



CAPÍTULO I

Processo Orçamental



I – PROCESSO ORÇAMENTAL

1.1 – Lei do Orçamento

A Lei do Orçamento do Estado para 1998, Lei n.º 127-B/97, foi aprovada pela Assembleia da República em 14 de Novembro de 1997, tendo sido publicada no 2.º Suplemento ao *Diário da República* de 20 de Dezembro de 1997, cuja distribuição ocorreu a 24 de Dezembro. Nos termos da referida lei, o Orçamento entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 1998.

Na fase final da execução orçamental, através da Lei n.º 87/98, de 22 de Dezembro, foi alterada a redacção do art.º 6.º (alterações orçamentais) e 70.º (necessidades de financiamento das Regiões Autónomas) e alterado o Orçamento do Estado na parte respeitante aos mapas I a IV e XI.

1.2 – Decreto de execução orçamental

O art.º 16.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE), dispõe que *"o Governo deve tomar as medidas necessárias para que o Orçamento do Estado possa começar a ser executado no início do ano económico a que se destina, devendo, no exercício do poder de execução orçamental, aprovar os decretos-lei contendo as disposições necessárias a tal execução, sem prejuízo da imediata aplicação das normas da lei do orçamento que sejam directamente executáveis" (...)*.

Não obstante o conteúdo deste preceito legal, o decreto de execução orçamental para o ano de 1998 – Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril – foi mais uma vez publicado vários meses após a entrada em vigor do Orçamento. A produção de efeitos deste diploma, nos termos do seu art.º 38.º foi, no entanto, retroagida a 1 de Janeiro, ou seja, à data da entrada em vigor da Lei do Orçamento.

Das normas que mais directamente respeitam à disciplina orçamental destacam-se:

a) **Aplicação do novo regime de administração financeira do Estado**

A transição para o novo regime da administração financeira do Estado, para todos os serviços e organismos da Administração Pública, qualquer que seja o seu grau de autonomia, foi estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

Para o ano de 1998, o decreto de execução orçamental manteve normas idênticas às de anos anteriores, salientando-se:

- ◆ Os serviços e organismos transitarão para o novo regime à medida que forem reunindo as condições adequadas, mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta do Director-Geral do Orçamento.
- ◆ Os serviços e organismos abrangidos pela transição deverão contabilizar todos os movimentos efectuados de acordo com as normas do Decreto-Lei n.º 155/92.
- ◆ Relativamente aos demais serviços e organismos da Administração Pública não abrangidos pela transição foram mantidas em vigor as normas dos diplomas revogados pelo n.º 1 do art.º 57.º do Decreto-Lei n.º 155/92.



O novo regime, que se caracteriza pela realização das despesas através do SIC – Sistema de Informação Contabilístico¹, abrange um conjunto limitado de serviços e organismos, embora se tenha verificado que o número de serviços integrados durante o ano de 1998 foi superior ao dos até então integrados, conforme se analisa no Cap.º III.

b) Informação a prestar pelos fundos e serviços autónomos

Tal como no ano anterior, o art.º 31.º do decreto de execução orçamental contém normas sobre a remessa periódica de elementos informativos pelos fundos e serviços autónomos, nomeadamente sobre os seguintes aspectos:

- ◆ saldos de depósitos ou de outras aplicações financeiras, a comunicar mensalmente à DGT e à DGO;
- ◆ operações de financiamento realizadas, nomeadamente empréstimos e amortizações efectuadas, bem como as previstas até final do ano, a remeter trimestralmente ao IGCP e à DGO;
- ◆ situação da dívida e dos activos expressos em títulos da dívida pública, a remeter às Delegações da DGO, nos termos a definir por esta Direcção-Geral;
- ◆ mapas e relatórios de execução orçamental e previsões, a remeter trimestralmente à DGO, ou mensalmente tratando-se de fundos e serviços autónomos com orçamento superior a 10 milhões de contos:
 - ◇ contas de execução orçamental, onde constem os compromissos assumidos, os processamentos efectuados e os montantes pagos, e relatório de execução orçamental elaborado pelo competente órgão fiscalizador ou, na sua falta, pelo órgão de gestão. No caso de organismos com contabilidade patrimonial e orçamento superior a 10 milhões de contos, também os balancetes que evidenciem as contas da classe de terceiros;
 - ◇ previsão actualizada da execução orçamental até final do ano.
- ◆ contas de gerência, a remeter às Delegações da DGO, até 15 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam;
- ◆ outros elementos que possam ser solicitados pela DGO.

Os elementos referidos abrangem uma ampla informação, para o controlo financeiro dos fundos e serviços autónomos, sobretudo através da DGO, e para a consolidação periódica dos dados relativos a esse subsector. Em caso de incumprimento quanto aos prazos para a remessa e das normas relativas às requisições de fundos, o n.º 4 do art.º 8.º do decreto de execução orçamental, tal como no ano anterior, estabeleceu que as requisições de fundos poderiam não ser totalmente autorizadas pelas Delegações da DGO².

¹ Cfr. art.º 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92.

² Nos termos desta disposição, o Despacho n.º 9464/98, de 5 de Maio, do Secretário de Estado do Orçamento (publicado no D.R., II Série, de 4 de Junho), "para pôr fim aos manifestos atrasos" veio determinar a suspensão pela DGO do expediente relativo aos serviços em falta, nomeadamente de requisição de fundos excepto para despesas de pessoal, até que o incumprimento fosse sanado.



c) Informação a fornecer pelos Municípios e Regiões Autónomas e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Também, com o fim de permitir uma informação consolidada do conjunto do sector público administrativo, os Municípios e as Regiões Autónomas devem remeter à DGO os seus orçamentos, contas trimestrais e contas anuais, nos 30 dias subsequentes, respectivamente, à sua aprovação e ao período a que respeitam, bem como informação sobre a dívida contraída e sobre os activos expressos em títulos da dívida pública.

Com o mesmo objectivo, deve o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social remeter mensalmente à DGO os elementos referentes à execução financeira da segurança social.

d) Regime duodecimal

À semelhança de anos anteriores, não foram sujeitas ao regime duodecimal as dotações orçamentais referentes a:

- ◆ a encargos com instalações, comunicações, locação de bens, seguros, e encargos da dívida pública;
- ◆ despesas de capital e despesas com compensação em receita comunitária inscritas no cap.º 50;
- ◆ relativas às importâncias resultantes de reforços e inscrições;
- ◆ despesas com compensação em receita, incluindo contas de ordem;
- ◆ com valor anual não superior a 300 contos;

Igualmente, continuaram a não estar sujeitas ao regime duodecimal as dotações inscritas nalguns capítulos do orçamento do Ministério das Finanças (dotações para pensões e reformas, despesas excepcionais, recursos próprios comunitários) e do Ministério dos Negócios Estrangeiros (dotações relativas a encargos comuns com relações externas). Continuaram também a estar excluídas do regime duodecimal, embora com um regime semelhante, visto que implicam processamentos mensais, as remunerações certas e permanentes, o adicional à remuneração e segurança social.

Este regime abrange assim, essencialmente, apenas as dotações para aquisição de bens e serviços correntes (com as excepções acima referidas). De notar que mesmo em relação às dotações sujeitas ao regime duodecimal, os respectivos duodécimos podem ser antecipados, total ou parcialmente.

A eficácia do regime duodecimal é assim bastante restrita, nomeadamente quanto a evitar a requisição antecipada de verbas em relação à data da realização das correspondentes despesas, com prejuízo para a tesouraria do Estado.

Refira-se a este propósito que o decreto de execução orçamental manteve as normas relativas à obrigação da requisição, pelos serviços com autonomia administrativa ou autonomia administrativa e financeira, apenas dos fundos indispensáveis às suas actividades, podendo no caso dos serviços e fundos autónomos ser cativadas as transferências correntes e de capital, com excepção das dotações com compensação em receita e as incluídas no Capítulo 50, quando a sua "(...) execução orçamental ou as auditorias do Ministério das Finanças não demonstrarem a necessidade da utilização integral daquele financiamento".



e) Fundos de maneiio e fundos permanentes

Tal como em anos anteriores, os fundos de maneiio a que se refere o art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, para os serviços integrados no SIC, puderam ser constituídos em 1998 por um valor a definir pelos dirigentes dos serviços e organismos, tendo em conta, nos termos do referido artigo, o princípio de unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços, sendo a sua liquidação obrigatoriamente efectuada até 31 de Janeiro do ano seguinte àquele a que respeitam.

Nos serviços que permaneceram no antigo regime, a constituição de fundos permanentes para a realização de despesas de pequeno montante que excedam um duodécimo por rubrica, com excepção das referentes a pessoal, continuou dependente da autorização do respectivo Ministro, com a concordância do Ministro das Finanças, devendo os saldos que porventura se verificarem no final do ano económico ser repostos nos cofres do Estado até 14 de Fevereiro do ano seguinte.

Como tem sido referido em anteriores Pareceres, verificam-se, assim, duas realidades distintas consoante os serviços permaneçam no antigo ou tenham transitado para o novo regime, situação que deverá ser revista.

f) Reposições

Para os serviços que transitaram para o novo regime, o decreto de execução orçamental manteve em vigor o conteúdo do normativo do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, diploma entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

Assim, a retroacção de reposições ao ano da realização da despesa quando indispensável ao acerto das respectivas autorizações e pagamentos e a correcção por estorno de reposições não abatidas para abatidas, no caso de se verificar excessos de pagamentos que não seja possível regularizar de outra forma, não previstas no enquadramento legal do novo regime de administração financeira do Estado, continuou a ser possível no ano de 1998, em relação aos serviços que transitaram para esse regime.

O decreto de execução orçamental estabeleceu em 5.000\$00 o montante mínimo para as reposições, uniformizando as disposições legais aplicáveis aos serviços que se mantêm no antigo regime e aos que transitaram para o novo regime.

1.3 – Alterações orçamentais

A Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado define, no seu art.º 20.º, o regime das alterações orçamentais, especificando as que necessitam de autorização da Assembleia da República e as que se enquadram na área da competência do Governo, encontrando-se estas reguladas pelo Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril.

Além disso, e à semelhança de anos anteriores, a Assembleia da República através do disposto no art.º 6.º da Lei do Orçamento do Estado, autorizou o Governo, em situações definidas, a proceder a várias alterações orçamentais, independentemente da sua classificação orgânica e/ou funcional.



Os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas procederam, como habitualmente, à análise e registo das alterações orçamentais que foram sendo efectuadas, tendo em vista a sua apreciação e confronto com os valores apresentados na Conta.

Refira-se que, nos termos do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, a relação das alterações orçamentais autorizadas em cada trimestre são enviadas ao Tribunal até ao fim do mês seguinte, a que respeitam, "(...) com excepção das referentes ao último trimestre de cada ano, as quais são remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado", que tem vindo a ser recebida no final do ano seguinte.

Conforme já se referiu em anteriores Pareceres, para permitir atempadamente a conferência das alterações orçamentais e a confrontação com os valores da Conta, torna-se necessário que as alterações do último trimestre sejam recebidas até ao final do semestre seguinte. Assim, tem sido solicitada aos Serviços da DGO o envio da relação das alterações do 4.º trimestre, antes de recebida a Conta.

1.3.1 – Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (e da receita prevista) (Mapas Anexos n.ºs 1A e 1B)

O total aprovado pelo Orçamento do Estado para a realização de despesas (e o total da receita prevista para o seu financiamento), no montante de 10.147.350.054 contos, foi durante a execução orçamental elevado em 228.305.635 contos, o que representa um acréscimo de 2,25%.

Esse aumento foi devido, quase exclusivamente, à abertura de créditos especiais pelo Governo, que representaram 95,7% (218,5 milhões de contos), tendo as alterações resultantes da Lei n.º 87/98, de 22 de Dezembro (que alterou a Lei do Orçamento para 1998) representado 4,3% (9,8 milhões de contos). Essas alterações, que aumentaram as dotações para a despesa efectiva (isto é, excluindo a amortização de dívida), tiveram como contrapartida um acréscimo equivalente nos valores previstos no Orçamento do Estado para a receita, distribuído por vários capítulos da classificação económica (excluindo os passivos financeiros).



1.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista para cada um dos Ministérios sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada (*Mapa Anexo n.º 2*)

Ao longo da execução orçamental o Governo procedeu a transferências de verbas, alterando a repartição inicialmente prevista pelos vários Ministérios, no uso de competência própria ou por autorização da Assembleia da República. Estão neste caso as alterações decorrentes de:

- ◆ Distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, conforme o n.º 4 do art.º 20.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis.
- ◆ Transferências de verbas previstas no art.º 6.º da Lei do Orçamento.

a) Dotação Provisional

Para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis foi inicialmente orçamentado 161,6 milhões de contos (156,6 milhões de contos para despesas correntes e 5 milhões para despesas de capital).

Pela Lei n.º 87/98, de 22 de Dezembro (que alterou a Lei do Orçamento) a dotação para fazer face a despesas correntes foi reforçada em aproximadamente 15,4 milhões de contos, passando as dotações provisionais, no seu conjunto, a totalizar cerca de 177 milhões de contos (mais 10 milhões de contos que no ano anterior).

Também no final do ano, a dotação destinada a despesas correntes foi reduzida em 11,1 milhões de contos para dar contrapartida ao reforço de igual montante da dotação para despesas de capital, passando cada uma delas a ascender a, respectivamente, 160,9 milhões de contos e 16,1 milhões de contos.

O montante utilizado da dotação provisional, no seu conjunto, foi de 176.924.066 contos (160.836.279 contos para despesas correntes e 16.087.787 contos para despesas de capital), o que representou a utilização quase total dessa dotação.

Em termos globais, a dotação provisional foi utilizada para o reforço das dotações de quase todos os ministérios, sendo no entanto de destacar os Ministérios da Educação (32,5%), das Finanças (28,7%), da Saúde (7,1%), e da Defesa Nacional (6,5%) os quais, em conjunto, beneficiaram, aproximadamente, de 74,8% do total da dotação distribuída.

Refira-se que o reforço das dotações para despesas com pessoal (cerca de 95 milhões de contos) representou aproximadamente 53,7% da dotação provisional utilizada.

b) Alterações orçamentais ao abrigo do artigo 6.º da Lei do Orçamento

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 6.º da Lei do Orçamento, que autorizou o Governo a efectuar a transferência das dotações inscritas a favor dos serviços que fossem deslocados do centro para a periferia e de um ministério para outro ou de um departamento para outro dentro do mesmo ministério, ocorreram as seguintes transferências de verbas entre ministérios:



(em contos)

Serviços ou organismos	Transferido de:	Para:	Importância
Instituto do Consumidor	Min. do Ambiente	Encargos Gerais da Nação	950 000
Conselho Nacional de Consumo	Min. do Ambiente	Encargos Gerais da Nação	12 000
Comissão de Segurança	Min. do Ambiente	Encargos Gerais da Nação	51 500
Gabinete de Planeamento e Combate à Droga	Min. da Justiça	Encargos Gerais da Nação	120.000
Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo	Encargos Gerais da Nação	Min. do Trabalho e Solidariedade	201 825

Em termos líquidos (reforços – anulações) verificou-se:

Encargos Gerais da Nação	+	931 675	contos
Trabalho e Solidariedade	+	201 825	"
Ambiente	-	1 013 500	"
Justiça	-	120 000	"

1.3.3 – Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada ministério (*Mapa Anexo n.º 3*)

Para além de todas as alterações orçamentais atrás referidas, que modificaram o total da despesa inicialmente prevista para cada um dos Ministérios e capítulos, o Governo procedeu ainda, ao longo da execução orçamental, a transferências de verbas entre dotações do mesmo departamento ministerial. Apesar de elas se anularem em valor, o montante total daquelas alterações ascendeu a cerca de 428.152.314 contos.

Notando que as relações recebidas pelo Tribunal, para uma mesma rubrica orçamental, se referem a alterações ocorridas durante cada trimestre, pelo que apenas evidenciam o valor líquido das alterações então ocorridas (reforços menos anulações), a proporção entre o valor das alterações orçamentais constantes dessas relações e o orçamento inicial dá, em certa medida, a dimensão das transferências de verbas efectuadas.

Este quociente foi, em termos globais, de 4,2%, variando entre 39,5% (Ministério da Cultura) e 1,1% (Ministério do Trabalho e da Solidariedade).

1.3.4 – Alterações de natureza funcional (*Mapa Anexo n.º 4*)

As alterações referidas nos pontos 1.3.1 e 1.3.2 implicaram, naturalmente, ajustamentos no orçamento da despesa, segundo o critério da classificação funcional, alterando a distribuição inicial constante do mapa III anexo à Lei do Orçamento.

Em valor, os maiores acréscimos verificaram-se nas dotações com as classificações funcionais 4.01 – "Operações da dívida pública" (+92 milhões de contos), 2.01 – "Educação" (+63,5 milhões de contos), 2.02 – "Saúde" (+33,8 milhões de contos) e 1.01 – "Serviços Gerais da Administração Pública" (+31,9 milhões de contos).



Em termos percentuais, registaram maiores acréscimos a função 2.04 – "Habitação e Serviços Colectivos" (+27,2%), 3.05 – "Outras Funções Económicas" (+19,6%), 3.01 – "Agricultura (+17,5%) e 1.01 – "Serviços Gerais da Administração Pública" (+12,9%)

1.4 – Conta Geral do Estado (CGE)

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1998 dentro do prazo previsto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado ¹.

A Conta de 1998 apresenta a estrutura prevista na LEOE. Assim, integram a Conta Geral do Estado de 1998, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental, os mapas enumerados nos art.ºs 27.º e 29.º da citada lei, bem como os mapas relativos às contas de gerência do Tribunal de Contas (Sede e Secções Regionais dos Açores e da Madeira) de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 53/93, de 30 de Julho², que alterou a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

De notar, conforme tem sido observado desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1994, que, nos termos da referida disposição legal, a conta da Assembleia da República também deveria integrar a Conta Geral do Estado, o que mais uma vez não aconteceu.

Como consequência da revogação do parágrafo 1.º do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 27 223, de 21 de Novembro de 1936, e da aprovação da actual estrutura da Conta Geral do Estado, não se encontra expressa a obrigatoriedade de apresentação de um balanço entre valores activos e passivos do Estado, o que, aliás, não era cumprido.

Todavia, tal não significa que o Tribunal de Contas não se deva pronunciar sobre a gestão do património do Estado, pois a tal se encontra vinculado nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Nestes termos, a lacuna existente na LEOE não justifica que a Conta continue a ser incompleta neste domínio, e, consequentemente, subsista uma falta de elementos sobre o património do Estado que o Tribunal tenta superar, desde o Parecer de 1989, por recurso a fontes de informação alternativas.

Ouvida a Direcção-Geral do Orçamento sobre o teor deste capítulo, esta, na sua resposta, refere que o mesmo não lhe suscita quaisquer comentários.

¹ Foi recebida pelo Tribunal de Contas em 29 de Dezembro de 1999. De notar que, posteriormente, em 5 de Abril de 2000 foi recebida nova versão do Volume II da Conta, que corrige a inicial na parte respeitante às despesas do Cap. 70 – "Recursos próprios comunitários", aumentando o total da despesa do Ministério das Finanças em 2,8 milhões de contos. A operação, realizada no final de 1999, da qual resultou esse acréscimo da despesa, será analisada no Cap. III.

² A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas) prevê igualmente, no seu art.º 113.º, a integração das contas do Tribunal, relativas à execução do Orçamento do Estado, na Conta Geral do Estado.