



Tribunal de Contas



CAPÍTULO I

Processo Orçamental





I – PROCESSO ORÇAMENTAL

1.1 – Lei do Orçamento

A Lei do Orçamento do Estado para 2000, Lei n.º 3B/2000¹, foi aprovada pela Assembleia da República em 15 de Março de 2000, tendo sido publicada no 2.º Suplemento ao Diário da República de 4 de Abril de 2000, distribuído a 11 de Abril. Nos termos do seu art.º 103.º (entrada em vigor), a Lei produz efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2000.

Ao contrário do normalmente verificado em anos anteriores, o Orçamento, em 2000, não foi objecto de revisão pela Assembleia da República, por o Governo não ter apresentado proposta nesse sentido.

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 (...)"*.

As normas de execução do Orçamento do Estado para 2000 foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio, produzindo efeitos desde 10 de Abril de 2000, nos termos do art.º 48.º desse diploma.

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 regime da administração financeira do Estado (RAFE) dos 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 2000 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. Note-se que o Decreto-Lei n.º 152/92 estabelecia que: *"A transição para o novo regime financeiro (...) far-se-á durante o ano económico de 1993 (...)"*, como se analisa no Capítulo III.
- ◆ 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.

¹ Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 6-A/2000, de 3 de Junho.

b) Informação a prestar pelos fundos e serviços autónomos

O art.º 38.º do decreto de execução orçamental contém normas sobre a remessa periódica de elementos informativos pelos serviços e fundos autónomos, nomeadamente sobre os seguintes aspectos:

- ◆ saldos de depósitos ou de outras aplicações financeiras e respectivas remunerações, 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 definidos na Circular n.º 1272, de 22 de Maio de 2000, daquela 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 5 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 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, necessária para o controlo financeiro dos fundos e serviços autónomos, sobretudo através da DGO, e para a consolidação periódica dos dados relativos a esse subsector. Tal como no ano anterior, em caso de incumprimento quanto aos prazos para a remessa dos referidos elementos e das normas relativas às requisições de fundos, o n.º 4 do art.º 10.º do decreto de execução orçamental estabeleceu que as requisições de fundos poderiam não ser totalmente autorizadas pelas Delegações da DGO¹.

¹ Nos termos desta disposição, o Despacho n.º 4607/00, de 28 de Fevereiro, do Secretário de Estado do Orçamento (publicado no D.R. n.º 49, II Série, de 28 de Fevereiro), determinou, à semelhança de anos anteriores, que a Direcção-Geral do Orçamento não analisaria pedidos, processos ou qualquer outro expediente relativo aos serviços em falta, nomeadamente de requisição de fundos excepto para despesas de pessoal, até que o incumprimento fosse sanado.



Tribunal de Contas

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, conforme definido no art.º 39.º do decreto de execução orçamental, 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 os activos expressos em títulos da dívida pública, até 31 de Janeiro e 31 de Julho, e ainda sobre os contratos de locação financeira.

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.

Tal como no caso dos serviços e fundos autónomos, não está prevista qualquer sanção para os responsáveis pela não remessa daqueles elementos informativos nos prazos estabelecidos, notando que a penalização referida na alínea anterior recai sobre o respectivo organismo.

d) Regime duodecimal

Em 2000, ficaram excepcionadas do regime duodecimal as dotações orçamentais referentes às seguintes despesas:

- ◆ destinadas a remunerações certas e permanentes, adicional à remuneração, segurança social, não incluindo encargos com a saúde;
- ◆ encargos de instalações, comunicações, locação de bens, seguros e encargos da dívida pública;
- ◆ com compensação em receita, incluindo contas de ordem;
- ◆ inscritas no cap.º 50 («Investimentos do Plano») referentes a despesas de capital^(*), a despesas respeitantes à participação portuguesa em projectos co-financiados pela União Europeia^(*) e a despesas com compensação em receita comunitária;
- ◆ as dotações inscritas no cap.º 04 (Pensões e reformas)^(*), no cap.º 60 (Despesas excepcionais)^(*) e no cap.º 70 (Recursos próprios comunitários) do orçamento do Ministério das Finanças;
- ◆ de valor anual não superior a 500 contos;
- ◆ relativas às importâncias resultantes de reforços e inscrições;
- ◆ transferências do Fundo de Financiamento das Freguesias^(**).

(*) Despesas que no ano anterior estavam sujeitas ao regime de duodécimos, nos termos do respectivo decreto de execução orçamental.

(**) Dado que o n.º 5 do art.º 10.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais) estabelece uma periodicidade trimestral para essas transferências.

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 art.º 10.º do 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 realizadas pelo 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 RAFE, puderam ser constituídos em 2000 por um valor a definir pelos dirigentes dos serviços e organismos¹, tendo em conta, nos termos do referido artigo, o princípio de unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços, e sendo a sua liquidação obrigatoriamente efectuada até 31 de Janeiro do ano seguinte.

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 de 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

O decreto de execução orçamental, no n.º 2 do art.º 24.º, estabeleceu que, independentemente do grau de autonomia do serviço ou organismo, o montante mínimo para as reposições continuava a ser, no ano 2000, de 5.000\$00. O mesmo decreto estipulou que às reposições efectuadas nos serviços e organismos integrados ou que viessem a integrar-se no novo regime fosse aplicado 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 2000, em relação aos serviços que transitaram para esse 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.

¹ Cfr. n.º 1 do art.º 14.º do decreto de execução orçamental.



Tribunal de Contas

Além disso, e à semelhança de anos anteriores, a Assembleia da República, através do art.º 7.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 respeitantes ao último trimestre de cada ano, as quais são remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado", ou seja, 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 solicitado 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 (e da receita) prevista

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 8.710.356.709 contos, foi durante a execução orçamental elevado em 77.216.646 contos, o que representa um acréscimo de 0,9%. Esse aumento foi devido na sua totalidade à abertura de créditos especiais, autorizados pelo Governo.

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 efectiva, distribuída por vários capítulos da classificação económica.

Pela análise do Quadro I.1 verifica-se que as rubricas da receita que mais contribuíram para este aumento, em valor absoluto e percentual, foram as reposições não abatidas nos pagamentos (59,1%), as contas de ordem (13,6%) e a receita da venda de bens de investimento (10,5%).

Quadro I.1 – Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente prevista

(em contos)

	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais		
	Em valor	Estrutura	Créditos Especiais		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
01 – Impostos Directos	2 205 800 000	25,3	0	0,0	0,0
02 – Impostos Indirectos	3 066 600 000	35,2	1 039 779	1,3	0,0
03 – Taxas, Multas e outras Penalidades	83 733 225	1,0	383 767	0,5	0,5
04 – Rendimentos da Propriedade	121 055 225	1,4	3 027 360	3,9	2,5
05 – Transferências	68 384 266	0,8	3 586 162	4,6	5,2
06 – Venda de Bens e Serviços Correntes	65 064 409	0,7	972 832	1,3	1,5
07 – Outras Receitas Correntes	35 543 188	0,4	18 889	0,0	0,1
Total das Receitas Correntes	5 646 180 313	64,8	9 028 789	11,7	0,2
08 – Venda de Bens de Investimento	34 042 100	0,4	8 145 987	10,5	23,9
09 – Transferências	54 884 323	0,6	952 941	1,2	1,7
10 – Activos Financeiros	505 878 389	5,8	0	0,0	0,0
11 – Passivos Financeiros	2 140 349 477	24,6	0	0,0	0,0
12 – Outras Receitas de Capital	26 813 037	0,3	2 985 070	3,9	11,1
Total das Receitas de Capital	2 761 967 326	31,7	12 083 998	15,6	0,4
13 – Recursos Próprios Comunitários	46 535 000	0,5	0	0,0	0,0
14 – Reposições não abatidas nos Pagamentos	38 153 535	0,4	45 622 852	59,1	119,6
15 – Contas de Ordem	217 520 535	2,5	10 481 007	13,6	4,8
Total das Receitas	8 710 356 709	100,0	77 216 646	100,0	0,9

Quanto ao orçamento da despesa, no Quadro I.2 apresentam-se as alterações orçamentais por ministério, resultantes da abertura desses créditos especiais, sendo de destacar as maiores variações, em termos absolutos, no orçamento do Ministério da Defesa, com um acréscimo de 42,1 milhões de contos (+12,5%), da Agricultura, em +6,3 milhões de contos (+5,3%) e da Educação, em +4,4 milhões de contos (+0,4%).



Quadro I.2 – Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista

(em contos)

Ministério	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais Créditos Especiais		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
Encargos Gerais da Nação	509 525 209	5,8	2 428 313	3,1	0,5
Negócios Estrangeiros	65 561 444	0,8	14 345	0,0	0,0
Equipamento Social	257 877 991	3,0	3 036 737	3,9	1,2
Defesa Nacional	336 099 293	3,9	42 111 481	54,5	12,5
Administração Interna	242 087 471	2,8	2 636 087	3,4	1,1
Finanças	4 119 294 579	47,3	4 152 603	5,4	0,1
Economia	122 544 927	1,4	1 289 860	1,7	1,1
Trabalho e Solidariedade	519 252 220	6,0	2 658 825	3,4	0,5
Justiça	94 968 473	1,1	206 841	0,3	0,2
Planeamento	49 224 662	0,6	1 388 684	1,8	2,8
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	119 244 914	1,4	6 271 893	8,1	5,3
Educação	1 178 460 898	13,5	4 377 868	5,7	0,4
Saúde	962 929 243	11,1	3 873 913	5,0	0,4
Ambiente e Ordenamento do Território	55 754 295	0,6	672 015	0,9	1,2
Cultura	43 085 218	0,5	1 245 423	1,6	2,9
Ciência e Tecnologia	26 103 958	0,3	255 249	0,3	1,0
Reforma do Estado e da Administração Pública	8 341 914	0,1	596 509	0,8	7,2
Total	8 710 356 709	100,0	77 216 646	100,0	0,9

1.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista para cada um dos Ministérios e capítulos sem terem alterado o montante global da despesa

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

- ◆ Transferências de verbas previstas no art.º 7.º da Lei do Orçamento.
- ◆ 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.

Quadro L3 – Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por Ministérios

(em contos)

Ministério	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais				
			Art.º 7.º da LOE		Dotação Provisional		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Acr. Perc.	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
Encargos Gerais da Nação	509 525 209	5,8			1 924 830	1,0	0,4
Negócios Estrangeiros	65 561 444	0,8			15 714 832	8,4	24,0
Equipamento Social	257 877 991	3,0			53 514	0,0	0,0
Defesa Nacional	336 099 293	3,9	100 000	...	22 768 994	12,1	6,8
Administração Interna	242 087 471	2,8			5 610 000	3,0	2,3
Finanças	4 119 294 579	47,3			12 308 988	6,6	0,3
Economia	122 544 927	1,4			1 963 340	1,0	1,6
Trabalho e Solidariedade	519 252 220	6,0			2 162 000	1,2	0,4
Justiça	94 968 473	1,1			6 605 429	3,5	7,0
Planeamento	49 224 662	0,6			697 588	0,4	1,4
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	119 244 914	1,4			410 084	0,2	0,3
Educação	1 178 460 898	13,5	-100 000	...	103 609 600	55,2	8,8
Saúde	962 929 243	11,1			11 971 041	6,4	1,2
Ambiente e Ordenamento do Território	55 754 295	0,6			311 741	0,2	0,6
Cultura	43 085 218	0,5			1 100 000	0,6	2,6
Ciência e Tecnologia	26 103 958	0,3			380 000	0,2	1,5
Reforma do Estado e da Administração Pública	8 341 914	0,1			100 000	0,1	1,2
Subtotal	8 710 356 709	100,0	0	0,0	187 691 981	100,0	2,2
Finanças (utilização da dotação provisional)	-	-	-	-	-187 691 981	-100,0	-
Total	8 710 356 709	100,0	0	0,0	0	0,0	0,0

a) Alterações orçamentais ao abrigo do artigo 7.º da Lei do Orçamento

A Assembleia da República autorizou o Governo, através do referido art.º 7.º, a efectuar diversos tipos de alterações orçamentais, tendo sido efectuadas alterações ao abrigo dos seguintes números desse artigo:

- ◆ n.º 1 – 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;
- ◆ n.º 3 – transferências entre capítulos do orçamento do Ministério da Defesa Nacional, decorrentes da aprovação da Lei do Serviço Militar;
- ◆ n.º 12 – transferências de verbas inscritas no Ministério da Economia relativas ao "Programa Operacional da Economia (IAPMEI)" com a classificação funcional 3.5 – "Outras funções económicas", para rubricas com a classificação funcional 3.2.0 – "Indústria e energia";
- ◆ n.º 51 – transferência de verbas dos orçamentos de instituições do Ministério do Trabalho e da Solidariedade para o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, criado em 2000;
- ◆ n.º 52 – transferência de 100.000 contos da dotação inscrita no capítulo 50 do orçamento do Ministério da Educação para o orçamento do Ministério da Defesa Nacional.



Tribunal de Contas

No quadro seguinte identificam-se essas alterações:

(em contos)

Transferido de:		Para:		Valor	Art. 7.º n.º
Ministério	Serviços ou organismos	Ministério	Serviços ou organismos		
Encargos Gerais da Nação	Gabinete do Ministro da Igualdade (Cap.º 07)	Encargos Gerais da Nação	Presidência do Conselho de Ministros (Cap.º 05)	64 441	1)
Defesa Nacional	Gabinete dos Membros do Governo, órgãos e serviços centrais (Cap.º 01)	Defesa Nacional	Exército (Cap.º 04)	441 000	3)
Economia	IAPMEI – Programa Operacional da Economia (Cap.º 50)	Economia	Vários (Cap.º 50)	2 682 511	12)
Trabalho e Solidariedade	Instituto para a Inovação na Formação (Cap.º 03)	Trabalho e Solidariedade	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (Cap.º 03)	100 000	51)
Educação	Universidade de Coimbra (Cap.º 50)	Defesa Nacional	Direcção-Geral de Infra-estruturas (Cap.º 01)	100 000	52)

b) Dotação Provisional

Para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis foi inicialmente orçamentado 192,7 milhões de contos (172,7 milhões de contos para despesas correntes e 20 milhões para despesas de capital).

Ao longo do ano, a dotação destinada a despesas correntes foi reforçada em 12 milhões de contos por contrapartida da dotação para despesas de capital, passando cada uma delas a ascender a, respectivamente, 184,7 milhões de contos e 8 milhões de contos.

O montante utilizado da dotação provisional, no seu conjunto, foi de 187.691.981 contos (183.852.464 contos para o reforço de dotações de despesas correntes e 3.839.517 contos para despesas de capital), o que representou uma utilização de 99,5% da dotação provisional destinada a despesas correntes e 48,0% da destinada a despesas de capital, ficando um saldo de 5.008.019 contos.

Em termos globais, a dotação provisional foi utilizada para o reforço das dotações de todos os ministérios, sendo no entanto de destacar os Ministérios da Educação (55,2%), da Defesa Nacional (12,1%), dos Negócios Estrangeiros (8,4%), das Finanças (6,6%) e da Saúde (6,4%) os quais, em conjunto, beneficiaram, aproximadamente de 88,7% do total distribuído.

A dotação provisional destinada a despesas correntes foi utilizada essencialmente no reforço de dotações para "despesas com pessoal" (cerca de 144,2 milhões de contos) representando aproximadamente 78,4%, enquanto que a dotação canalizada para "transferências correntes – administrações públicas" (cerca de 16,1 milhões de contos) representou 8,7%.

No quadro seguinte destacam-se os principais serviços e organismos que beneficiaram do reforço das suas dotações para despesas correntes:

(em contos)

Ministério	Entidades	Valor	Estrutura (*)	Em % do orçamento inicial
Educação	Estabelecimentos do Ensino Básico e Secundário	103 500 000	56,3	14,1
Defesa Nacional	Exército	15 127 804	8,2	13,1
	Marinha	4 562 059	2,5	5,7
Saúde	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (Serviço Nacional de Saúde)	11 800 000	6,4	1,3
Negócios Estrangeiros	Encargos Comuns das Relações Externas, dos quais:	10 890 953	5,9	214,0
	<i>Presidência da UE e da UEO</i>	5 877 363	3,2	a)
Finanças	Direcção-Geral dos Impostos	9 949 464	5,4	14,3
Justiça	Direcção-Geral dos Serviços Judiciários	5 141 092	2,8	19,0
Administração Interna	Polícia de Segurança Pública	4 600 000	2,5	5,4
	Guarda Nacional Republicana	1 010 000	0,5	1,0
Trabalho e Solidariedade	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	2 162 000	1,2	a)
Cultura	Fundo de Fomento Cultural	600 000	0,3	100,0
	Outros	(*) 14 509 092	7,9	
Total da dotação provisional utilizada		(*) 183 852 464	100,0	

a) Não estava orçamentada qualquer verba

(*) Valores corrigidos, tendo em conta a resposta da DGO

Quanto à utilização da dotação provisional destinada a despesas de capital, aproximadamente 68,7% foi canalizada para o reforço das "transferências de capital – administrações públicas", totalizando cerca de 2,6 milhões de contos, do qual 1,5 milhões de contos para reforço das dotações afectas ao IAPMEI.

1.3.3 – Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada ministério

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.

Assim, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, foram efectuadas as alterações orçamentais constantes do quadro que a seguir se apresenta. Apesar de elas se anularem em valor, o montante total daquelas alterações ascendeu a cerca de 714.378.276 contos.



Tribunal de Contas

Quadro I4 – Transferências de verbas entre dotações do mesmo Ministério

(em contos)

Ministério	Orçamento Inicial (1)	Transferências de Verbas		Reforços + Anulações (4)=(2)+(3)	Peso das transferências no Orç. Inicial (5)=[(4):(1)]*100
		Reforços (2)	Anulações (3)		
Encargos Gerais da Nação	509 525 209	6 921 101	6 921 101	13 842 202	2,7
Negócios Estrangeiros	65 561 444	3 857 717	3 857 717	7 715 434	11,8
Equipamento Social	257 877 991	12 667 445	12 667 445	25 334 890	9,8
Defesa Nacional	336 099 293	22 214 018	22 214 018	44 428 036	13,2
Administração Interna	242 087 471	28 844 198	28 844 198	57 688 396	23,8
Finanças	4 119 294 579	159 507 495	159 507 495	319 014 990	7,7
Economia	122 544 927	1 598 440	1 598 440	3 196 880	2,6
Trabalho e Solidariedade	519 252 220	3 314 610	3 314 610	6 629 220	1,3
Justiça	94 968 473	7 658 985	7 658 985	15 317 970	16,1
Planeamento	49 224 662	783 390	783 390	1 566 780	3,2
Agric., Desenv. Rural e Pescas	119 244 914	13 732 945	13 732 945	27 465 890	23,0
Educação	1 178 460 898	73 624 181	73 624 181	147 248 362	12,5
Saúde	962 929 243	8 586 134	8 586 134	17 172 268	1,8
Ambiente e Ordenamento do Território	55 754 295	7 577 057	7 577 057	15 154 114	27,2
Cultura	43 085 218	4 056 837	4 056 837	8 113 674	18,8
Ciência e Tecnologia	26 103 958	992 940	992 940	1 985 880	7,6
Reforma do Estado e da Administração Pública	8 341 914	1 251 645	1 251 645	2 503 290	30,0
Total	8 710 356 709	357 189 138	357 189 138	714 378 276	8,2

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 8,2%, sendo de destacar os Ministérios da Reforma do Estado e da Administração Pública, com 30,0%, do Ambiente e Ordenamento do Território, com 27,2%, o da Administração Interna, com 23,8% e o da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas com 23%. Os Ministérios do Trabalho e da Solidariedade e o da Saúde foram os que apresentaram um menor quociente com 1,3% e 1,8%, respectivamente.

1.3.4 – Alterações de natureza funcional

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. Estas alterações constam do quadro que a seguir se apresenta:

Quadro I.5 – Alterações de natureza funcional

(em contos)

Funções	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais				Orçamento Final		
	Em valor	Estrutura	Créditos Especiais	Dotação Provisional	Art.º 7.º da LOE	Total	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
1 – Funções Gerais de Soberania	961 251 644	11,0	49 924 509	64 016 243	100 000	114 040 752	1 075 292 396	12,2	11,9
1.01 – Serv. gerais da admin. pública	321 433 805	3,7	6 947 100	29 031 820	0	35 978 920	357 412 725	4,1	11,2
1.02 – Defesa nacional	313 749 797	3,6	42 111 481	22 768 994	100 000	64 980 475	378 730 272	4,3	20,7
1.03 – Segurança e ordem públicas	326 068 042	3,7	865 928	12 215 429	0	13 081 357	339 149 399	3,9	4,0
2 – Funções Sociais	3 521 352 083	40,4	14 582 026	121 268 800	0	135 850 826	3 657 202 909	41,6	3,9
2.01 – Educação	1 181 580 576	13,6	4 349 922	103 609 600	-100 000	107 859 522	1 289 440 098	14,7	9,1
2.02 – Saúde	1 079 308 739	12,4	4 377 177	11 971 041	0	16 348 218	1 095 656 957	12,5	1,5
2.03 – Segurança e acção sociais	962 439 893	11,0	1 330 893	2 162 000	100 000	3 592 893	966 032 786	11,0	0,4
2.04 – Habitação e serviços colectivos	200 461 869	2,3	2 992 729	1 926 159	0	4 918 888	205 380 757	2,3	2,5
2.05 – Serv. cultur., recreat. e religios.	97 561 006	1,1	1 531 305	1 600 000	0	3 131 305	100 692 311	1,1	3,2
3 – Funções Económicas	529 321 205	6,1	12 710 111	2 406 938	-100 000	15 017 049	544 338 254	6,2	2,8
3.01 – Agr. pecuár., silvíc., caça, pesca	137 406 414	1,6	6 400 898	410 084	0	6 810 982	144 217 396	1,6	5,0
3.02 – Indústria e energia	47 369 399	0,5	467 572	1 963 340	2 682 511	5 113 423	52 482 822	0,6	10,8
3.03 – Transportes e comunicações	242 209 151	2,8	3 656 114	3 514	0	3 659 628	245 868 779	2,8	1,5
3.04 – Comércio e turismo	75 467 528	0,9	822 288	0	0	822 288	76 289 816	0,9	1,1
3.05 – Outras funções económicas	26 868 713	0,3	1 363 239	30 000	-2 782 511	-1 389 272	25 479 441	0,3	-5,2
4 – Outras Funções	3 698 431 777	42,5	0	-187 691 981	0	-187 691 981	3 510 739 796	40,0	-5,1
4.01 – Operações da dívida pública	2 799 812 922	32,1	0	0	0	0	2 799 812 922	31,9	0,0
4.02 – Transf. entre administraç. públic.	705 918 855	8,1	0	0	0	0	705 918 855	8,0	0,0
4.03 – Diversas não especificadas	192 700 000	2,2	0	-187 691 981	0	-187 691 981	5 008 019	0,1	-97,4
Total	8 710 356 709	100,0	77 216 646	0	0	77 216 646	8 787 573 355	100,0	0,9

Pela análise do quadro anterior verifica-se que as maiores variações em termos absolutos se situam ao nível das Funções Sociais com um acréscimo de 135,9 milhões de contos, sendo a classificação funcional 2.01 – "Educação" responsável por 79,4% daquele valor (o equivalente a 107,9 milhões de contos), e das Funções Gerais de Soberania com uma variação de 114,0 milhões de contos. Nesta última, as sub-funções 1.02 – "Defesa Nacional" (+65 milhões de contos) e 1.01 – "Serviços Gerais da Administração Pública" (+36 milhões de contos) representam, respectivamente, 57,0% e 31,5% daquele montante.

Em termos relativos, registaram maiores acréscimos as funções 1.02 – "Defesa Nacional" (+20,7%), 1.01 – "Serviços Gerais da Administração Pública" (11,2%) e 3.02 – "Indústria e Energia" (+10,8%).

Refira-se que o decréscimo verificado na dotação da classificação funcional 4.03 – "Diversas não especificadas" (-187,7 milhões de contos), se deve à utilização da dotação provisional naquele valor.

De referir que no "Quadro 1.4.2.1.B – Alterações Orçamentais em 2000 – Classificação Funcional", constante do volume I da Conta, não foi incluída a alteração orçamental que transferiu 2.682.511 contos da classificação funcional 3.05 – "Outras Funções Económicas" para a classificação funcional 3.02 – "Indústria e Energia", ao abrigo do referido n.º 12 do art.º 7.º da Lei do Orçamento.

1.3.5 – Alterações de natureza económica

As alterações referidas nos pontos 1.3.1, 1.3.2 e 1.3.3 implicaram, igualmente, ajustamentos no orçamento da despesa, segundo o critério da classificação económica, alterando a distribuição inicial



Tribunal de Contas

constante do mapa IV anexo à Lei do Orçamento. Estas alterações constam do quadro que a seguir se apresenta:

Quadro I.6 – Alterações de natureza económica

(em contos)

Classificação económica	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais	Orçamento Final		
	Em valor	Estrutura		Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
01 – Despesas com Pessoal	1 857 699 352	21,3	159 082 751	2 016 782 103	23,0	8,6
02 – Aquisição de Bens e Serviços Correntes	235 460 669	2,7	41 972 744	277 433 413	3,2	17,8
03 – Encargos Correntes da Dívida	714 301 022	8,2	0	714 301 022	8,1	0,0
04 – Transferências Correntes	2 459 208 542	28,2	31 164 456	2 490 372 998	28,3	1,3
Administrações Públicas	2 078 602 681	23,9	25 628 145	2 104 230 826	23,9	1,2
<i>Orçamento do Estado</i>	0	0,0	98 886	98 886	0,0	-
<i>Fundos e Serviços Autónomos</i>	1 341 663 749	15,4	22 240 881	1 363 904 630	15,5	1,7
<i>Administração Local</i>	242 703 052	2,8	155 687	242 858 739	2,8	0,1
<i>Segurança Social</i>	494 225 380	5,7	3 140 641	497 366 021	5,7	0,6
<i>Regiões Autónomas</i>	10 500	0,0	-7 950	2 550	0,0	-75,7
Outras	380 605 861	4,4	5 536 311	386 142 172	4,4	1,5
05 – Subsídios	128 242 900	1,5	-839 538	127 403 362	1,4	-0,7
06 – Outras Despesas Correntes	216 191 065	2,5	-162 894 356	53 296 709	0,6	-75,3
Dotação Provisional	172 700 000	2,0	-171 852 464	847 536	0,0	-99,5
Outras	43 491 065	0,5	8 958 108	52 449 173	0,6	20,6
Total de Despesas Correntes	5 611 103 550	64,4	68 486 057	5 679 589 607	64,6	1,2
07 – Aquisição de Bens de Capital	158 719 934	1,8	10 841 682	169 561 616	1,9	6,8
08 – Transferências de Capital	1 082 431 862	12,4	8 939 232	1 091 371 094	12,4	0,8
Administrações Públicas	1 033 640 209	11,9	7 625 985	1 041 266 194	11,8	0,7
<i>Orçamento do Estado</i>	0	0,0	0	0	0,0	-
<i>Fundos e Serviços Autónomos</i>	812 975 318	9,3	7 933 157	820 908 475	9,3	1,0
<i>Administração Local</i>	150 202 086	1,7	-1 407 894	148 794 192	1,7	-0,9
<i>Segurança Social</i>	6 446 080	0,1	33 000	6 479 080	0,1	0,5
<i>Regiões Autónomas</i>	64 016 725	0,7	1 067 722	65 084 447	0,7	1,7
Outras	48 791 653	0,6	1 313 247	50 104 900	0,6	2,7
09 – Activos Financeiros	28 930 000	0,3	-4 693 740	24 236 260	0,3	-16,2
10 – Passivos Financeiros	1 585 502 587	18,2	0	1 585 502 587	18,0	0,0
11 – Outras Despesas de Capital	26 148 241	0,3	-16 837 592	9 310 649	0,1	-64,4
Dotação Provisional	20 000 000	0,2	-15 839 517	4 160 483	0,0	-79,2
Outras	6 148 241	0,1	-998 075	5 150 166	0,1	-16,2
Total de Despesas de Capital	2 881 732 624	33,1	-1 750 418	2 879 982 206	32,8	-0,1
Contas de Ordem	217 520 535	2,5	10 481 007	228 001 542	2,6	4,8
TOTAL	8 710 356 709	100,0	77 216 646	8 787 573 355	100,0	0,9

Durante a execução orçamental o orçamento para despesas correntes foi reforçado em 68,5 milhões de contos (+1,2%) enquanto que em relação às despesas de capital se verificou um decréscimo de 1,8 milhões de contos (-0,1%).

Ao nível das despesas correntes são de salientar os reforços, em termos absolutos, nas despesas com pessoal (+159,1 milhões de contos, dos quais 153,3 milhões de contos para remunerações certas e permanentes), na *aquisição de bens e serviços correntes* (+42,0 milhões de contos) e nas

transferências correntes (+31,2 milhões de contos), destacando-se as *transferências correntes para administrações públicas* (+25,6 milhões de contos).

Nas despesas com pessoal destacam-se os seguintes reforços:

- ◆ em termos absolutos, nas dotações dos Ministérios:
 - ◇ da Educação, com +108,3 milhões de contos (+15,0%), dos quais +107,0 milhões de contos relativos aos Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário, resultante do acréscimo das dotações para remunerações certas e permanentes em 109,5 milhões de contos e do decréscimo das dotações para abonos variáveis ou eventuais em 2,5 milhões de contos;
 - ◇ da Defesa Nacional, com +22,7 milhões de contos (+13,0%), destacando-se o Exército, com +12,9 milhões de contos;
 - ◇ da Justiça, com +8,8 milhões de contos (+15,2%), dos quais 5,2 milhões de contos relativos à Direcção-Geral dos Serviços Judiciários (quase na sua totalidade para as verbas comuns às magistraturas);
 - ◇ das Finanças, com +7,1 milhões de contos (+1,2%), onde se destaca a Direcção-Geral dos Impostos, com +6,3 milhões de contos, essencialmente na rubrica *remunerações certas e permanentes*;
 - ◇ da Administração Interna, com +5,6 milhões de contos (+3,1%), quase na sua totalidade para os serviços e forças de segurança com +5,5 milhões de contos, destacando-se o aumento de 8,2 milhões de contos para a PSP (+11,1%) e a diminuição para a GNR em 3,1 milhões de contos (-3,2%);
- ◆ em termos percentuais, para além dos Ministérios da Educação, da Defesa Nacional e da Justiça (já mencionados) destaca-se o aumento das dotações relativas a pessoal do Ministério dos Negócios Estrangeiros, com +17,6% (4,3 milhões de contos).

Saliente-se porém que o reforço das dotações relativas a *despesas com pessoal* foi efectuado em 90,6% por contrapartida da dotação provisional para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis, revelando, à semelhança dos anos anteriores, uma deficiente previsão e especificação orçamental destas despesas.

Ao nível das *aquisições de bens e serviços correntes* destacam-se os reforços, nas respectivas dotações, dos Ministérios da Defesa Nacional, com +33,8 milhões de contos e das Finanças com +5,2 milhões de contos.

Nas *transferências correntes para administrações públicas* salienta-se o reforço das dotações referentes a *transferências para fundos e serviços autónomos* (+22,2 milhões de contos)¹. Em termos de classificação orgânica os maiores reforços (nessas rubricas de classificação económica) registaram-se nos Ministérios da Saúde e das Finanças com, respectivamente, +11,8 (para o IGIFS) e +4,1 milhões de contos (dos quais 3,0 milhões de contos para o FET).

Em termos de acréscimo percentual, nas rubricas da despesa corrente realce-se a relativa à aquisição de bens duradouros, com + 42,7% (+18,7 milhões de contos).

¹ Na sua resposta, por lapso, a DGO refere o acréscimo de +25,6 milhões de contos, importância que corresponde ao reforço das dotações referentes a transferências correntes para (todas) as administração públicas.



Tribunal de Contas

Relativamente às despesas de capital, há a salientar, por um lado, o decréscimo dos *outros activos financeiros* com -2,9 milhões de contos e da rubrica *activos financeiros – empréstimo a médio e longo prazos* com -1,8 milhões de contos e, por outro, os acréscimos verificados ao nível da *aquisição de bens de capital* com +10,8 milhões de contos e das *transferências de capital para administrações públicas* com +7,6 milhões de contos.

1.4 – Conta Geral do Estado (CGE)

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2000 dentro do prazo previsto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado¹.

A Conta de 2000 apresenta a estrutura prevista na LEOE. Assim, integram a Conta Geral do Estado de 1999, 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 por, como refere a resposta da DGO, "(...) não (...) ter sido disponibilizada, aliás como aconteceu nos anos precedentes."

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, conseqüentemente, 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.

Sobre este assunto a DGO refere que:

"Quanto ao balanço entre valores activos e passivos do Estado e, muito embora, o mesmo não seja obrigatório, tem havido por parte desta Direcção-Geral, face ao reconhecimento da sua importância, um esforço de apresentação dos valores disponíveis, traduzido, ao longo dos anos, na elaboração das "variações patrimoniais" ocorridas na gerência e cujos resultados fazem parte integrante do Relatório."

¹ A Conta foi recebida pelos serviços do Tribunal de Contas em 28 de Dezembro de 2001.

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.

À semelhança do já referido, por este Tribunal, no ano transacto, o quadro "1.4.6.2.A – Variações patrimoniais na gerência de 2000", constante do volume I da Conta, para além de não ser um balanço, suscita muitas reservas, face aos valores que aí são apresentados.