



Tribunal de Contas

CAPÍTULO I

Processo Orçamental



I – PROCESSO ORÇAMENTAL

1.1 – Lei do Orçamento

A Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2005, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro¹, foi aprovada pela Assembleia da República em 6 de Dezembro de 2004, tendo sido publicada no *Diário da República* de 30 de Dezembro de 2004 (2.º Suplemento), distribuído na mesma data. Nos termos do art.º 79.º da referida lei, o Orçamento entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2005.

O Orçamento do Estado para 2005 foi alterado pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, a qual, para além das alterações introduzidas nos Mapas Anexos I, II, III e IV (serviços integrados), X, XI, XII, XIII e XIV (segurança social), e XV (PIDDAC), deu nova redacção aos artigos 2.º, 3.º, 5.º, 16.º, 19.º, 23.º, 24.º, 25.º, 51.º, 52.º, 53.º, 55.º e 62.º da Lei do Orçamento.

1.2 – Decreto de execução orçamental

O n.º 2 do art.º 43.º da Lei 91/2001, de 20 de Agosto², dispõe que “*Em cada ano, o Governo estabelece, por decreto-lei, as disposições necessárias à execução da Lei do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social respeitante ao ano em causa, sem prejuízo da aplicação imediata das normas desta lei que sejam executáveis por si mesmas.*”

Para 2005, essas disposições constam do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, embora, nos termos do seu art.º 56.º, tenham produzido efeitos a partir de 1 de Janeiro. Das normas de execução dos orçamentos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos que mais directamente respeitam à disciplina orçamental destacam-se:

a) Aplicação do novo regime de administração financeira do Estado

Para o ano de 2005 o decreto de execução orçamental manteve normas idênticas às dos anos anteriores, salientando-se:

- ◆ Os serviços e fundos autónomos³ consideram-se abrangidos pelo regime de administração financeira do Estado (RAFE) previsto na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, quando cumpram os requisitos estabelecidos nestes diplomas, designadamente a aplicação e prestação de contas à luz do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano sectorial e cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, cabendo à Direcção-Geral do Orçamento (DGO) em articulação com a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) a avaliação do cumprimento destes dois requisitos⁴.
- ◆ Mantêm-se em vigor para todos os serviços e organismos da Administração Pública não abrangidos pela transição, as normas dos diplomas revogados pelo n.º 1 do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 155/92.

¹ Pela Declaração de Rectificação n.º 5/2005, de 14 de Fevereiro, foram rectificadas os artigos 10.º e 76.º.

² Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto.

³ O Decreto de execução orçamental nada refere quanto aos serviços integrados.

⁴ Nos Capítulos III e VIII do presente Volume examina-se o cumprimento destes dois requisitos.

b) Informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos

O art.º 31.º do decreto de execução orçamental determina a remessa periódica, à DGO, de elementos informativos pelos serviços e fundos autónomos, nomeadamente:

- ◆ Mensalmente, nos 15 dias subsequentes ao período a que respeitam, os mapas de controlo orçamental das receitas e das despesas, bem como os balancetes analíticos evidenciando as contas até ao 4.º grau;
- ◆ Igualmente com a periodicidade e prazos definidos no ponto anterior, todas as alterações orçamentais das receitas e das despesas;
- ◆ Trimestralmente, nos 30 dias seguintes ao final do período a que respeitam, o relatório da execução orçamental, acompanhado do quadro dos indicadores de gestão orçamental;
- ◆ Trimestralmente, nos 15 dias subsequentes ao final de cada trimestre, informação completa¹ sobre as operações de financiamento, nomeadamente empréstimos e amortizações efectuadas e previstas até final do ano, bem como informação sobre a dívida e sobre os activos expressos em títulos da dívida pública, a fim de permitir uma informação consolidada do sector público administrativo;
- ◆ Contas da execução orçamental anual, até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam, com a estrutura e grau de especificação dos respectivos orçamentos, quer no que respeita a programas e medidas quer no que respeita a actividades.

Tal como nos anos anteriores, estabelece o decreto de execução orçamental que, em caso de incumprimento quanto à prestação dessa informação, a DGO não procederá à análise de quaisquer pedidos², processos ou de qualquer expediente proveniente dos serviços ou organismos em causa, com excepção daqueles cujo processamento for expressamente autorizado por despacho do Ministro das Finanças, devidamente fundamentado.

c) Informação a prestar pelos municípios e pelas Regiões Autónomas

Para permitir uma informação consolidada do conjunto do sector público administrativo, os municípios e as Regiões Autónomas (subsectores não integrados no Orçamento e na Conta Geral do Estado) devem remeter à DGO os seus orçamentos e contas trimestrais, nos 30 dias subsequentes respectivamente à sua aprovação e ao período a que respeitam, bem como a sua conta anual depois de aprovada.

Também, para efeitos do controlo sistemático e sucessivo do regime de endividamento municipal previsto para 2005, devem remeter à DGO, informação sobre a variação dos seus activos financeiros e passivos, nos 15 dias seguintes ao final de cada trimestre. Ainda, com vista à compilação e tratamento de dados, devem remeter, nos 30 dias subsequentes ao final de cada trimestre, informação sobre a dívida por eles contraída e sobre os activos expressos em títulos da dívida emitidos pelas administrações públicas.

¹ A remeter também ao Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), de acordo com a Circular da DGO n.º 1320, de 4/04/2005, que contém instruções complementares ao decreto de execução orçamental para 2005.

² Inclui a apreciação de pedidos de libertação de créditos, com excepção dos relativos a remunerações certas e permanentes e a segurança social.



No tocante aos municípios, em caso de incumprimento do envio da informação anteriormente indicada, nos prazos estabelecidos, pela primeira vez, ao abrigo do disposto no n.º 3 do art.º 9.º da LOE para 2005, o decreto de execução orçamental prevê uma sanção, ou seja, a retenção de 10% do duodécimo das transferências correntes do Fundo Geral Municipal.

d) Regime duodecimal

Em 2005, tal como em anos anteriores, ficaram excepcionadas do regime duodecimal as dotações orçamentais referentes às seguintes despesas:

- ◆ relativas a remunerações certas e permanentes, adicional à remuneração, segurança social, não incluindo encargos com a saúde;
- ◆ encargos de instalações, locação, seguros e encargos da dívida pública;
- ◆ referentes às despesas cujas fontes de financiamento não sejam receitas gerais do Estado;
- ◆ inscritas no cap.º 50 (“Investimentos do Plano”) referentes a despesas de capital, e a despesas respeitantes à participação portuguesa em projectos co-financiados pela União Europeia;
- ◆ destinadas à Caixa Geral de Aposentações e as inscritas no cap.º 70 (Recursos Próprios Comunitários) do orçamento do Ministério das Finanças;
- ◆ de valor anual não superior a €2.500;
- ◆ relativas às importâncias dos reforços e inscrições;
- ◆ transferências do Fundo de Financiamento das Freguesias¹.

No ano em análise foram ainda excepcionadas:

- ◇ transferências para as entidades criadas ao abrigo das Leis n.ºs 10/2003 (áreas metropolitanas) e 11/2003 (comunidades intermunicipais), ambas de 13 de Maio²;
- ◇ transferências relativas aos programas de auxílios financeiros e à cooperação técnica e financeira.

Face ao conjunto de excepções é, assim, de reduzida eficácia o regime duodecimal.

e) Fundos de manei

Tal como em anos anteriores, os fundos de manei a que se refere o art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, podiam ser constituídos em 2005 por valor a definir pelos dirigentes dos serviços e organismos, tendo em conta o princípio da unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços, ficando, no entanto, a constituição de fundos por um valor superior a um duodécimo das dotações do respectivo orçamento sujeita a autorização do respectivo

¹ 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.

² Dado que o n.º 2 do art.º 13.º da Lei do OE/2005 estabelece igualmente uma periodicidade trimestral para essas transferências.

ministro da tutela, com a concordância do Ministro das Finanças. Manteve-se a data de 13 de Janeiro do ano seguinte para a liquidação dos fundos de maneio.

f) Reposições

O n.º 2 do art.º 28.º do decreto de execução orçamental manteve em €25 o montante mínimo de reposição. De notar que, ao contrário dos anos anteriores, não voltou a ser represtinado o art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto (diploma revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho), tendo, em vez disso, o n.º 1 do art.º 28.º estabelecido que a “*A escrituração das reposições deverá efectuar-se de acordo com instruções a emitir pela Direcção-Geral do Orçamento*”. Contudo, tais instruções não foram expressas em circular, embora, tal como se examina no Capítulo III, essa Direcção-Geral tenha autorizado a retroacção de reposições, operação excepcional que apenas se encontrava prevista no Decreto-Lei n.º 324/80¹, não represtinado no ano de 2005, como já referido.

1.3 – Alterações orçamentais dos serviços integrados

A Lei de Enquadramento Orçamental define, no Capítulo IV do Título III, 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.

Além disso, e à semelhança de anos anteriores, a Assembleia da República, através do art.º 5.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 procederam, como habitualmente, ao registo e exame das alterações orçamentais que constam das declarações remetidas trimestralmente pela Direcção-Geral do Orçamento, com vista à sua apreciação e confronto com os valores apresentados na Conta, tendo-se verificado algumas divergências, designadamente as mencionadas no ponto 1.3.2, alínea b). Para a correcção dessas divergências, foram efectuadas alterações orçamentais pela DGO em Junho de 2006, quando o art.º 52.º da LEO estabelece que os mapas da Lei do Orçamento do Estado modificados em virtude das alterações orçamentais neles introduzidas no 4.º Trimestre devem ser publicadas no *Diário da República* até final de Fevereiro do ano seguinte.

Questionada sobre a publicação dos referidos Mapas, a DGO, na sua resposta, refere “... diligenciou, em 24 de Fevereiro p.p., no sentido da respectiva publicação em *Diário da República*, que se veio a consubstanciar pela Declaração n.º 5/2006, de 16 de Março”, acrescentando, no entanto, que “... aqueles mapas assumem carácter provisório, até ao encerramento da Conta Geral do Estado”.

Considerando que a nova Lei de enquadramento orçamental, estabelece, pela primeira vez², normas sobre a publicação das alterações orçamentais, fixando o prazo de um mês sobre o final do trimestre para a publicitação das alterações ocorridas nos 1.º a 3.º trimestres, e de dois meses para as efectuadas no 4.º trimestre, vindo ao encontro de preocupações manifestadas pelo Tribunal de imprimir maior

¹ Permitia o Decreto-Lei n.º 324/80 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 fosse possível regularizar de outra forma.

² As anteriores leis de enquadramento orçamental (Leis n.ºs 64/77, 40/83 e 6/91) eram omissas sobre esta matéria, a qual era até então definida pelo Governo, nos sucessivos diplomas que estabeleciam as regras a que obedeciam as alterações orçamentais da sua competência (Decretos-Lei n.ºs 93/78, 46/84 e 71/95).



transparência ao processo de execução orçamental, a DGO deverá adaptar-se a este novo quadro legal e evitar a publicação de informação provisória, por não ser esse o espírito da LEO.

1.3.1 – Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (e da receita prevista)

O montante aprovado pelo Orçamento do Estado para a realização de despesas dos serviços integrados (e o total da receita prevista para o seu financiamento), no montante de €83.161,7 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em €9.621,2 milhões, o que representa um acréscimo de 11,6%. Esse aumento resultou das modificações introduzidas pela Lei n.º 39-A/2005, rectificativa do Orçamento do Estado (€2.078,2 milhões) e da abertura de créditos especiais (€7.543,0 milhões) autorizados pelo Governo.

Através dessas alterações orçamentais, as receitas efectivas previstas foram reduzidas em €1.704,1 milhões (cfr. Quadro I.1), e as dotações para despesas efectivas aumentadas em €2.621,2 milhões (cfr. Quadro I.2), do que resultou um agravamento, em €4.325,3 milhões, do défice inicialmente previsto.

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

(em euros)

Capítulos da receita	Orçamento inicial	Alterações orçamentais			
		Orçamento Rectificativo	Créditos especiais	Total	
				Em valor	Var. perc.
01 - Impostos directos	11 249 000 000	162 000 000	-	162 000 000	1,4
02 - Impostos indirectos	18 593 980 996	278 000 000	599 632	278 599 632	1,5
03 - Contribuições p/ Seg. Social, CGA e ADSE	100 000 000	-	917 555	917 555	0,9
04 - Taxas, multas e outras penalidades	431 368 457	10 000 000	19 231 980	29 231 980	6,8
05 - Rendimentos da propriedade	1 117 317 938	-949 500 000	503 296	-948 996 704	-84,9
06 - Transferências correntes	651 646 142	-	128 602 435	128 602 435	19,7
07 - Venda de bens e serviços correntes	407 897 305	-	72 825 762	72 825 762	17,9
08 - Outras receitas correntes	34 909 074	-	2 781 148	2 781 148	8,0
Total das receitas correntes	32 586 119 912	-499 500 000	225 461 808	-274 038 192	-0,8
09 - Venda de bens de investimento	505 488 717	-300 000 000	4 804 935	-295 195 065	-58,4
10 - Transferências de capital	167 374 523	-	1 832 844	1 832 844	1,1
11 - Activos financeiros	934 596 037	-525 000 000	3 200 000	-521 800 000	-55,8
12 - Passivos financeiros	47 859 926 485	4 325 326 997	7 000 000 000	11 325 326 997	23,7
13 - Outras receitas de capital	922 823 139	-922 600 000	-	-922 600 000	-100,0
Total das receitas de capital	50 390 208 901	2 577 726 997	7 009 837 779	9 587 564 776	19,0
14 - Recursos próprios comunitários	147 800 000	-	-	-	-
15 - Reposições não abatidas	20 371 084	-	131 456 534	131 456 534	645,3
16 - Saldo da gerência anterior	17 172 212	-	176 199 618	176 199 618	1.026,1
Total das receitas	83 161 672 109	2 078 226 997	7 542 955 739	9 621 182 736	11,6
Total das receitas efectivas	35 301 745 624	-2 247 100 000	542 955 739	-1 704 144 261	-4,8

Conforme evidencia o quadro anterior, a redução da receita efectiva prevista verificou-se relativamente a *rendimentos da propriedade* (em €949,0 milhões), *outras receitas de capital* (em €922,6 milhões), *activos financeiros* (em €521,8 milhões) e *venda de bens de investimento* (em €295,2 milhões).

Quanto ao orçamento da despesa, no Quadro I.2 apresentam-se, por departamento ministerial, as alterações orçamentais das quais resultou o acréscimo da dotação para o total da despesa, resultantes

do Orçamento Rectificativo e da abertura de créditos especiais. Conforme foi referido, as dotações para despesas efectivas aumentaram €2.621,2 milhões (6,1%) em resultado das alterações introduzidas pela referida lei (€2.078,2 milhões) e pela abertura de créditos especiais (€543,0 milhões).

Em termos da despesa efectiva, é de salientar a ocorrência de variações de sinal contrário, com destaque para os acréscimos, essencialmente através do Orçamento Rectificativo, nos orçamentos do Ministério da Saúde, em €1,791,7 milhões (29,8%), da Educação, em €457,5 milhões (8,1%) e do Trabalho e Solidariedade Social, em €422,7 milhões (9,2%), e para a redução no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, em €636,6 milhões (-4,4%) essencialmente pela redução da “dotação provisional” em €420,0 milhões.

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

(em euros)

Ministério	Orçamento Inicial (a)	Alterações orçamentais						
		Orçamento Rectificativo		Créditos especiais		Total		
		Em valor	Estrut.	Em valor	Estrut.	Em valor	Estrut.	Var. Perc.
Encargos Gerais do Estado	3 428 523 948	-373 261	-0,0	12 779 691	2,4	12 406 430	0,5	0,4
Administração Interna	1 442 264 827	137 036 075	6,6	30 359 245	5,6	167 395 320	6,4	11,6
Negócios Estrangeiros	337 349 465	-4 523 775	-0,2	57 988 123	10,7	53 464 348	2,0	15,8
Finanças e Admin. Pública (excluindo Passivos financeiros)	14 486 186 272	-771 340 669	-37,1	134 717 988	24,8	-636 622 681	-24,3	-4,4
Defesa Nacional	1 929 613 520	123 093 485	5,9	133 703 988	24,6	256 797 473	9,8	13,3
Justiça	951 956 587	145 256 389	7,0	28 636 465	5,3	173 892 854	6,6	18,3
Ambiente, Ord. Territ. Des. Reg.	493 670 348	-74 418 035	-3,6	3 489 499	0,6	-70 928 536	-2,7	-14,4
Economia e da Inovação	362 100 913	-114 326 075	-5,5	15 650 486	2,9	-98 675 589	-3,8	-27,3
Agricultura, Des. Rural e Pescas	587 054 460	-72 045 646	-3,5	14 328 277	2,6	-57 717 369	-2,2	-9,8
Obras Públicas, Transp. e Comun.	887 523 787	152 621 951	7,3	1 577 665	0,3	154 199 616	5,9	17,4
Trabalho e Solidariedade Social	4 612 465 715	411 617 491	19,8	11 118 729	2,0	422 736 220	16,1	9,2
Saúde	6 019 795 385	1 783 066 811	85,8	8 679 200	1,6	1 791 746 011	68,4	29,8
Educação	5 679 930 551	378 503 217	18,2	78 953 130	14,5	457 456 347	17,5	8,1
Ciência, Tecnol. e Ensino Superior	1 489 497 927	-2 031 217	-0,1	7 544 988	1,4	5 513 771	0,2	0,4
Cultura	212 538 404	-13 909 745	-0,7	3 428 265	0,6	-10 481 480	-0,4	-4,9
Total da Despesa Efectiva	42 920 472 109	2 078 226 996	100,0	542 955 739	100,0	2 621 182 735	100,0	6,1
Finanças e Admin. Pública - Passivos financeiros	40 241 200 000	-		7 000 000 000		7 000 000 000		17,4
Total da Despesa	83 161 672 109	(b) 2 078 226 996		7 542 955 739		9 621 182 735		11,6

(a) Após a sua adaptação à orgânica do XVII Governo Constitucional.

(b) Montante inferior em €1 ao aumento da previsão da receita.

No que respeita às alterações orçamentais autorizadas pelo Governo, através da abertura de créditos especiais, à semelhança do que se tinha verificado relativamente à CGE/2003, a dotação do Cap. 07 – “Gestão da Dívida Pública” do orçamento do Ministério das Finanças, com a classificação económica 10 – “Passivos Financeiros” (amortização de dívida), foi reforçada em €7.000 milhões por contrapartida do aumento da receita inscrita em “Passivos Financeiros”, que constitui receita não efectiva.

Tal como se referiu no Parecer sobre a referida Conta, essas alterações orçamentais careciam de autorização da Assembleia da República por, nos termos do art.º 55.º da LEO, as alterações orçamentais que, como é o caso, aumentam o montante total de um título ou capítulo do orçamento dos serviços integrados são da competência da Assembleia da República, excepto as enumeradas no



n.º 2 do mesmo artigo, as quais não incluem as alterações orçamentais com contrapartida em receitas não efectivas. Em conclusão, a LEO não contempla a abertura de créditos especiais pelo Governo com contrapartida em “passivos financeiros”, pelo que a referida alteração orçamental é ilegal.

A DGO, na sua resposta, menciona que:

“Sobre este aspecto, cabe referir que a abertura do crédito especial em apreço teve como fundamento a lei do Orçamento do Estado para 2005, sendo que a Assembleia da República concedeu autorização ao Governo para esse efeito.

Efectivamente, nos termos da alínea b) do artigo 69.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro determina que “Fica o Governo autorizado, através do Ministro das Finanças e da Administração Pública, a realizar as seguintes operações de gestão da dívida pública directa do Estado:

(...)

Reforço das dotações para amortização de capital.”

Tal como observado em situações análogas, nomeadamente, no Parecer sobre a CGE/2003, o Tribunal reafirma o seu entendimento de que a Lei de Enquadramento Orçamental, no que respeita às alterações ao orçamento da despesa dos serviços integrados (art.º 55.º) não permite a abertura de créditos especiais com contrapartida em receitas não efectivas, não estabelecendo a Assembleia da República, através do referido art.º 69.º da Lei do Orçamento, que esse tipo reforço seja efectuado dessa forma, por tal estar vedado pela Lei de enquadramento orçamental. Salienta-se que disposições de sentido semelhante ao do referido art.º 55.º constam da LEO em relação ao orçamento dos serviços e fundos autónomos (art.º 56.º) e ao da segurança social (art.º 57.º).

Como também foi referido no Parecer sobre a CGE/2003, embora o Tribunal reconheça que o processo das alterações orçamentais, decorrente da gestão da dívida de curto prazo e da execução do programa de troca de dívida, possa ter um regime especial, o mesmo tem de estar expressamente previsto na lei de enquadramento orçamental, o que não se verifica.

1.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada

Além da abertura de créditos especiais, mencionados no ponto anterior, 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 ao abrigo da al. a) do n.º 4 do art.º 55.º da Lei de Enquadramento Orçamental;
- ◆ Transferências de verbas previstas no art.º 5.º da Lei do Orçamento;
- ◆ Transferências de verbas no âmbito da execução dos programas orçamentais;
- ◆ Distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, nos termos da alínea d) do n.º 2 do art.º 55.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

O quadro seguinte sintetiza esse conjunto de alterações.

Quadro I.3 – Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por Ministérios

(em euros)

Ministérios	Orçamento inicial (a)		Transferências diversas		Dotação Provisional		
	Em valor	Estrut.	Em valor	Acr. Perc.	Em valor	Estrut.	Acr. Perc.
Encargos Gerais do Estado	3 428 523 948	4,1	-59 672 332	-1,7	51 130 355	19,3	1,5
Administração Interna	1 442 264 827	1,7	-14 800 000	-1,0	24 571 092	9,3	1,7
Negócios Estrangeiros	337 349 465	0,4	-1 801 034	-0,5	10 000 000	3,8	3,0
Finanças e Adm. Pública (excl. dotação provisional)	54 007 386 272	64,9	-	-	67 869 226	25,7	0,1
Defesa Nacional	1 929 613 520	2,3	-5 152 869	-0,3	31 600 233	12,0	1,6
Justiça	951 956 587	1,1	-	-	8 600 000	3,3	0,9
Ambiente, Orden. Território Desenv. Regional	493 670 348	0,6	-	-	4 354 052	1,6	0,9
Economia e da Inovação	362 100 913	0,4	491 116	0,1	9 670 510	3,7	2,7
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	587 054 460	0,7	-	-	30 641 272	11,6	5,2
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	887 523 787	1,1	-	-	-	-	-
Trabalho e Solidariedade Social	4 612 465 715	5,5	1 538 000	0,0	53 897	0,0	0,0
Saúde	6 019 795 385	7,2	-117 900	-0,0	-	-	-
Educação	5 679 930 551	6,8	1 801 034	0,0	24 314 000	9,2	0,4
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 489 497 927	1,8	77 713 985	5,2	-	-	-
Cultura	212 538 404	0,3	-	-	1 598 391	0,6	0,8
Subtotal	82 441 672 109	99,1	-	-	264 403 028	100,0	0,3
Finanças e Adm. Pública (dotação provisional)	720 000 000	0,9	-	-	-264 403 028	-100,0	-36,7
Total da Despesa	83 161 672 109	100,0	-	-	-	-	-

(a) Após a sua adaptação à orgânica do XVII Governo Constitucional.

a) Transferências diversas

a.1) Alterações ao abrigo da al. a) do n.º 4 do art.º 55.º da Lei de Enquadramento Orçamental

Foram efectuadas as seguintes alterações ao abrigo desta disposição da Lei de Enquadramento Orçamental, que autoriza o Governo a transferir verbas entre diferentes títulos ou capítulos, nos casos em que as mesmas decorram de modificações das leis orgânicas do Governo ou dos ministérios ou da transferência ou sucessão de competências entre diferentes serviços, por via do Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril, que aprovou a lei orgânica do XVII Governo Constitucional:



(em euros)

Transferido de:	Para:	Valor
Encargos Gerais do Estado Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros	Defesa Nacional Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental	3 464 280
Encargos Gerais do Estado Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar	Economia e Inovação Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar	2 029 116
Encargos Gerais do Estado UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento	243 213
Encargos Gerais do Estado UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento (Investimentos do Plano)	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento (Investimentos do Plano)	77 470 772
Administração Interna Serviço de Informações de Segurança	Encargos Gerais do Estado Serviço de Informações de Segurança	14 800 000
Defesa Nacional Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares	Encargos Gerais do Estado Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares	8 617 149
Economia e da Inovação Gabinete do ex-Ministro do Turismo	Economia e da Inovação Gabinete do Ministro	1 579 852
Economia e da Inovação Gabinete do Ministro	Economia e da Inovação Gabinete do Secretário de Estado Adjunto da Indústria e da Inovação	283 818
	Gabinete do Secretário de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor	70 540
	Gabinete do Secretário de Estado do Turismo	37 880

a.2) Transferências de verbas previstas no art.º 5.º da Lei do Orçamento

Ao abrigo dos seguintes números do art.º 5.º da Lei do Orçamento foram realizadas as transferências a seguir indicadas:

- ♦ n.º 9 – alterações entre capítulos do Ministério da Defesa Nacional decorrentes da Lei do Serviço Militar, do processo de reorganização em curso no Ministério, das alienações dos imóveis afectos às Forças Armadas e no âmbito das missões humanitárias e de paz;
- ♦ n.º 30¹ – transferência de determinadas dotações do orçamento do anteriormente designado Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho, actual Ministério da Economia e da Inovação, para diversos serviços do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social.

No quadro seguinte identificam-se essas alterações e respectivos montantes:

¹ Aditado pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho (Orçamento Rectificativo).

(em euros)

Transferido de:	Para:	Valor	N.º do art.º5.º
Defesa Nacional Gabinete dos Membros do Governo	Defesa Nacional	315 322	9
	Estado-Maior General das Forças Armadas	14 128 125	
	Marinha	40 940 593	
	Exército	7 897 867	
Economia e da Inovação Secretaria-Geral (Investimentos do Plano)	Trabalho e Solidariedade Social	68 000	30
	Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (Investimentos do Plano)	1 450 000	
	Inspeccção-Geral do Trabalho (Investimentos do Plano)	20 000	
	Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (Investimentos do Plano)		

a.3) Transferências de verbas no âmbito da execução dos programas orçamentais

O quadro seguinte sintetiza o conjunto destas alterações, efectuadas ao abrigo do n.º 5 do art.º 54.º da Lei de Enquadramento Orçamental:

(em euros)

Programa	De:	Para:	Valor
005 – Cooperação	Negócios Estrangeiros Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	Educação Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais	1 801 034
016 – Acção Social dos Trabalhadores do Estado, Militares, Forças de Segurança e Trabalhadores em Geral	Saúde Serviços Sociais do Ministério da Saúde (Investimentos do Plano)	Encargos Gerais do Estado Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros (Investimentos do Plano)	117 900

b) Dotação Provisional

Na “dotação provisional” do Ministério das Finanças, para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, foram inicialmente orçamentados €720.000.000, distribuídos igualmente para *despesas correntes* e para *despesas de capital*. Através do Orçamento Rectificativo, a “dotação provisional” afecta a *despesas correntes* foi reduzida em €70.000.000 enquanto a afecta a *despesas de capital* foi reduzida em €350.000.000 (ou seja, a redução total ascendeu a €420.000.000). O montante utilizado da “dotação provisional”, no seu conjunto, foi de €264.403.028 (€257.538.028 com origem na dotação para *despesas correntes* e €6.865.000 na dotação para *despesas de capital*) o que representou uma utilização, respectivamente, de 88,8% e de 68,7%, ficando um saldo de €35.596.972.

Em termos globais, a “dotação provisional” foi utilizada para o reforço das dotações de 12 dos 15 ministérios (não foram reforçadas por esta via as verbas dos Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, da Saúde, e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior), sendo de destacar o reforço na dotação do Ministério das Finanças, que beneficiou de aproximadamente 25,7% do total distribuído. Os orçamentos dos Encargos Gerais do Estado (19,3%), da Defesa Nacional (12,0%) e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, absorveram, por seu turno, 42,9% do montante distribuído.

Tal como em anos anteriores, a dotação provisional destinada a *despesas correntes* foi utilizada essencialmente no reforço de dotações para *despesas com pessoal* (€156.836.152), representando aproximadamente 60,9%, seguindo-se o reforço para *transferências correntes*, em €71.764.282, que



representou 27,9% (respeitando €50.415.885 ao reforço dessas *transferências* para a Assembleia da República).

Pela sua situação irregular, é de referir a realização de alterações orçamentais com contrapartida na “dotação provisional” efectuadas extemporaneamente, em Junho de 2006, destinadas a anular e corrigir alterações orçamentais anteriores, efectuadas erradamente, uma vez que haviam sido tratadas como alterações no âmbito da “gestão flexível” (da competência do Governo) quando, pelo contrário, envolviam alterações de classificação funcional (e, por isso, careciam de autorização da Assembleia da República). Essas situações haviam sido detectadas pelos serviços do Tribunal e comunicadas à DGO que, com uma excepção, procedeu à anulação (estorno) das alterações orçamentais anteriores e substituiu o reforço que havia sido efectuado com contrapartida em dotações com outra classificação funcional, pelo reforço com contrapartida na “dotação provisional”. Essas situações estão anotadas no Quadro I.5.

Na sua resposta, a DGO confirma o recurso às referidas operações de estorno, explicitando que relativamente à excepção referida se considerou impraticável a respectiva regularização, “*tendo em conta o número de operações envolvidas e o facto de estarem em causa alterações orçamentais que envolviam diferentes fontes de financiamento*”.

1.3.3 – Alterações que não modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, nem por funções

Para além de todas as alterações orçamentais atrás referidas, que modificaram o total da despesa inicialmente prevista para cada um dos Ministérios ou capítulos, o Governo procedeu ainda, ao longo da execução orçamental, a transferências de verbas entre dotações do mesmo departamento ministerial.

Apesar da nova Lei de Enquadramento Orçamental, que entrou em vigor desde o início de 2003, estabelecer no n.º 3 do seu artigo 51.º que o “*Governo define, por decreto-lei, as regras gerais a que obedecem as alterações orçamentais da sua competência*”, tal ainda não ocorreu, pelo que se têm vindo a aplicar as disposições constantes do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, diploma que enquadrava as referidas regras no âmbito da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), que foi revogada pela lei actual.

Desse modo, as alterações orçamentais previstas na alínea a) do n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, atingiram os montantes evidenciados no quadro seguinte. Apesar de essas alterações se anularem em valor, o seu montante total ascendeu a €7.770.936.022.

Quadro I.4 – Transferências de verbas entre dotações do mesmo Ministério

(em euros)

Ministérios	Orçamento inicial (1)	Transferências		Reforços + Anulações (4)=(2)+(3)	Peso das transferências no orçamento inicial (5)=[(4):(1)]*100
		Reforços (2)	Anulações (3)		
Encargos Gerais do Estado	3 428 523 948	102 982 065	102 982 065	205 964 130	6,0
Administração Interna	1 442 264 827	855 025 365	855 025 365	1 710 050 730	118,6
Negócios Estrangeiros	337 349 465	295 392 537	295 392 537	590 785 074	175,1
Finanças e Adm. Pública	54 727 386 272	805 262 396	805 262 396	1 610 524 792	2,9
Defesa Nacional	1 929 613 520	298 211 487	298 211 487	596 422 974	30,9
Justiça	951 956 587	105 942 232	105 942 232	211 884 464	22,3
Ambiente, Ord. Territ. Des. Regional	493 670 348	70 441 008	70 441 008	140 882 016	28,5
Economia e da Inovação	362 100 913	23 710 491	23 710 491	47 420 982	13,1
Agricultura, Des. Rural e Pescas	587 054 460	104 549 262	104 549 262	209 098 524	35,6
Obras Públicas, Transp. e Comun.	887 523 787	586 499 520	586 499 520	1 172 999 040	132,2
Trabalho e Solidariedade Social	4 612 465 715	33 743 161	33 743 161	67 486 322	1,5
Saúde	6 019 795 385	27 154 416	27 154 416	54 308 832	0,9
Educação	5 679 930 551	291 460 624	291 460 624	582 921 248	10,3
Ciência, Tecnol. e Ensino Superior	1 489 497 927	212 920 288	212 920 288	425 840 576	28,6
Cultura	212 538 404	72 173 159	72 173 159	144 346 318	67,9
Total	83 161 672 109	3 885 468 011	3 885 468 011	7 770 936 022	9,3

Embora as relações recebidas pelo Tribunal evidenciem, por rubrica orçamental, apenas o valor líquido das alterações (reforços menos anulações) ocorridas durante cada trimestre, 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.

Esta proporção foi, em termos globais, de 9,3%, sendo de destacar os Ministérios dos Negócios Estrangeiros, com 175,1%, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com 132,2%, e da Administração Interna, com 118,6%. Os Ministérios da Saúde, do Trabalho e Solidariedade Social, e das Finanças e da Administração Pública foram os que apresentaram menor proporção, o primeiro com 0,9% e os seguintes com 1,5% e 2,9%, respectivamente.

1.3.4 – Alterações de natureza funcional

As alterações referidas nos pontos 1.3.1 e 1.3.2 implicaram 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 euros)

Funções	Orçamento inicial		Alterações orçamentais	Orçamento final		
	Em valor	Estrutura		Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
1 – Funções Gerais de Soberania	6 856 480 840	8,2	681 818 161	7 538 299 001	8,1	9,9
1.01 – Serviços gerais da administração pública (*) (a)	2 795 088 414	3,4	202 590 444	2 997 678 858	3,2	7,2
1.02 – Defesa nacional (*) (b)	1 775 137 929	2,1	174 016 344	1 949 154 273	2,1	9,8
1.03 – Segurança e ordem públicas	2 286 254 497	2,7	305 211 373	2 591 465 870	2,8	13,3
2 – Funções Sociais	23 790 392 733	28,6	3 182 881 226	26 973 273 959	29,1	13,4
2.01 – Educação	6 958 869 321	8,4	463 499 919	7 422 369 240	8,0	6,7
2.02 – Saúde (*) (c)	7 417 334 633	8,9	2 239 082 116	9 656 416 749	10,4	30,2
2.03 – Segurança e acção sociais (*) (d)	8 059 917 152	9,7	585 883 060	8 645 800 212	9,3	7,3
2.04 – Habitação e serviços colectivos (*) (e)	889 903 703	1,1	-117 422 246	772 481 457	0,8	-13,2
2.05 – Serviços culturais, recreativos e religiosos	464 367 924	0,6	11 838 377	476 206 301	0,5	2,5
3 – Funções Económicas	2 105 449 822	2,5	43 898 541	2 149 348 363	2,3	2,1
3.01 – Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca	641 286 350	0,8	-34 191 473	607 094 877	0,7	-5,3
3.02 – Indústria e energia	295 000	0,0	2 236 812	2 531 812	0,0	758,2
3.03 – Transportes e comunicações	1 067 574 605	1,3	168 373 359	1 235 947 964	1,3	15,8
3.04 – Comércio e turismo (*) (f)	33 516 640	0,0	4 475 762	37 992 402	0,0	13,4
3.05 – Outras funções económicas (*) (g)	362 777 227	0,4	-96 995 919	265 781 308	0,3	-26,7
4 – Outras Funções	50 409 348 714	60,6	5 712 584 807	56 121 933 521	60,5	11,3
4.01 – Operações da dívida pública	45 283 332 555	54,5	6 407 967 445	51 691 300 000	55,7	14,2
4.02 – Transferências entre administrações públicas	4 406 016 159	5,3	-10 979 610	4 395 036 549	4,7	-0,2
4.03 – Diversas não especificadas (dotação provisional) (**)	720 000 000	0,9	-684 403 028	35 596 972	0,0	-95,1
Total	83 161 672 109	100,0	9 621 182 735	92 782 854 844	100,0	11,6

(*) Nas funções assinaladas, os valores das alterações orçamentais, e por conseguinte, do orçamento final, apresentavam discrepâncias relativamente aos apurados pelo Tribunal a partir das relações de alteração orçamental disponibilizadas trimestralmente pela DGO. Essas diferenças resultaram de não ter sido observado o disposto no art.º 55.º da LEO, que impõe que as transferências de verbas entre rubricas de despesa no âmbito da designada “gestão flexível”, não podem modificar a repartição dos valores por rubrica de classificação funcional. Questionada a DGO, esta, com excepção de uma situação, procedeu ao estorno dos lançamentos efectuados e ao provimento das rubricas inicialmente reforçadas com verbas oriundas da dotação provisional, do modo que se explicita:

- (a) Ao contrário dos restantes casos, não foi efectuado o estorno do reforço de € 18.856 que teve contrapartida em anulação na função 3.04, no âmbito da execução orçamental do Ministério da Economia e da Inovação, pelo que acabou por não ser observado o disposto nas normas acima referidas, segundo as quais as alterações de natureza funcional são da competência da Assembleia da República. A DGO justificou esta situação face à complexidade e número de operações que seriam envolvidas na respectiva correcção, pelo facto da alteração orçamental efectuada abranger duas fontes de financiamento.
- (b) Efectuado o estorno do reforço de € 13.253.251 (Ministério da Defesa Nacional) que tivera contrapartida em anulação na função 2.02, passando a contrapartida a ser dada pela dotação provisional.
- (c) Efectuado o estorno da anulação de € 13.253.251 (Ministério da Defesa Nacional) que reforçou a rubrica 1.02, como descrito em (b), e o estorno da anulação de € 32.454 (Ministério da Saúde) que reforçou a função 2.04.
- (d) Efectuado o estorno do reforço de € 53.897 (Ministério do Trabalho e Solidariedade Social) por contrapartida em anulação nas funções 1.01 (€ 17.497) e 3.05 (€ 36.400) passando a contrapartida a ser dada pela dotação provisional.
- (e) Efectuado o estorno do reforço de € 32.454 que teve contrapartida em anulação na função 2.02, como descrito em (c).
- (f) Tal como descrito em (a), não foi efectuado o estorno da anulação de € 18.856 que reforçou a função 1.01.
- (g) Efectuado o estorno da anulação de € 36.400 que reforçou a rubrica 2.03, também descrito em (d).

(**) De notar que as alterações orçamentais, além do valor referente à utilização da dotação provisional (€ 264 403 028), incluem a anulação de € 420 milhões estabelecida no Orçamento Rectificativo.

Conforme se salientou no final do ponto anterior e se destaca nas notas do Quadro I.5, embora o recurso, extemporâneo, à “dotação provisional” para permitir estornar alterações orçamentais entre classificações funcionais distintas, que haviam sido efectuadas indevidamente como se de “gestão flexível” se tratasse, tenha corrigido várias situações, não foi corrigida a situação referida nas notas (a) e (f) do quadro anterior, não tendo sido cumprido o disposto no art.º 55.º da LEO, que estabelece que as alterações de natureza funcional são da competência da Assembleia da República.

Quanto aos valores das alterações orçamentais, o quadro anterior revela que a maior variação em termos absolutos ocorreu ao nível de “Outras Funções” com um acréscimo de € 5.712,6 milhões, em particular na classificação funcional 4.01 – “Operações da dívida pública”, com um aumento de

€6.408,0 milhões, que representou 112,2% daquele montante e um incremento de 14,2% em relação ao respectivo valor inicial.

Quanto às “Funções Sociais”, foram reforçadas em €3.182,9 milhões, o que representou um acréscimo de 13,4%, destacando-se a função 2.02 – “Saúde”, com um reforço de €2.239,1 milhões, que representou 70,3% daquele montante e um aumento de 30,2% em relação ao respectivo valor inicial.

Também tiveram reforços significativos as dotações referentes às classificações funcionais 2.03 – “Segurança e acção sociais” (€585,9 milhões) e 2.01 – “Educação” (€463,5 milhões).

É de referir que na função 4.01 – “Operações da dívida pública”, à semelhança do ano anterior, continuaram a ser classificadas as transferências para o FRDP das receitas das privatizações, as quais não constituem operações da dívida pública. Tal como já foi salientado no Parecer sobre a CGE/2004, é ainda de referir a este propósito que, em termos da classificação orgânica, essas transferências, que sempre haviam sido incluídas no Cap. 60 – “Despesas Excepcionais” do Ministério das Finanças, passaram, em 2004 e 2005, a integrar o Cap. 07 – “Gestão da Dívida Pública”, quando não consubstanciam despesas dessa natureza, introduzindo distorções na conta de execução orçamental.

Relativamente a este ponto, a DGO, na sua resposta, refere o seguinte:

“Relativamente ao facto de o Tribunal de Contas ter o entendimento de que as transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública estão incorrectamente classificadas, seja na subfunção 4.01 – “Operações da Dívida Pública”, seja no capítulo 07 – “Gestão da Dívida Pública” da orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, é de referir o seguinte.

- A Lei-quadro das privatizações determina que as receitas do Estado provenientes das reprivatizações serão exclusivamente utilizadas para amortização da dívida pública, ou do sector empresarial do Estado, serviço de dívida resultante de nacionalizações e novas aplicações no sector produtivo¹.

- Nos termos da lei orgânica do MFAP² “o FRDP é um fundo autónomo não personalizado cuja função genérica consiste em promover a amortização da dívida pública e em regular a procura e a oferta dos títulos da dívida pública no mercado secundário, de acordo com as orientações de política monetária e de gestão da dívida pública definidas pelo Ministro das Finanças e da Administração Pública.”

A justificação apresentada de que as transferências das receitas das privatizações se relacionam com a gestão da dívida pública não é compatível com os valores inscritos no Orçamento – do total de receitas previsto (€925 milhões), foram afectos apenas €370 milhões à amortização de dívida, sendo os restantes €555 milhões para “novas aplicações de capital no sector produtivo”, que não consubstanciam operações de gestão da dívida pública, introduzindo distorções nos valores do OE e da CGE.

Assim, o Tribunal reitera a sua observação, uma vez que face à natureza das despesas em causa (transferências para SFA) a classificação funcional correcta seria na função 4.02 – “Transferências entre administrações públicas”, do mesmo modo que em termos de classificação orgânica seria mais adequado considerar-se o Cap. 60 – “Despesas Excepcionais”, como se verificava até 2003.

¹ Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 102/2003, de 15 de Novembro.

² N.º 4 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro.



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 ao orçamento das despesas, segundo o critério da classificação económica, alterando a distribuição inicial do mapa IV anexo à Lei do Orçamento. Estas alterações constam do quadro seguinte:

Quadro I.6 – Alterações de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial		Alterações	Orçamento final		
	Em valor	Estrutura (a)		Em valor	Em valor	Estrutura (a)
01 – Despesas com Pessoal	12 745 044 823	29,7	1 060 206 650	13 805 251 473	30,3	8,3
02 – Aquisição de Bens e Serviços Correntes	1 242 771 180	2,9	191 092 121	1 433 863 301	3,1	15,4
03 – Juros e Outros Encargos	4 117 980 725	9,6	-69 907 987	4 048 072 738	8,9	-1,7
04 – Transferências Correntes	16 492 460 996	38,4	2 715 034 750	19 207 495 746	42,2	16,5
Administração Central	8 045 521 215	18,7	2 159 975 163	10 205 496 378	22,4	26,8
Estado	52 056	0,0	100 750	152 806	0,0	193,5
Serviços e Fundos Autónomos	8 045 469 159	18,7	2 159 874 413	10 205 343 572	22,4	26,8
Administração Local	1 658 002 194	3,9	45 523 036	1 703 525 230	3,7	2,7
Segurança Social	4 506 267 973	10,5	416 787 294	4 923 055 267	10,8	9,2
Regiões Autónomas	70 000	0,0	1 872 390	1 942 390	0,0	2674,8
Outras	2 282 599 614	5,3	90 876 867	2 373 476 481	5,2	4,0
05 – Subsídios	753 216 967	1,8	-22 140 526	731 076 441	1,6	-2,9
06 – Outras Despesas Correntes	715 670 786	1,7	-351 906 132	363 764 654	0,8	-49,2
Dotação Provisional	360 000 000	0,8	^(b) -327 538 028	32 461 972	0,1	-91,0
Outras	355 670 786	0,8	-24 368 104	331 302 682	0,7	-6,9
Total de Despesas Correntes	36 067 145 477	84,0	3 522 378 876	39 589 524 353	86,9	9,8
07 – Aquisição de Bens de Capital	884 838 668	2,1	56 365 037	941 203 705	2,1	6,4
08 – Transferências de Capital	4 073 236 513	9,5	-599 885 275	3 473 351 238	7,6	-14,7
Administração Central	1 781 753 765	4,2	-733 148 013	1 048 605 752	2,3	-41,1
Estado	-	-	32 531	32 531	0,0	-
Serviços e Fundos Autónomos	1 781 753 765	4,2	-733 180 544	1 048 573 221	2,3	-41,1
Administração Local	1 048 836 950	2,4	-32 186 923	1 016 650 027	2,2	-3,1
Segurança Social	20 562 109	0,0	-4 401 334	16 160 775	0,0	-21,4
Regiões Autónomas	420 780 562	1,0	-3 720 567	417 059 995	0,9	-0,9
Outras	801 303 127	1,9	173 571 562	974 874 689	2,1	21,7
09 – Activos Financeiros	1 509 944 276	3,5	-2 360 027	1 507 584 249	3,3	-0,2
11 – Outras Despesas de Capital	385 307 175	0,9	-355 315 876	29 991 299	0,1	-92,2
Dotação Provisional	360 000 000	0,8	^(c) -356 865 000	3 135 000	0,0	-99,1
Outras	25 307 175	0,1	1 549 124	26 856 299	0,1	6,1
Total de Despesas de Capital Efectivas	6 853 326 632	16,0	-901 196 141	5 952 130 491	13,1	-13,1
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	42 920 472 109	100,0	2 621 182 735	45 541 654 844	100,0	6,1
10 – Passivos Financeiros	40 241 200 000		7 000 000 000	47 241 200 000		17,4
TOTAL DA DESPESA	83 161 672 109		9 621 182 735	92 782 854 844		11,6

(a) Percentagens calculadas com base nas despesas efectivas.

(b) Compreende a utilização de € 257.538.028 e a anulação, através do Orçamento Rectificativo, de € 70 milhões.

(c) Compreende a utilização de € 6.865.000 e a anulação, através do Orçamento Rectificativo, de € 350 milhões.

O reforço das dotações para despesas efectivas, no valor de €2.621,2 milhões, deve-se ao aumento em €3.522,4 milhões nas dotações para *despesas correntes* (9,8%) e à diminuição em €901,2 milhões nas dotações para *despesas de capital* efectivas (-13,1%).

Ao nível das *despesas correntes* é de salientar o acréscimo em €2.715,0 milhões nas *transferências correntes* (16,5%), das quais €2.159,9 milhões para *serviços e fundos autónomos* e €416,8 milhões para *Segurança Social*, e nas *despesas com pessoal* em €1.060,2 milhões (8,3%). Relativamente às *despesas com pessoal*, o referido acréscimo foi sobretudo suportado pelo Orçamento Rectificativo em 88,2% do total correspondente.

Nas *despesas com pessoal* destacam-se os seguintes reforços:

- ◆ em termos absolutos, nas dotações dos Ministérios:
 - ◇ da Educação, em €412,0 milhões (38,9%), dos quais €395,8 milhões relativos a “Escolas Básicas Integradas do 2.º e 3.º Ciclos e Agrupamentos”;
 - ◇ das Finanças e Administração Pública, em €267,5 milhões (25,2%), destacando-se os acréscimos relativos às dotações globais afectas à ADSE (€259,8 milhões);
 - ◇ da Defesa Nacional, em €145,0 milhões (13,7%);
 - ◇ da Administração Interna, em €143,1 milhões (13,5%), dos quais €74,7 milhões para a Guarda Nacional Republicana e €61,6 milhões para a Polícia de Segurança Pública.

Saliente-se que o reforço das *despesas com pessoal*, em 8,3%, novamente superior ao registado no ano anterior (7,6%), continua a revelar uma deficiente previsão e especificação destas despesas no Orçamento inicial.

Relativamente ao acréscimo das dotações relativas a *aquisições de bens e serviços* (em 15,4%) destacam-se os valores referentes aos Ministérios da Defesa Nacional (€112,9 milhões), Administração Interna (€30,9 milhões), Finanças e Administração Pública (€27,2 milhões) e Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€26,8 milhões).

O acréscimo nas dotações relativas a *transferências correntes para serviços e fundos autónomos* resultou essencialmente do reforço, em €1.800,0 milhões, da dotação afectada ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, pelo Orçamento Rectificativo.

Relativamente às dotações para *despesas de capital*, o incremento registado na *aquisição de bens de capital*, em €56,4 milhões (6,4%), resultou essencialmente do aumento no Ministério da Defesa Nacional (€89,1 milhões).



1.4 – Alterações orçamentais dos serviços e fundos autónomos

Nos pontos seguintes analisam-se as alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos. De referir que, diferentemente dos Quadros 76 (receita) e 77 (despesa) do Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta, nos quais foi excluída a totalidade da receita e da despesa do FRDP, nos quadros seguintes, é considerada a execução orçamental desse Fundo, para, designadamente, constar, em termos de classificação económica, a aplicação das receitas das privatizações¹, questionando-se a DGO sobre a razão por que mais uma vez omitiu essa informação.

Na sua resposta, a DGO menciona:

“Sobre esse aspecto é de salientar que tem sido opção da DGO excluir o FDRP dos quadros de análise do relatório relativos ao subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, tendo em conta, como já foi mencionado, a especificidade das verbas geridas no âmbito daquele Fundo. No entanto, é de referir que, no Tomo [VI, Mapa 32 – Discriminação das receitas e das despesas dos SFA] do Volume II, é evidenciada a discriminação das receitas e despesas do Fundo de Regularização da Dívida Pública, pelo que se entende não ter havido omissão de informação.”

O Tribunal reitera a sua observação, uma vez que não se vislumbram razões para que essa informação não seja incluída naqueles Quadros. Foram assim omitidas alterações orçamentais, quer na receita quer na despesa, no valor €1.600,7 milhões, informação que não consta do Mapa 32², como afirma a DGO.

¹ Na conta de execução orçamental dos serviços integrados a aplicação das receitas das privatizações aparece classificada como *transferências de capital para SFA*, uma vez que o produto dessas receitas é transferido para o FRDP.

² O Mapa 32 apenas contém informação sobre a execução da receita e da despesa.

1.4.1 – Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, por classificação económica

Quadro I.7 – Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais		Orçamento final		
		Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
01 – Impostos Directos	7 843 500	-1 196 061	0,0	6 647 439	0,0	-15,2
02 – Impostos Indirectos	251 886 623	26 836 274	0,3	278 722 897	0,7	10,7
03 – Contribuições para a Seg. Social, CGA e ADSE	5 703 269 036	260 722 848	2,5	5 963 991 884	15,0	4,6
04 – Taxas, Multas e Outras Penalidades	1 202 530 599	178 983 451	1,7	1 381 514 050	3,5	14,9
05 – Rendimentos de Propriedade	107 786 577	106 551 004	1,0	214 337 581	0,5	98,9
06 – Transferências Correntes	14 844 684 218	4482 363 778	42,2	1 932 7047 996	48,8	30,2
Administração Central	12 201 613 652	4 287 077 066	40,4	16 488 690 718	41,6	35,1
Estado	8 023 512 933	2 001 622 594	18,9	1 0025 135 527	25,3	24,9
Serviços e Fundos Autónomos	4 178 100 719	2 285 454 472	21,5	6 463 555 191	16,3	54,7
Administração Regional	9 300 799	597 819	0,0	9 898 618	0,0	6,4
Administração Local	3 463 232	3 352 656	0,0	6 815 888	0,0	96,8
Segurança Social	936 620 936	171 968 227	1,6	1 108 589163	2,8	18,4
Outras	1 693 685 599	19 368 010	0,2	1 713 053 609	4,3	1,1
07 – Venda de Bens e Serviços Correntes	1 394 968 753	-59 339 289	-0,6	1 335 629 464	3,4	-4,3
08 – Outras Receitas Correntes	94 296 696	12 294 551	0,1	106 591 247	0,3	13,0
Total de Receitas Correntes	23 607 266 002	5 007 216 556	47,2	28 614 482 558	72,2	21,2
09 – Venda de Bens de Investimento	192 805 054	9 866 519	0,1	202 671 573	0,5	5,1
10 – Transferências de Capital	3 463 720 712	562 154 872	5,3	4 025 875 584	10,2	16,2
Administração Central	1 966 300 849	- 601 308 719	-5,7	1 364 992 130	3,4	-30,6
Estado	1 788 124 952	-636 105 706	-6,0	1 152 019 246	2,9	-35,6
Serviços e Fundos Autónomos	178 175 897	34 796 987	0,3	212 972 884	0,5	19,5
Administração Regional	17 593 807	-3 322 425	0,0	14 271 382	0,0	-18,9
Administração Local	305 000	139 847	0,0	444 847	0,0	45,9
Segurança Social	10 402 500	34 619 694	0,3	45 022 194	0,1	332,8
Outras	1 469 118 556	1 132 025 475	10,7	2 601 144 031	6,6	77,1
11 – Activos Financeiros	708 621 706	1 860 113 821	17,5	2 568 735 527	6,5	262,5
12 – Passivos Financeiros	389 207 494	800 000 000	7,5	1 189 207 494	3,0	205,5
13 – Outras Receitas de Capital	4202 235	605 791	0,0	4 808 025	0,0	14,4
Total de Receitas de Capital	4 758 557 201	3 232 740 803	30,5	7 991 298 004	20,2	67,9
15 – Reposições não Abatidas nos Pagamentos	10 081 703	29 904 069	0,3	39 985 772	0,1	296,6
16 – Saldos da Gerência Anterior	649 234 353	2 340 902 176	22,1	2 990 136 529	7,5	360,6
TOTAL DA RECEITA	29 025 139 259	10 610 763 604	100,0	39 635 902 863	100,0	36,6
Total das Receitas excluindo transferências de SFA	24 668 862 643	8 290 512 145	78,1	32 959 374 788	83,2	33,6
Total das Receitas efectivas excluindo transferências de SFA	24 279 655 149	7 490 512 165	70,6	31 770 167 314	80,2	30,9

Fonte: Base de dados da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos remetida pela DGO.

Conforme se evidencia no quadro anterior, excluindo das receitas as *transferências de SFA*, o total das receitas inicialmente orçamentadas em €24.668,9 milhões foi reforçado em €8.290,5 milhões (33,6%).

Em termos de receitas efectivas, excluindo essas transferências, as receitas inicialmente previstas, em €24.279,7 milhões, tiveram um acréscimo de €7.490,5 milhões (30,9%), tendo as alterações orçamentais correspondentes ao aumento da receita de *passivos financeiros* ascendido a €800,0 milhões.



Conforme também se evidencia no quadro, quanto ao valor e estrutura das alterações, excluindo a receita proveniente dessas transferências entre SFA, os principais reforços nos orçamentos desses organismos verificaram-se nas classificações económicas seguintes:

- ◆ *Saldos da gerência anterior*, em €2.340,9 milhões, o que representa um acréscimo de 360,6% em relação ao valor inicialmente orçamentado (€649,2 milhões), destacando-se as integrações de saldos efectuadas pelo IAPMEI (€717,2 milhões), FRDP (€358,8 milhões), IFADAP (€170,4 milhões), Direcção-Geral de Viação (€67,7 milhões) e Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça (€40,9 milhões). No seu conjunto, os organismos com autonomia financeira do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior integraram €400,5 milhões relativos a *Saldos da gerência anterior*, enquanto os do Ministério da Saúde reforçaram, com essa proveniência, os seus orçamentos privativos em €164,7 milhões;
- ◆ *Transferências correntes do Estado*, que registaram um aumento de em €2.001,6 milhões (o que representa um acréscimo de 24,9%), respeitando €1.798,6 milhões ao reforço das transferências para o IGIF e €160,8 milhões das transferências para organismos do Ministério da Justiça com autonomia financeira. Quanto às *transferências de capital do Estado*, que diminuíram em €601,3 milhões, destaca-se a redução registada pelo FRDP, em €521,8 milhões;
- ◆ “*Outras*” *transferências de capital*, isto é, transferências de capital de outros sectores (excluindo de administrações Públicas), com um reforço líquido de €1.132,0 milhões (77,1%), e que resulta essencialmente do reforço, na CGA, das previsões de receita com origem em *transferências de capital de sociedades não financeiras*, em €1.163,7 milhões, referente à compensação financeira na sequência da integração dos fundos de pensões do pessoal da CGD, ANA, NAV e INCM;
- ◆ Os *activos financeiros* tiveram um reforço de €1.860,1 milhões (262,5%), resultante essencialmente do acréscimo em €1.761,0 milhões no FRDP e de €108,5 milhões na CGA;
- ◆ Os *passivos financeiros* que registaram um aumento de €800,0 milhões (205,5%), correspondente a um adiantamento concedido pela DGT ao IGIF, ao abrigo da Lei do OE/2005;
- ◆ As *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, que tiveram um reforço de €260,7 milhões (4,6%), respeitante essencialmente à CGA.

1.4.2 – Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, por classificação económica

Quadro I.8 – Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações		Orçamento final		
	Em valor	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
01 – Despesas com Pessoal	4 113 128 950	388 377 931	3,8	4 501 506 881	11,7	9,4
02 – Aquisição de Bens e Serviços Correntes	5 191 949 396	2 439 809 179	24,0	7 631 758 575	19,8	47,0
03 – Juros e Outros Encargos	44 823 726	7 901 279	0,1	52 725 005	0,1	17,6
04 – Transferências Correntes	11 989 927 229	2 589 914 931	25,5	14 579 842 160	37,9	21,6
Administração Central	4 879 164 532	2 175 219 761	21,4	7 054 384 293	18,3	44,6
Estado	459 357 173	155 617 319	1,5	614 974 492	1,6	33,9
Serviços e Fundos Autónomos	4 419 807 359	2 019 602 442	19,9	6 439 409 801	16,7	45,7
Administração Regional	2 161 540	75 680	0,0	2 237 220	0,0	3,5
Administração Local	23 865 751	-1 483 810	0,0	22 381 941	0,1	-6,2
Segurança Social	107 782 286	15 310 692	0,2	123 092 978	0,3	14,2
Outras	6 976 953 120	400 792 608	3,9	7 377 745 728	19,2	5,7
05 – Subsídios	1 842 116 883	47 357 249	0,5	1 889 474 132	4,9	2,6
06 – Outras Despesas Correntes	170 551 787	39 277 550	0,4	209 829 337	0,5	23,0
Total de Despesas Correntes	23 352 497 971	5 512 638 119	54,3	28 865 136 090	75,0	23,6
07 – Aquisição de Bens de Capital	872 876 029	234 544 824	2,3	1 107 420 853	2,9	26,9
08 – Transferências de Capital	1 663 295 456	833 422 913	8,2	2 496 718 369	6,5	50,1
Administração Central	252 450 319	91 540 825	0,9	343 991 144	0,9	36,3
Estado	32 166 536	27 085 298	0,3	59 251 834	0,2	84,2
Serviços e Fundos Autónomos	220 283 783	64 455 527	0,6	284 739 310	0,7	29,3
Administração Regional	58 298 715	-5 361 784	-0,1	52 936 931	0,1	-9,2
Administração Local	180 146 001	12 071 938	0,1	192 217 939	0,5	6,7
Outras	1 172 400 421	735 171 934	7,2	1 907 572 355	5,0	62,7
09 – Activos Financeiros	1 671 261 664	2 666 309 547	26,2	4 337 571 211	11,3	159,5
10 – Passivos Financeiros	773 882 289	885 587 253	8,7	1 659 469 542	4,3	114,4
11 – Outras Despesas de Capital	7 158 501	28 563 422	0,3	35 721 923	0,1	399,0
Total de Despesas de Capital	4 988 473 939	4 648 427 959	45,7	9 636 901 898	25,0	93,2
TOTAL DA DESPESA	28 340 971 910	10 161 066 078	100,0	38 502 037 988	100,0	35,9
Total das Despesas excluindo transferências para SFA	23 700 880 768	8 077 008 109	79,5	31 777 888 877	82,5	34,1
Total das Despesas efectivas excluindo transferências para SFA	22 926 998 479	7 191 420 856	70,8	30 118 419 335	78,2	31,4

Fonte: Base de dados dos serviços e fundos autónomos remetida pela DGO.

Conforme se evidencia no quadro anterior, excluindo as dotações relativas a *transferências para SFA*, o total das despesas inicialmente orçamentadas em €23.700,9 milhões foi reforçado em €8.077,0 milhões (34,1%).

Em termos de despesas efectivas e excluindo também aquelas transferências, as inicialmente previstas em €22.927,0 milhões, tiveram um reforço de €7.191,4 milhões (31,4%), tendo as alterações orçamentais correspondentes ao reforço da despesa de *passivos financeiros* (amortização de dívida) ascendido a €885,6 milhões (114,4%).

Conforme também se evidencia no quadro anterior, excluindo a despesa classificada como *transferências para SFA*, os principais reforços verificaram-se nas classificações económicas:



- ◆ *Activos financeiros*, em €2.666,3 milhões (um acréscimo de 159,5%), com destaque para as aplicações de €1.315,4 milhões e de €1.234,0 milhões relativas ao FDRP e à CGA, respectivamente;
- ◆ *Aquisição de bens e serviços correntes*, em €2.439,8 milhões (47,0%), totalizando os SFA do Ministério da Saúde €2.073,9 milhões e os do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior €215,9 milhões;
- ◆ *Passivos financeiros*, em €885,6 milhões (114,4%), dos quais €600,0 milhões referentes a amortização de dívida pelo IGIF e €285,3 milhões pelo FDRP;
- ◆ *Transferências de capital (outras)*, em €735,2 milhões (62,7%), destacando-se o reforço das dotações do IAPMEI relativas a *transferências para sociedades, instituições sem fins lucrativos e empresários em nome individual*, em €643,8 milhões;
- ◆ *Despesas com pessoal*, em €388,4 milhões (9,4%), referentes essencialmente ao acréscimo das dotações dos organismos dos Ministérios da Justiça (€186,0 milhões), da Saúde (€122,2 milhões) e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€71,9 milhões);
- ◆ *Transferências (correntes e de capital) para o Estado*, em €182,7 milhões (37,2%), referentes a vários organismos, onde se destacam os SFA dos Ministérios da Justiça (€86,4 milhões), das Finanças e Administração Pública (€47,3 milhões), do Trabalho e Solidariedade Social (€19,4 milhões) e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€14,8 milhões).

1.5 – Conta Geral do Estado (CGE)

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2005 dentro do prazo previsto na Lei de Enquadramento Orçamental¹, tendo também apresentado conjuntamente as contas definitivas da Segurança Social.

Note-se que nos dois anos anteriores (2003 e 2004), o Governo, apenas tinha apresentado Contas da Segurança Social com carácter provisório.

A Conta apresenta genericamente a estrutura prevista na LEO, com as excepções a seguir referidas. Assim, integram a Conta, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental, os mapas enumerados no art.º 75.º da citada lei, com excepção do Mapa XV-A – “Repartição regionalizada dos programas e medidas – PIDDAC da Regionalização”.

De referir que ao contrário do ano anterior, consta da CGE/2005 um Mapa XXVII-A, com a designação “Mapa de fluxos de caixa do sistema de segurança social”, com a anotação de que, por indicação do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, substituí os mapas XXVII-A e XXVII-B, os quais, na LEO, têm a designação de, respectivamente, “Movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social” e “Movimentos e saldos nas caixas de tesouraria do sistema de segurança social”.

Em relação ao conteúdo dos Mapas da Conta salienta-se, o seguinte:

¹ A Conta foi recebida pelos serviços do tribunal em 30/06/2006.

- ◆ Os Mapas que, no seu conjunto, constituem o Mapa XV – “Programa de Investimentos e Despesas da Administração Central (PIDDAC)”, têm origem no Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP), sendo a informação neles contida de carácter provisório;
- ◆ O Mapa XVII – “Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos” evidencia, por organismo, o montante global de tais encargos pagos em 2005, ou seja, o seu conteúdo não reflecte as responsabilidades contratuais plurianuais assumidas.

De assinalar também, tal como referido no Parecer anterior, o facto de o conteúdo dos vários mapas não evidenciar, ao contrário do previsto no n.º 7 do artigo 75.º da LEO, *“as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas, nomeadamente as que se referem a excepções à regra da não compensação e da não consignação”*.

Não constam ainda da Conta em apreço por, nos termos do n.º 6 do art.º 75.º da LEO, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os serviços tiverem adoptado o POCP, os seguintes Mapas:

- ◆ Mapa XXX – Balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados;
- ◆ Mapa XXXI – Balanço e demonstração de resultados dos serviços e fundos autónomos;

facto que não permite apreciar a situação patrimonial destes dois subsectores.

Quanto aos elementos informativos, constam da Conta os mapas previstos no art.º 76.º da LEO, com excepção dos seguintes:

- ◆ Mapa 5 – “Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização”;
- ◆ Mapa 6 – “Créditos extintos por confusão”;
- ◆ Mapa 27 – “Alterações orçamentais” referentes à conta do subsector dos serviços e fundos autónomos;
- ◆ Mapas 38-A e 38-B, relativos às despesas cruzadas segundo as classificações orgânica/económica e orgânica/funcional, referentes à conta do Sistema de Segurança Social.

Por, nos termos do n.º 6 do art.º 75.º da LEO, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os serviços tiverem adoptado o POCP, também não constam da Conta os mapas informativos n.ºs 18, 33 e 39 – “Mapas dos compromissos assumidos” pelos subsectores, respectivamente, dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos, e da Segurança Social. O conteúdo de diversos Mapas que integram a Conta é objecto de apreciação nos respectivos capítulos do presente Parecer.

Por último, é de referir que constam da Conta, de acordo com o disposto nos artigos 78.º e 79.º da LEO os mapas relativos à conta de gerência da Assembleia da República¹ e a conta de gerência agregada do Tribunal de Contas.

¹ Contudo, mais uma vez, a execução orçamental da Assembleia da República continuou a não ser incluída nos mapas das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos, por os respectivos dados não terem sido introduzidos no sistema de informação de gestão orçamental (SIGO/SFA).