 56 372 115 448\$00 56 435 373 284\$50

#### Despesa:

Pagamentos efectuados .. 56 432 500 667\$20

Saldo para anos seg. ... 2 872 617\$30 56 435 373 284\$50

Não pode o saldo de encerramento ser confirmado por duas razões:

1ª - A Conta da região é totalmente omissa quanto à situação da Tesouraria.

2ª - Por falta de fiabilidade das peças instrutórias não foi possível liquidar e julgar a conta do Tesoureiro da região referente ao ano de 1989.

### 2 - RECOMENDAÇÕES

#### 2.1 - Iniciativas legislativas

Tendo em conta o vazio legislativo e a indefinição de muitas questões jurídico-financeiras, por falta de legislação adequada, julga-se que será recomendável a adopção das iniciativas legislativas adequadas junto dos órgãos constitucional e/ou estatutariamente competentes, tendentes à aprovação de:

A) Lei de enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a região;

B) Lei de enquadramento do orçamento da região, incluindo normas sobre a organização e estrutura da Conta da região;

C) Regulamentação da aplicação, na Região, da lei das finanças locais (Lei nº 1/87, de 6/1) e adaptação à região do regime jurídico relativo à concessão de auxílios financeiros às autarquias locais (Decreto-Lei nº 363/88, de 14 de Outubro) e do regime jurídico relativo aos contratos programas e acordos de colaboração (Decreto-Lei nº 384/87, de 24 de Dezembro);

D) 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;

E) Legislação relativa aos empréstimos a conceder pela região e, bem assim, a quaisquer outras formas de operações

activas;

F) Definição do regime jurídico dos subsídios, subvenções e outras formas de apoio financeiro a conceder pela região;

G) 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.

#### 2.2 - Elaboração do orçamento: circular

Deve a circular de elaboração do orçamento, emitida pela Secretaria Regional das Finanças, precisar as metas a atingir ao nível dos indicadores macro-económicos, designadamente crescimento global e sectorial das despesas públicas e crescimento económico, bem como conter as instruções de rigorosa observância dos princípios orçamentais.

#### 2.3 - Elaboração do orçamento: previsão

Será recomendável maior realismo na previsão de receitas e despesas.

#### 2.4 - Orçamento: estrutura

O orçamento da região deverá passar a apresentar a estrutura prevista no artº. 12º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, adaptada à realidade regional, enquanto não for aprovada a legislação referida na recomendação 2.1. B).

## 2.5 - Orçamento: anexos informativos

Deve o orçamento da região conter os anexos informativos que permitam uma visão global de todo o sector público regional e justifiquem a política orçamental apresentada, designadamente os previstos no artº. 13º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, e os previstos nos artºs. 13º e 14º da Lei nº 1/87, de 6 de Janeiro (Finanças Locais).

## 2.6 - Aprovação do orçamento

Deve o orçamento da região ser tempestivamente aprovado, de forma a possibilitar a sua entrada em vigor no início do ano económico a que respeita.

## 2.7 - Alterações orçamentais

Deverá evitar-se o recurso a dotações de capital para reforço de dotações de despesa corrente, por esta prática não ser consentânea com o princípio do equilíbrio corrente.

## 2.8 - Orçamento: contas de ordem

Não é correcta a inclusão, em contas de ordem de movimentos financeiros que nada têm a ver com a natureza destas, como é o caso dos que estão incluídos em "Outras Contas de Ordem" e ainda o Fundo de Equilíbrio Financeiro das Autarquias ou os provenientes dos fundos estruturais.

Pese embora a melhoria que já se verificou no orçamento para 1991, deve este procedimento ser revisto.

## 2.9 - Conta da região: aprovação

Deve a conta da região ser aprovada dentro dos prazos legais ou seja até 31 de Dezembro do ano seguinte àquele a que diz respeito.

## 2.10 - Conta da região: estrutura

A conta da região deverá apresentar a mesma estrutura do Orçamento a que se fez referência em 2.4.

## 2.11 - Conta da região: anexos informativos

Na conta da região devem constar todos os elementos que permitam uma visão e análise de todo o sector público designadamente nos domínios de:

- Tesouraria
- Património
- Subsídios
- Serviços e Fundos Autónomos
- Autarquias Locais

## - Empresas Públicas Regionais

### 2.12 - Contas provisórias

Deverá o Governo Regional publicar trimestralmente contas provisórias.

### 2.13 - Contas de ordem

Os serviços e fundos autónomos deverão observar o mecanismo de contas de ordem de molde a que na conta da região se observem os princípios da unidade e da universalidade.

### 2.14 - Serviços e fundos autónomos

Revisão do critério de atribuição da natureza de serviço autónomo, tendo em atenção os critérios definidos no artº. 6º da Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro.

### 2.15 - Despesas do plano

Recomenda-se a elaboração de relatórios sobre a execução de plano e a consecução dos objectivos fixados.

### 2.16 - 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.

### 2.17 - Tesouraria: contabilização

Deverão os processos de contabilização dos movimentos de tesouraria ser corrigidos de forma a permitirem uma análise dos movimentos de entrada e saída dos fundos compatível com a execução orçamental.

### 2.18 - Subsídios e participações: autarquias locais

A atribuição de participações financeiras às autarquias locais deverá obedecer aos pressupostos e critérios definidos na lei das finanças locais (Lei nº 1/87) e legislação complementar (Decreto-Lei nº 363/88, de 14 de Outubro e Decreto-Lei nº 354/87, de 24 de Dezembro).

### 2.19 - Subsídios: legislação de suporte

Nas resoluções do Governo Regional e demais actos em que são atribuídos subsídios ou participações financeiras deverá invocar-se sempre a legislação de suporte que define os pressupostos de atribuição.

### 2.20 - Dívida Regional: contabilização

Deverá a dívida da região 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.

#### 2.21 - Conta gratuita no Banco de Portugal

A escrituração do movimento operado na conta gratuita junto do Banco de Portugal em contas de ordem é incorrecto, devendo tal movimento, a figurar na Conta da região, devê-lo ser em passivos financeiros - empréstimos a curto prazo.

#### 2.22 - Dívida: serviços e fundos autónomos

A dívida dos serviços e fundos autónomos deverá figurar na Conta da região de forma a permitir uma análise sobre a observância ou não dos limites de endividamento fixados nos termos dos artºs. 2º e 3º do Decreto-Lei nº 336/90, de 30 de Outubro.

#### 2.23 - Dívida administrativa

A dívida administrativa da região (dívida a fornecedores) deverá figurar na conta da região bem como as razões da sua existência.

Com vista ao seu não surgimento deverão os serviços, na assunção de encargos, não só observar o princípio rígido do cabimento orçamental, mas também atender às disponibilidades de tesouraria.

#### 2.24 - Avals: limites

É recomendável a fixação de um limite global para a responsabilidade da região por avals concedidos e a conceder aliás em consonância com o artº. 2º do Decreto-Lei nº 336/90, de 30 de Outubro.

#### 2.25 - Avals: execução

Deve a Conta da região evidenciar os pagamentos efectuados em execução de avals concedidos, com identificação dos beneficiários e dos fins para que os avals haviam sido concedidos.

#### 2.26 - Avals: direito de regresso

Na Conta da região deverá constar informação sobre o exercício do direito de regresso em resultado de pagamentos efectuados em execução de avals, com indicação do devedor, plano e condições de pagamento.

#### 2.27 - Capítulo VIII

Deverá o Governo Regional tomar as providências necessárias a corrigir e a evitar as irregularidades enunciadas no capítulo VIII.

### 3 - RESERVAS

Merecem reservas as situações que a seguir se enunciam:

- Fiabilidade dos elementos de escrita e contabilidade da tesouraria do Governo Regional;

- Processo de escrituração e contabilização do movimento da dívida em 1989.

Nestes termos, com as recomendações e reservas que antecedem, o colectivo previsto no nº 1 do artº. 11º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, reunido na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, emite o presente parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira referente ao ano de 1989.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, no Funchal, 18 de Julho de 1991

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, *Professor Doutor António Luciano Pacheco de Sousa Franco*.

O Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (Relator), *Dr. Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha*.

O Juiz Conselheiro da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, *Dr. José Faustino de Sousa*

Fui presente

O Procurador-Geral-Adjunto, *Dr. Manuel Cruz Pestana de Gouveia*.

1) Até a entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 1990, da Lei nº. 86/89, de 8 de Setembro, apenas estavam sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os processos das autarquias locais referentes a material.

### ANEXO - PRINCIPAIS DIPLOMAS DA REGIONALIZAÇÃO

---

1977

---

Regionalização dos serviços de saúde e segurança social (Decreto-Lei nº. 426/77 de 13/10)

---

1978

---

Transferência de competências dos órgãos centrais em matéria de turismo (Decreto-Lei nº. 281/78 de 8/9)

Transferências de competências no sector do trabalho (Decretos-Leis nºs. 294/78 de 22/9 e 23/78 de 27/10)



1979

Transferência de competências sobre transportes marítimos  
(Decreto-Lei nº. 519-I/79 de 28/12)

Transferência de competências da J.N. do Vinho e da A. G.  
do Açúcar e Alcool  
(Decreto-Lei nº. 75/79 de 6/4)

Transferência de competências no sector da agricultura e  
pescas  
(Decreto-Lei nº. 346/79 de 4/9)

Transferência da Administração dos Portos da Madeira  
(Decreto-Lei nº. 299/79 de 18/8)

Transferência de competências relativas a zonas de jogo  
(Decreto-Lei nº. 131/79 de 15/5)

Regionalização de Lotas e Vendagens no Funchal  
(Decreto-Lei nº. 104/79 de 30/4)

Transferência de competências nos sectores da habitação e  
obras públicas  
(Decreto-Lei nº. 365/79)

Transferência de competências relativas a expropriações  
(Decreto-Lei nº. 181/79 de 12/6)

Transferência de serviços na área da educação  
(Decreto-Lei nº. 364/79 de 4/9)

Transferência da tutela sobre a Empresa de Electricidade da  
Madeira  
(Decreto-Lei nº. 31/79 de 24/2)

Transferência de competências no sector dos Combustíveis  
(Decreto-Lei nº. 295/79 de 17/8)

1980

Transferência das infraestruturas aeroportuárias situadas  
na R.A.M.  
(Decreto-Lei nº. 294/80 de 16/8)

Transferência de competências da Junta Nacional de Frutas  
(Decreto-Lei nº. 269/80 de 9/8)

Transferência de bens patrimoniais de serviços do Ministerio  
da Agricultura (Decreto-Lei nº 278/80 de 14/8)

Criação dos Centros Regionais da RDP e da RTP  
(Decretos-Leis nºs. 155/80 e 156/80 de 24/5)

Regionalização da ANOP  
(Decreto-Lei nº. 557/80 de 29/10)

Transferência dos Serviços da Direcção-Geral da  
Fiscalização Económica  
(Decreto-Lei nº. 291/80 de 16/8)

Transferência de competências do IAPMEI  
(Decreto-Lei nº. 268/80 de 9/8)

Transferência de propriedade e tutela de empresas públicas  
e nacionalizadas (Decreto-Lei nº. 315/80 de 20/8)

Transferência de competências nas áreas da saúde, da  
segurança social e da educação especial  
(Decreto-lei nº. 391/80 de 9/9)

Transferência de competências no sector das finanças  
(Decreto-Lei nº. 358/80 de 9/9)

Transferência de atribuições e competências da Inspeção  
de Trabalho  
(Decreto-Lei nº. 283/80 de 14/8)

Transferência de atribuições e competências do Gabinete  
de Gestão e Fundo de Desemprego  
(Decreto-Lei nº. 284/80 de 14/8)

Transferência de atribuições e competências no domínio  
dos portos  
(Decreto-Lei nº. 285/80 de 14/8, Decreto-Lei nº. 319/80 de  
20/8)

1981

Transferência de competências relativas aos CTT  
(Decreto-Lei nº. 84/81 de 23/9)

Criação de centros de apoio do ensino universitário  
(Decreto-Lei nº. 205/81 de 10/7)

Serviço Regional de Estatística  
(Decreto-Lei nº. 15/81 de 28/1)

Transferência do Património do Fundo de Fomento da  
Habitação  
(Decreto-lei nº. 186/81 de 1/7)

1982

Criação da Escola Superior da Educação da Madeira

(Decreto-Lei nº. 395/82 de 21/9)

### BIBLIOGRAFIA

- Amaral, D. Freitas  
 "Curso de Direito Administrativo", Livraria Almedina - Coimbra, 1987.
- Azevedo, Maria Eduarda de Almeida  
 "As Finanças Públicas Regionais" - Editora Danúbio - Lisboa, 1982.
- Calheiros, José M. de Albuquerque  
 "Regime constitucional dos empréstimos públicos e das operações de crédito" - Revista do Tribunal de Contas, nº 2.
- Canotilho, J. J. Gomes  
 "A Lei do Orçamento na Teoria da Lei" in "Estudos em Homenagem ao Prof. Teixeira Ribeiro" - Coimbra, 1979.
- Canotilho, J. J. Gomes e Moreira, Vital  
 "Constituição da República Portuguesa Anotada" I e II Volumes - Coimbra, 1985.
- Costa, J. M. M. Cardoso da  
 "Sobre as Autorizações Legislativas da Lei do Orçamento" in separata do nº especial do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra - "Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. José Joaquim Teixeira Ribeiro" - 1982.
- Coutinho, J. L. Pereira  
 "A Lei Regional e o Sistema das Fontes", Dissertação de Mestrado, inédito, 1988.
- Coutinho, J. L. Pereira; José Manuel Meirim; Mário Torres; Miguel Lobo Antunes  
 "Constituição da República Portuguesa" - 2ª Revisão, Editorial Notícias - Lisboa, 1989.
- Ferreira, E. Paz  
 "Domínio Público e Privado da Região", in A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político.
- Ferreira, E. Paz  
 "As Finanças Regionais" - Lisboa, 1985.
- Ferreira, E. Paz  
 "O Controlo das Subvenções Financeiras e dos Benefícios Fiscais" - Revista do Tribunal de Contas nº 1.
- Ferreira, E. Paz  
 "Finanças Regionais e a Dívida Pública da Madeira" - Lisboa, 1990.
- Ferreira, Fernando Amâncio  
 "As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa" - Livraria Almedina, 1980.
- Franco, A. de Sousa  
 "Sistema financeiro e constituição financeira no texto constitucional de 1976" in "Estudos sobre a Constituição" - 3º Volume.
- Franco, A. de Sousa  
 "Direito Financeiro e Finanças Públicas" - Vega, 1982.
- Franco, A. de Sousa  
 "Sobre a Constituição Financeira de 1976-1982" in "Estudos, Vol. I, Centro de Estudos Fiscais" - 1983.
- Franco, A. de Sousa  
 "Finanças Públicas e Direito Financeiro" - Coimbra, 1987.
- Franco, A. de Sousa  
 "A Autonomia Tributária nas Regiões" in "VIII Semana de Estudos dos Açores" - Instituto de Cultura dos Açores, 1988.
- Franco, A. de Sousa  
 "Dez anos de evolução do Direito Financeiro Português - 1979-1989".
- Gomes, Nuno de Sá  
 "O poder de conceder benefícios fiscais na titulariedade das Regiões Autónomas", in Teoria Geral dos benefícios fiscais - Ciência e Técnica Fiscal nº 360 - Lisboa, 1990.
- Magalhães, José  
 "Dicionário da Revisão Constitucional", Publicações Europa América - Lisboa, 1989.
- Martins, G. de Oliveira  
 "Comentários à Lei nº 40/83" - AAFDL, 1983/84.
- Martins, G. de Oliveira  
 "O Orçamento para 1987 em juízo", in Estado e Direito, nº 2.
- Martins, G. de Oliveira  
 "Constituição Financeira" 2 vol. - AAFDL, 1987.
- Miranda, Jorge  
 "Os Ministros da República para as Regiões Autónomas", in Direito e Justiça - 1980.
- Miranda, Jorge  
 "Manual de Direito Constitucional" Tomo III - Coimbra, 1983.
- Miranda, Jorge  
 "Funções, Órgãos e actos do Estado" - Lisboa, 1990.
- Monjardino, Álvaro  
 "As Autonomias Regionais em 10 anos de Jurisprudência" - Horta, 1987.
- Nabais, José Casalta

- "A autonomia local" (alguns aspectos gerais)  
"Estudos em homenagem ao Prof. Rodrigues Queiró"  
Separata - Coimbra, 1990.
- Oliveira, João  
"Gestão Orçamental Pública" - INA, 1985.
- Oliveira, João  
"Evolução do processo orçamental em Portugal - as técnicas de gestão orçamental" (1973/74 a 1983/89).
- Ribeiro, José Joaquim Teixeira  
"Lições de Finanças Públicas" - Coimbra, 1977.
- Salema, Margarida  
"A Lei Regional da Constituição de 1976" - Lisboa, 1983  
Dissertação de pós-graduação em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito de Lisboa, inédita.
- Salema, Margarida  
"Autonomia Regional", in "Nos dez anos da Constituição"  
- Imprensa Nacional, 1986.
- Salema, Margarida  
"A Divisão de Competências e Resolução de Conflitos entre o Poder Central e as Regiões Autónomas", in "Portugal e o Sistema Político-Constitucional 1974/87" - Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1989.
- Sampaio, Carlos de Almeida; e Torres, Maria Leonor
- Cunha  
"O Controle da Decisão de Despesa nas Regiões Autónomas" - Revista de Ciência Política nº 1, 1º Semestre de 1985.
- Sanches, Saldanha e Afonso V.  
Zona Franca - Incentivos Fiscais - Fisco nº 24 - Outubro 1990.
- Sousa, Jorge Silva e  
"A natureza jurídica da autorização parlamentar dos empréstimos", O Direito - 1990 I e II.
- Teixeira, A. Braz  
"Finanças Públicas e Direito Financeiro" - AAFDL - 1990.
- Videira, Lia Olema Ferreira  
"Finanças Públicas Regionais" - Ponta Delgada, 1987.
- Xavier, A. B. da G. Lobo  
"Enquadramento Orçamental em Portugal: alguns problemas", Revista do Direito e Economia.
- A Feitura das Leis  
INA - 1986.
- Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores 1987, 1988 - Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

**Preço deste número: 828\$00**

<p>"Toda a correspondência relativa a anúncios e a assinaturas do Jornal Oficial deve ser dirigida à Secretaria-Geral da Presidência do Governo Regional da Madeira"</p>	<p style="text-align: center;"><b>ASSINATURAS</b></p> <table border="0"> <tr> <td>Completa</td> <td>(Ano) ...</td> <td>6 600\$00</td> <td>(Semestral) ...</td> <td>3 300\$00</td> </tr> <tr> <td>Cada Série</td> <td>" ...</td> <td>2 200\$00</td> <td>" ...</td> <td>1 100\$00</td> </tr> </table> <p style="text-align: center;">Números e Suplementos - Preço por página 6\$00 A estes valores acrescem os portes de correio (Portaria nº 277/90, de 31 de Dezembro)</p>	Completa	(Ano) ...	6 600\$00	(Semestral) ...	3 300\$00	Cada Série	" ...	2 200\$00	" ...	1 100\$00	<p>"O Preço dos anúncios é de 100\$00 a linha, acrescido do respectivo IVA, dependendo a sua publicação do pagamento antecipado a efectuar na Secretaria-Geral da Presidência do Governo Regional da Madeira"</p>
Completa	(Ano) ...	6 600\$00	(Semestral) ...	3 300\$00								
Cada Série	" ...	2 200\$00	" ...	1 100\$00								

Execução gráfica "Jornal Oficial"