



Tribunal de Contas

---

*CAPÍTULO I*

*Processo Orçamental*





## I – PROCESSO ORÇAMENTAL

### 1.1 – Lei do Orçamento

A Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2006, Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, foi aprovada pela Assembleia da República em 30 de Novembro de 2005, tendo sido publicada no Diário da República de 30 de Dezembro de 2005 (1.º Suplemento), distribuído na mesma data. Nos termos do art.º 108.º da referida lei, o Orçamento entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2006.

### 1.2 – Decreto de execução orçamental

O n.º 2 do art.º 43.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto<sup>1</sup>, 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 2006, essas disposições constam do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 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 2006 o decreto de execução orçamental manteve normas idênticas às dos anos anteriores, salientando-se:

- ◆ Os serviços e fundos autónomos<sup>2</sup> são abrangidos pelo regime 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 naqueles actos legislativos, designadamente a aplicação e prestação de contas à luz do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano sectorial e cumprimento do princípio de 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 requisitos<sup>3</sup>.
- ◆ 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 art.º 57.º do Decreto-Lei n.º 155/92.

<sup>1</sup> Lei de enquadramento orçamental (LEO) alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto.

<sup>2</sup> O decreto de execução orçamental nada refere quanto aos serviços integrados.

<sup>3</sup> A aplicação do POCP e o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria constam, respectivamente, dos pontos 3.2 e 8.3 do Parecer.

**b) Informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos**

O art.º 28.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 completa 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;
- ◆ Contas de 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 em 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 pedidos<sup>1</sup>, processos ou de qualquer expediente proveniente dos serviços ou organismos em causa, com excepção daqueles cujo processamento seja expressamente autorizado por despacho do Ministro de Estado e das Finanças.

**c) Informação a prestar pelos municípios e pelas Regiões Autónomas**

Os municípios e as regiões autónomas (sectores não integrados no Orçamento e na Conta Geral do Estado) devem<sup>2</sup> remeter à DGO os seus orçamentos e contas trimestrais (contas mensais, tratando-se de municípios com mais de 100.000 eleitores) nos 30 dias subsequentemente 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 2006, 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 transmissão 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.

No tocante aos municípios, em caso de incumprimento do envio da informação anteriormente indicada, nos prazos estabelecidos, o decreto de execução orçamental continuou a prever, ao abrigo do

---

<sup>1</sup> Inclui a apreciação de pedidos de libertação de créditos, com excepção dos relativos a remunerações certas e permanentes e a segurança social.

<sup>2</sup> Em cumprimento do Regulamento (CE) n.º 1221/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Junho.



n.º 3 do art.º 9.º da LOE para 2006, a retenção de 10% do duodécimo das transferências correntes do Fundo Geral Municipal.

## **d) Regime duodecimal**

Em 2006, 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 a encargos cujas fontes de financiamento não sejam receitas gerais do Estado;
- ◆ inscritas no Cap. 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. 70 (Recursos Próprios Comunitários) do orçamento do Ministério das Finanças;
- ◆ de valor anual não superior a €6.000;
- ◆ relativas às importâncias dos reforços e inscrições;
- ◆ transferências do Fundo de Financiamento das Freguesias<sup>1</sup>;
- ◆ transferências para as entidades criadas ao abrigo das Leis n.ºs 10/2003 (áreas metropolitanas) e 11/2003 (comunidades intermunicipais), ambas de 13 de Maio<sup>2</sup>;
- ◆ transferências relativas aos programas de auxílios financeiros e à cooperação técnica e financeira.

Assim, face ao conjunto de excepções, continua a ser de reduzida eficácia o regime duodecimal, como tem sido referido.

## **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 2006 por valor a definir pelos dirigentes dos serviços e organismos, tendo em conta o princípio da unidade de tesouraria, ficando, no entanto, a constituição de fundos de manei por montante superior a um duodécimo das dotações do respectivo orçamento sujeita a autorização do respectivo ministro da tutela com a concordância do Ministro de Estado e das Finanças. Foi fixada a data de 15 de Janeiro para a liquidação dos fundos de manei.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Dado que o n.º 2 do art.º 27.º da Lei do OE/2006 estabelece igualmente uma periodicidade trimestral para essas transferências.

#### **f) Reposições**

O n.º 2 do art.º 25.º manteve em €25 o montante mínimo de reposição. Tal como no ano anterior, não foi 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 escrituração das reposições deve efectuar-se de acordo com as instruções a emitir pela Direcção-Geral do Orçamento”. Contudo, e tal como no ano anterior, essas instruções não foram expressas em circular, embora, tal como se examina no Capítulo IX, essa Direcção-Geral tenha novamente autorizado a retroacção de reposições, operação excepcional que apenas se encontrava prevista no Decreto-Lei n.º 324/80, não represtinado nos anos de 2005 e 2006, como já referido.

Na sua resposta, a DGO referiu que “seguiu instruções por si emitidas às Delegações (...) com fundamento no citado n.º 1 do art.º 25.º do DL 50-A/2006”, acrescentando que “(...) na sequência da observação feita no Parecer, a DGO irá incluir aquela orientação em Circular Série A para assegurar uma melhor base formal daquele procedimento contabilístico excepcional.”

### **1.3 – Alterações orçamentais dos serviços integrados**

A Lei do 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 6.º da Lei do Orçamento do Estado, autorizou o Governo, em situações definidas, a proceder a várias alterações orçamentais, independentemente da sua classificação orgânica e/ou funcional.

Os Serviços de Apoio do Tribunal procederam, como habitualmente, ao registo e exame das alterações orçamentais que constam das declarações emitidas trimestralmente pela Direcção-Geral do Orçamento, com vista à sua apreciação e confronto com os valores apresentados na Conta<sup>1</sup>.

#### **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 €89.783,0 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em €7.596,0 milhões, o que representa um acréscimo de 8,5%. Esse aumento resultou unicamente da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo.

Através dessa alteração, as receitas efectivas previstas e as dotações para despesas efectivas foram aumentadas em €596,0 milhões (cfr. Quadro I.1 e Quadro I.2), mantendo-se, assim, o défice inicialmente previsto, de €9.498,3 milhões.

---

<sup>1</sup> Em relação aos valores da Conta, as declarações trimestrais apresentam uma diferença de €3.000 em dois capítulos de receita com origem na abertura de créditos especiais, que se compensam mutuamente, conforme se explicita no Quadro I.1.



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

(em euros)

Capítulos da receita	Orçamento inicial	Alterações orçamentais	
		Créditos especiais	
		Em valor	Var. perc.
01 – Impostos directos	12 142 000 000	0	0,0
02 – Impostos indirectos	20 280 000 000	88 104 708	0,4
03 – Contribuições p/ Seg. Social, CGA e ADSE	100 400 000	4 505 324	4,5
04 – Taxas, multas e outras penalidades	441 056 167	24 359 254	5,5
05 – Rendimentos da propriedade	377 907 263	12 561 550	3,3
06 – Transferências correntes	660 275 240	(a) 83 134 172	12,6
07 – Venda de bens e serviços correntes	385 904 028	(b) 117 617 789	30,5
08 – Outras receitas correntes	28 533 679	9 823 375	34,4
<b>Total das receitas correntes</b>	<b>34 416 076 377</b>	<b>340 106 172</b>	<b>1,0</b>
09 – Venda de bens de investimento	299 188 523	41 431	0,0
10 – Transferências de capital	180 863 011	5 522 642	3,1
11 – Activos financeiros	1 610 517 685	0	0,0
12 – Passivos financeiros	53 104 042 532	7 000 000 000	13,2
13 – Outras receitas de capital	711 131	0	0,0
<b>Total das receitas de capital</b>	<b>55 195 322 882</b>	<b>7 005 564 073</b>	<b>12,7</b>
14 – Recursos próprios comunitários	146 420 333	10 613 634	7,2
15 – Reposições não abatidas	25 190 093	88 088 123	349,7
16 – Saldo da gerência anterior	0	151 664 205	-
<b>Total das receitas</b>	<b>89 783 009 685</b>	<b>7 596 036 207</b>	<b>8,5</b>
<b>Total das receitas efectivas</b>	<b>36 678 967 153</b>	<b>596 036 207</b>	<b>1,6</b>

(a) Com base nos elementos facultados trimestralmente pela DGO, foi apurado um valor de €83.137.172 (mais €3.000).

(b) Idem, um valor de €117.614.789 (menos €3.000).

Conforme evidencia o quadro anterior, o aumento da receita efectiva prevista resultante da abertura de créditos especiais reflectiu-se, essencialmente, no aumento das previsões das receitas relativas a *saldo da gerência anterior* (€151,7 milhões), *venda de bens e serviços correntes* (€117,6 milhões), *impostos directos* (€88,1 milhões) e *transferências correntes* (€83,1 milhões).

Quanto ao orçamento da despesa, no Quadro I.2 apresentam-se, por departamento ministerial, as alterações orçamentais resultantes da abertura de créditos especiais. Conforme foi referido, as dotações para despesas efectivas registaram um acréscimo de €596,0 milhões (1,3%) em resultado dessas alterações.

Em termos da despesa efectiva, é de salientar o acréscimo em todos os ministérios sendo de destacar as maiores variações nos orçamentos do Ministério das Finanças e Administração Pública, em €267,1 milhões (1,8%), da Defesa Nacional, em €98,1 milhões (5,1%), da Educação, em €69,7 milhões (1,1%) e da Administração Interna, em €45,5 milhões (3,1%).

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

(em euros)

Ministérios	Orçamento inicial	Alterações orçamentais		
		Créditos especiais		
		Em valor	Estrut.	Var. Perc.
Encargos Gerais do Estado	3 313 653 111	19 378 429	3,3	0,6
Administração Interna	1 474 440 875	45 497 941	7,6	3,1
Negócios Estrangeiros	335 666 338	8 794 278	1,5	2,6
Finanças e Administração Pública (excluindo Passivos Financeiros)	15 006 615 920	267 094 647	44,8	1,8
Defesa Nacional	1 909 043 390	98 116 286	16,5	5,1
Justiça	886 667 973	23 874 115	4,0	2,7
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	310 032 535	2 165 445	0,4	0,7
Economia e Inovação	240 269 438	6 908 457	1,2	2,9
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	515 632 394	10 731 538	1,8	2,1
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	925 835 924	2 134 813	0,4	0,2
Trabalho e Solidariedade Social	5 650 675 166	15 889 071	2,7	0,3
Saúde	7 780 392 479	19 677 935	3,3	0,3
Educação	6 106 885 390	69 730 481	11,7	1,1
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 531 793 381	1 096 213	0,2	0,1
Cultura	189 705 371	4 946 558	0,8	2,6
<b>Total da Despesa Efectiva</b>	<b>46 177 309 685</b>	<b>596 036 207</b>	<b>100,0</b>	<b>1,3</b>
Finanças e Administração Pública – Passivos Financeiros	43 605 700 000	7 000 000 000		16,1
<b>Total da Despesa</b>	<b>89 783 009 685</b>	<b>7 596 036 207</b>		<b>8,5</b>

No que respeita às alterações orçamentais autorizadas pelo Governo, através da abertura de créditos especiais, à semelhança do que se verificou em 2005, a dotação do Capítulo 07 – “Gestão da Dívida Pública” do orçamento do Ministério das Finanças, com a classificação económica 10 – “Passivos Financeiros” (amortização da dívida), foi reforçada em €7.000,0 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.

Na sua resposta, a DGO expressa o seguinte entendimento:

*“Salvo o devido respeito por essa interpretação, a DGO esclarece que a operação foi efectuada com fundamento na alínea b) do n.º 1 do art. 88.º da Lei n.º 60-A/2005, de 31 de Dezembro (LOE 2006), que determina:*

*«Fica o Governo autorizado, através do Ministro das Finanças e da Administração Pública, a realizar as seguintes operações de gestão de dívida pública directa do Estado;*

*(...)*

*b) Reforço das dotações para amortização de capital.»*



*A DGO considerou esta autorização bastante e emanada do órgão próprio para a mencionada operação de reforço de uma dotação especificamente destinada a amortização de capital de dívida pública.”*

Tal como observado em situações análogas, nomeadamente, nos Pareceres sobre a Conta de 2003 e a Conta de 2005, 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 88.º da Lei do Orçamento, que esse tipo de 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).

Nestes termos, o Tribunal reitera a posição expressa nos anteriores Pareceres, uma vez que, embora reconhecendo que o processo das alterações orçamentais, decorrente da gestão da dívida pública de curto prazo e da execução do programa de troca de dívida, possa ter um regime especial, tem o mesmo 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 previstas no art.º 6.º da Lei do Orçamento;
- ◆ 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 no âmbito da execução dos programas orçamentais, previstas no n.º 5 do art.º 54.º da LEO;
- ◆ Distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, nos termos da al. d) do n.º 2 e da al. b) do n.º 4 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		Transferências diversas		Dotação Provisional		
	Em valor	Estrut.	Em valor	Acr.	Em valor	Estrut.	Acr. Perc.
Encargos Gerais do Estado	3 313 653 111	3,7	423 350	0,0	2 907 300	0,9	0,1
Administração Interna	1 474 440 875	1,6	5 438 338	0,4	82 051 827	26,0	5,6
Negócios Estrangeiros	335 666 338	0,4	-2 087 174	-0,6	6 237 520	2,0	1,9
Finanças e Administração Pública (excl. dotação provisional)	58 187 815 920	64,8	-	0,0	56 802 595	18,0	0,1
Defesa Nacional	1 909 043 390	2,1	-	0,0	98 261 842	31,1	5,1
Justiça	886 667 973	1,0	-	0,0	58 026 951	18,4	6,5
Ambiente, do Orden. Território e Desenv. Regional	310 032 535	0,3	-	0,0	4 688 431	1,5	1,5
Economia e Inovação	240 269 438	0,3	4 467 736	1,9	6 195 767	2,0	2,6
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	515 632 394	0,6	-10 329 424	-2,0	605 213	0,2	0,1
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	925 835 924	1,0	-	0,0	-	0,0	0,0
Trabalho e Solidariedade Social	5 650 675 166	6,3	-	0,0	-	0,0	0,0
Saúde	7 780 392 479	8,7	-	0,0	-	0,0	0,0
Educação	6 106 885 390	6,8	2 087 174	0,0	-	0,0	0,0
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 531 793 381	1,7	-	0,0	-	0,0	0,0
Cultura	189 705 371	0,2	-	0,0	-	0,0	0,0
<b>Subtotal</b>	<b>89 358 509 685</b>	<b>99,5</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>	<b>315 777 446</b>	<b>100,0</b>	<b>0,4</b>
Finanças e Administração Pública (dotação provisional)	424 500 000	0,5	-	-	-315 777 446	-100,0	-
<b>Total da Despesa</b>	<b>89 783 009 685</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>

**a) Transferências diversas**

**a.1) Transferências de verbas previstas no art.º 6.º da Lei do Orçamento**

Ao abrigo do art.º 6.º da Lei do Orçamento foram realizadas transferências, entre capítulos do mesmo ministério, identificadas no quadro seguinte:



(em euros)

Transferido de:	Para:	Valor	Quadro e n.º do art.º 6.º
<b>Defesa Nacional</b> Exército 55 895 000 Força Aérea 53 867 000	<b>Defesa Nacional</b> Gabinete dos Membros do Governo, Órgãos e Serviços Centrais Estado-Maior General das Forças Armadas Marinha	72 915 000 1 463 000 35 384 000	Quadro I; n.º 9 (a)
<b>Defesa Nacional</b> Gabinete dos Membros do Governo, Órgãos e Serviços Centrais 59 686 845	<b>Defesa Nacional</b> Estado-Maior General das Forças Armadas Marinha Exército Força Aérea	251 940 12 168 705 46 474 810 791 390	Quadro I; n.º 10 (b)
<b>Defesa Nacional</b> Marinha 14 702 571 Exército 31 008 709 Força Aérea 12 662 354	<b>Defesa Nacional</b> Gabinete dos Membros do Governo, Órgãos e Serviços Centrais	58 373 634	Quadro II; n.º 3 (c)
<b>Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas</b> Gabinete dos Membros do Governo 1 156 856 Serviços Gerais de Apoio, Estudos, Coordenação e Controlo 868 388	<b>Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas</b> Direcção-Geral de Protecção das Culturas Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas	192 115 1 833 129	Quadro I; n.º 27 (d)

(a) Alterações decorrentes da Lei de Programação Militar, aprovada pela Lei Orgânica n.º 5/2001, de 14 de Novembro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2003, de 13 de Maio.

(b) Alterações entre capítulos do orçamento do Ministério da Defesa Nacional decorrentes da Lei do Serviço Militar, do processo de reorganização em curso no Ministério da Defesa Nacional, das alienações e reafectações dos imóveis afectos às Forças Armadas, no âmbito das missões humanitárias e de paz e dos observadores militares não enquadráveis nestas missões.

(c) Alterações entre capítulos do orçamento do Ministério da Defesa Nacional decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 167/2005, de 22 de Setembro (estabeleceu o regime jurídico da assistência na doença aos militares das Forças Armadas e procedeu à fusão dos subsistemas de assistência na doença dos diferentes ramos).

(d) Transferência de verbas inscritas nos orçamentos de laboratórios e outros organismos do Estado para outros laboratórios, independentemente da classificação orgânica e funcional, desde que as transferências se tornem necessárias pelo desenvolvimento de projectos e actividades de investigação científica a cargo dessas entidades.

### a.2) 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 LEO, 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:

(em euros)

Transferido de:	Para:	Valor
<b>Economia e Inovação</b> Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico	<b>Encargos Gerais do Estado</b> Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico	423 350
<b>Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas</b> Agência para a Prevenção dos Incêndios Florestais	<b>Administração Interna</b> Guarda Nacional Republicana	325 388
<b>Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas</b> Direcção-Geral dos Recursos Florestais	<b>Administração Interna</b> Guarda Nacional Republicana	5 112 950
<b>Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas</b> Direcção-Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar	<b>Economia e Inovação</b> Autoridade de Segurança Alimentar e Económica	4 891 086

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

O quadro seguinte sintetiza o conjunto destas alterações, com incidência ao nível das transferências de verbas entre ministérios, efectuadas ao abrigo da al. c) 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	2 087 174

### b) Dotação provisional

Na “dotação provisional” do Ministério das Finanças, para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, foram orçamentados €424.500.000 milhões, dos quais €369.502.114<sup>1</sup> para *despesas correntes* e €54.997.886<sup>2</sup> para *despesas de capital*. O montante utilizado da “dotação provisional”, no seu conjunto, foi de €315.777.446 (€302.884.388 com origem na dotação para *despesas correntes* e €12.893.058 para *despesas de capital*), o que representou uma utilização, respectivamente, de 82,0% e de 23,4%), ficando um saldo de €108.722.554.

Em termos globais, a “dotação provisional” foi utilizada para o reforço de dotações de 9 dos 15 ministérios (não foram reforçadas por esta via as verbas dos Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, do Trabalho e Solidariedade Social, da Saúde, da Educação, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, e da Cultura), sendo de destacar o reforço nas dotações dos Ministérios da Defesa Nacional (31,1%), da Administração Interna (26,0%), da Justiça (18,4%) e das Finanças e Administração Pública (18,0%), que beneficiaram aproximadamente de 93,5% do total distribuído.

Tal como em anos anteriores, a dotação provisional destinada a *despesas correntes* foi utilizada essencialmente no reforço de dotações para *despesas com pessoal* (€151.567.064), representando aproximadamente 50,0% do montante distribuído, seguindo-se o reforço para *transferências correntes*, em €111.206.562, que representou 36,7% (destacando-se os reforços das dotações relativas à “contribuição financeira – UE”, em €48.487.595, e as *transferências* da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, em €40.560.000).

### 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 no 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

<sup>1</sup> Inclui um reforço de €2.114 proveniente da dotação provisional para *despesas de capital*.

<sup>2</sup> Inclui a anulação de €2.114 referida na nota anterior.



, 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 anterior Lei de enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro).

As transferências de verbas entre dotações do mesmo capítulo do orçamento, apesar de se anularem, atingiram o valor absoluto de €4.754,1 milhões, como se evidencia no quadro seguinte.

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

(em euros)

Ministérios	Orçamento inicial	Transferências		Reforços + anulações	Peso das transferências no orçamento inicial
		Reforços	Anulações		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)=[(4):(3)]*100
Encargos Gerais do Estado	3 313 653 111	58 052 440	58 052 440	116 104 880	3,5
Administração Interna	1 474 440 875	556 675 514	556 675 514	1 113 351 028	75,5
Negócios Estrangeiros	335 666 338	51 152 848	51 152 848	102 305 696	30,5
Finanças e Administração Pública	58 612 315 920	732 409 125	732 409 125	1 464 818 250	2,5
Defesa Nacional	1 909 043 390	274 940 785	274 940 785	549 881 570	28,8
Justiça	886 667 973	111 172 159	111 172 159	222 344 318	25,1
Ambiente, Ord. Territ. Des. Regional	310 032 535	25 467 902	25 467 902	50 935 804	16,4
Economia e Inovação	240 269 438	18 360 269	18 360 269	36 720 538	15,3
Agricultura, Des. Rural e Pescas	515 632 394	133 674 890	133 674 890	267 349 780	51,8
Obras Públicas, Transp. e Comun.	925 835 924	38 879 514	38 879 514	77 759 028	8,4
Trabalho e Solidariedade Social	5 650 675 166	11 695 591	11 695 591	23 391 182	0,4
Saúde	7 780 392 479	18 162 116	18 162 116	36 324 232	0,5
Educação	6 106 885 390	213 460 519	213 460 519	426 921 038	7,0
Ciência, Tecnol. e Ensino Superior	1 531 793 381	73 405 093	73 405 093	146 810 186	9,6
Cultura	189 705 371	59 529 933	59 529 933	119 059 866	62,8
<b>Total</b>	<b>89 783 009 685</b>	<b>2 377 038 698</b>	<b>2 377 038 698</b>	<b>4 754 077 396</b>	<b>5,3</b>

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 5,3%, sendo de destacar os Ministérios da Administração Interna, com 75,5%, da Cultura, com 62,8%, da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, com 51,8%, dos Negócios Estrangeiros, com 30,5%, da Defesa Nacional, com 28,8%, e da Justiça, com 25,1%. Os Ministérios do Trabalho e Solidariedade Social, da Saúde e das Finanças e Administração Pública foram os que apresentaram menor proporção, o primeiro com 0,4% e os seguintes com 0,5% e 2,5%, 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, conforme se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro I.5 – Alterações de natureza funcional**

(em euros)

Funções	Orçamento inicial		Alterações orçamentais	Orçamento final		
	Em valor	Estrutura		Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
<b>1 – Funções Gerais de Soberania</b>	<b>6 049 035 502</b>	<b>6,7</b>	<b>429 971 391</b>	<b>6 479 006 893</b>	<b>6,7</b>	<b>7,1</b>
1.01 – Serviços gerais da administração pública	2 071 961 397	2,3	126 586 128	2 198 547 525	2,3	6,1
1.02 – Defesa Nacional	1 731 664 480	1,9	139 040 573	1 870 705 053	1,9	8,0
1.03 – Segurança e ordem públicas	2 245 409 625	2,5	164 344 690	2 409 754 315	2,5	7,3
<b>2 – Funções sociais</b>	<b>27 117 583 806</b>	<b>30,2</b>	<b>397 741 130</b>	<b>27 515 324 936</b>	<b>28,3</b>	<b>1,5</b>
2.01 – Educação	7 384 802 213	8,2	70 088 721	7 454 890 934	7,7	0,9
2.02 – Saúde	9 210 976 356	10,3	214 440 498	9 425 416 854	9,7	2,3
2.03 – Segurança e acção sociais	9 375 412 400	10,4	82 760 572	9 458 172 972	9,7	0,9
2.04 – Habitação e serviços colectivos	597 524 724	0,7	14 626 221	612 150 945	0,6	2,4
2.05 – Serviços culturais, recreativos e religiosos	548 868 113	0,6	15 825 118	564 693 231	0,6	2,9
<b>3 – Funções económicas</b>	<b>2 144 889 141</b>	<b>2,4</b>	<b>24 999 903</b>	<b>2 169 889 044</b>	<b>2,2</b>	<b>1,2</b>
3.01 – Agricultura e pecuária	609 723 218	0,7	2 952 116	612 675 334	0,6	0,5
3.02 – Indústria e energia	2 900 000	0,0	0	2 900 000	0,0	0,0
3.03 – Transportes e Comunicações	1 247 488 226	1,4	1 981 809	1 249 470 035	1,3	0,2
3.04 – Comércio e Turismo	30 375 332	0,0	1 716 020	32 091 352	0,0	5,6
3.05 – Outras funções económicas	254 402 365	0,3	18 349 958	272 752 323	0,3	7,2
<b>4 – Outras funções</b>	<b>54 471 501 236</b>	<b>60,7</b>	<b>6 743 323 783</b>	<b>61 214 825 019</b>	<b>62,9</b>	<b>12,4</b>
4.01 – Operações da dívida pública	49 605 700 000	55,3	7 000 000 000	56 605 700 000	58,1	14,1
4.02 – Transferências entre administrações públicas	4 441 301 236	4,9	59 101 229	4 500 402 465	4,6	1,3
4.03 – Diversas não especificadas (dotação provisional)	424 500 000	0,5	-315 777 446	108 722 554	0,1	-74,4
<b>Total</b>	<b>89 783 009 685</b>	<b>100,0</b>	<b>7 596 036 207</b>	<b>97 379 045 892</b>	<b>100,0</b>	<b>8,5</b>

Pela análise do quadro anterior verifica-se que a maior variação em termos absolutos e relativos ocorreu ao nível de “Outras funções” com um acréscimo de €6.743,3 milhões, em particular na função 4.01 – “Operações da dívida pública”, com um aumento de €7.000,0 milhões, que representou um incremento de 14,1% em relação ao respectivo valor inicial.

Excluindo essas funções de natureza especial, destacam-se as “Funções gerais de soberania” com uma variação de €430,0 milhões, em particular, a função 1.03 – “Segurança e ordem públicas”, que registou um acréscimo de €164,3 milhões. Quanto às “Funções sociais”, as respectivas dotações foram reforçadas em €397,7 milhões, destacando-se a função 2.02 – “Saúde” (€214,4 milhões), que representou 53,9% daquele montante.

É de referir que na função 4.01 – “Operações da dívida pública”, à semelhança dos anos de 2004 e 2005, continuaram a ser classificadas as transferências para o FRDP das receitas das privatizações, as quais não constituem operações da dívida pública. Tal como foi salientado no Parecer sobre a CGE desses anos, 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, desde 2004, a integrar o Cap. 07 – “Gestão da Dívida Pública”, quando não consubstanciam despesas dessa natureza, introduzindo distorções na conta de execução orçamental.

Na sua resposta, a DGO refere o seguinte:

*“Nos termos da lei-quadro das privatizações, as receitas do Estado provenientes das reprivatizações serão utilizadas exclusivamente para amortização da dívida pública ou do sector empresarial do Estado, serviço de dívida resultante de nacionalizações e novas*



*aplicações no sector produtivo (Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 102/2003, de 15 de Novembro).*

*Nos termos da lei orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, 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 de dívida pública no mercado secundário (n.º 3 do artigo 37.º do DL 205/2006, de 27/10).*

*A conjugação destes imperativos legais assegura o enquadramento daquelas transferências em capítulo do Ministério das Finanças (dos quais o mais apropriado é o 7 – Gestão da dívida pública) e na classe funcional 4.01 – Operações da Dívida Pública.”*

Tal como referido no Parecer sobre a CGE/2005, 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 (€1.600.000), foram afectos €1.280.000 à amortização da dívida, sendo os restantes €320.000 destinados a “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.

Pelo exposto, o Tribunal reitera novamente a observação expressa no Parecer do ano anterior, que, face à natureza das operações 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 Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais”, como se verificava até 2003.

### **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, conforme se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro I.6 – Alterações de natureza económica**

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial		Alterações	Orçamento final		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Em valor	Estrutura	Acr
01 – Despesas com Pessoal	13 184 034 937	28,6	286 559 283	13 470 594 220	28,8	2,2
02 – Aquisição de Bens e Serviços Correntes	1 114 573 658	2,4	279 133 941	1 393 707 599	3,0	25,0
03 – Juros e Outros Encargos	4 400 890 500	9,5	-22 387	4 400 868 113	9,4	0,0
04 – Transferências Correntes	19 912 576 267	43,1	327 938 108	20 240 514 375	43,3	1,6
Administração Central	10 289 080 693	22,3	167 014 813	10 456 095 506	22,4	1,6
Estado	46 290	0,0	690 848	737 138	0,0	1.492,4
Serviços e Fundos Autónomos	10 289 034 403	22,3	166 323 965	10 455 358 368	22,4	1,6
Administração Local	1 696 880 411	3,7	44 606 447	1 741 486 858	3,7	2,6
Segurança Social	5 558 162 363	12,0	7 655 544	5 565 817 907	11,9	0,1
Regiões Autónomas	70 000	0,0	7 953	77 953	0,0	11,4
Outras	2 368 382 800	5,1	108 653 351	2 477 036 151	5,3	4,6
05 – Subsídios	799 975 895	1,7	-8 644 824	791 331 071	1,7	-1,1
06 – Outras Despesas Correntes	689 112 278	1,5	-335 573 714	353 538 564	0,8	-48,7
Dotação Provisional	369 500 000	0,8	(a) -302 882 274	66 617 726	0,1	-82,0
Outras	319 612 278	0,7	-32 691 440	286 920 838	0,6	-10,2
<b>Total de Despesas Correntes</b>	<b>40 101 163 535</b>	<b>86,8</b>	<b>549 390 407</b>	<b>40 650 553 942</b>	<b>86,9</b>	<b>1,4</b>
07 – Aquisição de Bens de Capital	763 200 347	1,7	45 871 902	809 072 249	1,7	6,0
08 – Transferências de Capital	4 412 534 561	9,6	6 206 677	4 418 741 238	9,4	0,0
Administração Central	2 140 758 788	4,6	10 828 460	2 151 587 248	4,6	0,5
Estado	0	0,0	0	0	0,0	
Serviços e Fundos Autónomos	2 140 758 788	4,6	10 828 460	2 151 587 248	4,6	0,5
Administração Local	987 181 863	2,1	-2 827 048	984 354 815	2,1	-0,3
Segurança Social	20 315 733	0,0	0	20 315 733	0,0	0,0
Regiões Autónomas	414 955 312	0,9	0	414 955 312	0,9	0,0
Outras	849 322 865	1,8	-1 794 735	847 528 130	1,8	-0,2
09 – Activos Financeiros	823 857 467	1,8	6 163 750	830 021 217	1,8	0,7
11 – Outras Despesas de Capital	76 553 775	0,2	-11 596 529	64 957 246	0,1	-15,1
Dotação Provisional	55 000 000	0,1	(b) -12 895 172	42 104 828	0,1	-23,4
Outras	21 553 775	0,0	1 298 643	22 852 418	0,0	6,0
<b>Total de Despesas de Capital Efectivas</b>	<b>6 076 146 150</b>	<b>13,2</b>	<b>46 645 800</b>	<b>6 122 791 950</b>	<b>13,1</b>	<b>0,8</b>
<b>TOTAL DA DESPESA EFECTIVA</b>	<b>46 177 309 685</b>	<b>100,0</b>	<b>596 036 207</b>	<b>46 773 345 892</b>	<b>100,0</b>	<b>1,3</b>
10 – Passivos Financeiros	43 605 700 000		7 000 000 000	50 605 700 000		16,1
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>89 783 009 685</b>		<b>7 596 036 207</b>	<b>97 379 045 892</b>		<b>8,5</b>

(a) Inclui o reforço de €2.114 referido no ponto 1.3.1 b).

(b) Inclui a anulação de €2.114 referida no mesmo ponto.

O reforço das dotações para despesas efectivas, no valor de €596,0 milhões, resulta do aumento em €549,4 milhões nas dotações para despesas correntes (1,4%) e do aumento em €46,6 milhões nas dotações para *despesas de capital efectivas* (0,8%).

Ao nível das *despesas correntes* são de salientar os acréscimos nas *transferências correntes* (€327,9 milhões, dos quais €166,3 milhões para serviços e fundos autónomos), nas *despesas com pessoal* (€286,6 milhões), e nas *aquisições de bens e serviços* (€279,1 milhões).



Nas *despesas com pessoal* destacam-se as seguintes variações:

- ◆ reforço, nas dotações dos Ministérios:
  - ◇ da Defesa Nacional, em €115,8 milhões;
  - ◇ da Administração Interna, em €79,8 milhões;
  - ◇ das Finanças e Administração Pública, em €78,1 milhões;

Saliente-se que o reforço das dotações para *despesas com pessoal*, em 2,2%, se bem que bastante inferior ao registado no ano anterior (8,3%), continua a revelar uma deficiente previsão orçamental destas despesas.

Relativamente ao acréscimo das dotações para *aquisições de bens e serviços* (em 25,0%) destacam-se os valores referentes aos Ministérios da Defesa Nacional (€144,6 milhões), Finanças e Administração Pública (€53,9 milhões) e Justiça (€28,9 milhões).

No que respeita ao acréscimo nas dotações relativas a *transferências correntes para serviços e fundos autónomos*, é de destacar o reforço, em €105,2 milhões (63,3%), das dotações afectas à Caixa Geral de Aposentações.

Relativamente às dotações para despesas de capital, o incremento registado na *aquisição de bens de capital*, em €45,9 milhões (6,0%), resultou essencialmente dos aumentos nos Ministérios das Finanças e Administração Pública (€10,6 milhões), Administração Interna (€7,4 milhões), Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (€6,8 milhões) e Educação (€5,3 milhões).

## 1.4 – Alterações orçamentais dos serviços e fundos autónomos

Nos pontos seguintes analisam-se as alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos.

### 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	10 558 000	3 862 327	0,1	14 420 327	0,0	36,6
02 – Impostos Indirectos	262 589 946	39 658 349	1,0	302 248 295	0,8	15,1
03 – Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	5 707 146 360	-73 811 050	-1,9	5 633 335 310	14,8	-1,3
04 – Taxas, Multas e Outras Penalidades	1 222 966 248	185 103 778	4,8	1 408 070 026	3,7	15,1
05 – Rendimentos da Propriedade	202 786 080	36 901 224	1,0	239 687 304	0,6	18,2
06 – Transferências Correntes	18 358 495 809	930 166 291	24,3	19 288 662 100	50,7	5,1
Administração Central	15 578 555 256	835 761 338	21,8	16 414 316 594	43,2	5,4
Estado	10 269 199 866	189 030 615	4,9	10 458 230 481	27,5	1,8
Serviços e Fundos Autónomos	5 309 355 390	646 730 723	16,9	5 956 086 113	15,7	12,2
Administração Regional	8 771 928	838 612	0,0	9 610 540	0,0	9,6
Administração Local	6 368 813	1 175 047	0,0	7 543 860	0,0	18,5
Segurança Social	1 097 516 200	14 786 630	0,4	1 112 302 830	2,9	1,3
Outras	1 667 283 612	77 604 664	2,0	1 744 888 276	4,6	4,7
07 – Venda de Bens e Serviços Correntes	1 237 566 482	167 054 458	4,4	1 404 620 940	3,7	13,5
08 – Outras Receitas Correntes	101 181 316	-1 935 809	-0,1	99 245 507	0,3	-1,9
<b>Total das Receitas Correntes</b>	<b>27 103 290 241</b>	<b>1 286 999 568</b>	<b>33,6</b>	<b>28 390 289 809</b>	<b>74,7</b>	<b>4,7</b>
09 – Venda de Bens de Investimento	82 772 133	2 113 870	0,1	84 886 003	0,2	2,6
10 – Transferências de capital	3 506 199 588	161 977 851	4,2	3 668 177 439	9,6	4,6
Administração Central	2 275 607 434	57 678 988	1,5	2 333 286 422	6,1	2,5
Estado	2 116 632 405	10 052 025	0,3	2 126 684 430	5,6	0,5
Serviços e Fundos Autónomos	158 975 029	47 626 963	1,2	206 601 992	0,5	30,0
Administração Regional	14 998 180	189 500	0,0	15 187 680	0,0	1,3
Administração Local	644 082	-318 774	0,0	325 308	0,0	-49,5
Segurança Social	7 111 350	52 135 758	1,4	59 247 108	0,2	733,1
Outras	1 207 838 542	52 292 379	1,4	1 260 130 921	3,3	4,3
11 – Activos Financeiros	2 711 629 542	141 728 999	3,7	2 853 358 541	7,5	5,2
12 – Passivos Financeiros	145 299 502	0	0,0	145 299 502	0,4	0,0
13 – Outras Receitas de Capital	2 805 605	-187 195	0,0	2 618 410	0,0	-6,7
<b>Total das Receitas de Capital</b>	<b>6 448 706 370</b>	<b>305 633 525</b>	<b>8,0</b>	<b>6 754 339 895</b>	<b>17,8</b>	<b>4,7</b>
15 – Reposições não Abatidas nos Pagamentos	18 118 600	29 032 454	0,8	47 151 054	0,1	160,2
16 – Saldos da Gerência Anterior	609 007 120	2 213 378 726	57,7	2 822 385 846	7,4	363,4
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>34 179 122 331</b>	<b>3 835 044 273</b>	<b>100,0</b>	<b>38 014 166 604</b>	<b>100,0</b>	<b>11,2</b>
<b>Total das Receitas excluindo transferências de SFA</b>	<b>28 710 791 912</b>	<b>3 140 686 587</b>	<b>81,9</b>	<b>31 851 478 499</b>	<b>83,8</b>	<b>10,9</b>
<b>Total das Receitas Efectivas excluindo transferências de SFA</b>	<b>28 565 492 410</b>	<b>3 140 686 587</b>	<b>81,9</b>	<b>31 706 178 997</b>	<b>83,4</b>	<b>11,0</b>

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 €28.710,8 milhões foi reforçado em €3.140,7 milhões (10,9%).



Em termos de receitas efectivas, excluindo essas transferências, as receitas inicialmente previstas, em €28.565,5 milhões, tiveram um acréscimo de €3.140,7 milhões (11,0%).

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

- ◆ *Saldos da gerência anterior*, em €2.213,4 milhões, o que representa um acréscimo de 363,4% em relação ao valor inicialmente orçamentado (€609,0 milhões), destacando-se as integrações de saldos efectuadas pelo IAPMEI (€668,2 milhões), IFADAP (€163,7 milhões), CGA (€158,8 milhões), FRDP (€86,7 milhões) e Direcção-Geral de Viação (€77,3 milhões). No seu conjunto, os organismos com autonomia financeira do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior integraram €415,1 milhões relativos a *Saldos da gerência anterior*, enquanto os do Ministério da Saúde reforçaram, com essa proveniência, os seus orçamentos privativos em €236,6 milhões;
- ◆ *Transferências correntes do Estado*, que registaram um aumento de €189,0 milhões (o que representa um acréscimo de 1,8%), respeitando €105,2 milhões ao reforço das transferências para a CGA, €40,0 milhões para SFA do Ministério da Justiça e €35,8 milhões para os do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Quanto às *transferências de capital do Estado*, que aumentaram em €10,1 milhões, destacam-se os aumentos registados pelo IFADAP, em €4,9 milhões, e nos organismos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em €4,8 milhões;
- ◆ *Taxas, multas e outras penalidades*, em €185,1 milhões (15,1%), com destaque para o Fundo de Estabilização Tributário, com €63,4 milhões, INFARMED, com 29,3 milhões, IAPMEI, com €32,4 milhões, e Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça, com €28,9 milhões;
- ◆ A *venda de bens e serviços correntes* tiveram um reforço de €167,1 milhões (13,5%), resultante essencialmente do acréscimo em €95,7 milhões nos organismos do Ministério da Saúde;
- ◆ Os *activos financeiros* registaram um aumento de €141,7 milhões (5,2%), destacando-se os valores referentes ao FDRP, com €50,0 milhões, CGA, com 24,0 milhões, Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, com €22,2 milhões, e IAPMEI, com €20,4 milhões;
- ◆ As *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE* registaram uma diminuição na previsão de receita de €73,8 milhões (-1,3%), respeitante 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	4 440 678 605	170 165 539	5,4	4 610 844 144	12,6	3,8
02 – Aquisição de Bens e Serviços Correntes	6 336 051 800	1 482 641 267	46,9	7 818 693 067	21,3	23,4
03 – Juros e Outros Encargos	49 764 391	-30 225 372	-1,0	19 539 019	0,1	-60,7
04 – Transferências Correntes	13 956 674 028	20 805 697	0,7	13 977 479 725	38,1	0,1
Administração Central	6 474 875 592	-259 064 032	-8,2	6 215 811 560	16,9	-4,0
Estado	495 228 955	64 210 894	2,0	559 439 849	1,5	13,0
Serviços e Fundos Autónomos	5 979 646 637	-323 274 926	-10,2	5 656 371 711	15,4	-5,4
Administração Local	14 898 644	-1 217 909	0,0	13 680 735	0,0	-8,2
Segurança Social	129 705 000	2 314 245	0,1	132 019 245	0,4	1,8
Regiões Autónomas	1 515 543	142 027	0,0	1 657 570	0,0	9,4
Outras	7 335 679 249	278 631 366	8,8	7 614 310 615	20,7	3,8
05 – Subsídios	1 931 850 839	-7 046 247	-0,2	1 924 804 592	5,2	-0,4
06 – Outras Despesas Correntes	144 548 103	77 640 582	2,5	222 188 685	0,6	53,7
<b>Total de Despesas Correntes</b>	<b>26 859 567 766</b>	<b>1 713 981 466</b>	<b>54,2</b>	<b>28 573 549 232</b>	<b>77,8</b>	<b>6,4</b>
07 – Aquisição de Bens de Capital	668 578 369	293 473 882	9,3	962 052 251	2,6	43,9
08 – Transferências de Capital	1 383 053 957	746 859 737	23,6	2 129 913 694	5,8	54,0
Administração Central	294 877 373	73 917 631	2,3	368 795 004	1,0	25,1
Estado	56 973 204	24 808 500	0,8	81 781 704	0,2	43,5
Serviços e Fundos Autónomos	237 904 169	49 109 131	1,6	287 013 300	0,8	20,6
Administração Local	148 343 792	4 871 525	0,2	153 215 317	0,4	3,3
Segurança Social	0	59 271	0,0	59 271	0,0	0,0
Regiões Autónomas	33 297 067	2 248 995	0,1	35 546 062	0,1	6,8
Outras	906 535 725	665 762 315	21,1	1 572 298 040	4,3	73,4
09 – Activos Financeiros	3 198 319 902	375 641 352	11,9	3 573 961 254	9,7	11,7
10 – Passivos Financeiros	1 438 896 139	5 267 901	0,2	1 444 164 040	3,9	0,4
11 – Outras Despesas de Capital	7 272 346	26 687 118	0,8	33 959 464	0,1	367,0
<b>Total de Despesas de Capital</b>	<b>6 696 120 713</b>	<b>1 447 929 990</b>	<b>45,8</b>	<b>8 144 050 703</b>	<b>22,2</b>	<b>21,6</b>
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>33 555 688 479</b>	<b>3 161 911 456</b>	<b>100,0</b>	<b>36 717 599 935</b>	<b>100,0</b>	<b>9,4</b>
<b>Total das Despesas excluindo transferências para SFA</b>	<b>27 338 137 673</b>	<b>3 436 077 251</b>	<b>108,7</b>	<b>30 774 214 924</b>	<b>83,8</b>	<b>12,6</b>
<b>Total das Despesas efectivas excluindo transferências para SFA</b>	<b>25 899 241 534</b>	<b>3 430 809 350</b>	<b>108,5</b>	<b>29 330 050 884</b>	<b>79,9</b>	<b>13,2</b>

Conforme se evidencia no quadro anterior, excluindo as dotações relativas a *transferências para SFA*, o total das despesas inicialmente orçamentadas em €27.338,1 milhões foi reforçado em €3.436,1 milhões (12,6%).

Em termos de despesas efectivas e excluindo também aquelas *transferências*, as inicialmente previstas em €25.899,2 milhões, tiveram um reforço de €3.430,8 milhões (13,2%), tendo as alterações orçamentais correspondentes ao reforço da despesa de *passivos financeiros* (amortização de dívida) ascendido a €5,3 milhões (0,4%).

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



- ◆ *Aquisição de bens e serviços correntes*, em €1.482,6 milhões (23,4%), contribuindo os SFA do Ministério da Saúde com €1.143,5 milhões e os do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior com €244,8 milhões;
- ◆ *Transferências de capital (outras)*, em €665,8 milhões (73,4%), destacando-se o reforço das dotações do IAPMEI relativas a *transferências para sociedades e instituições sem fins lucrativos*, em €598,1 milhões;
- ◆ *Activos financeiros*, em €375,6 milhões (11,7%), destacando-se os reforços registados nas dotações do FRDP e do Fundo de Estabilização Tributário em, respectivamente, €136,7 milhões e €110,0 milhões;
- ◆ *Aquisição de bens de capital*, em €293,5 milhões (43,9%), contribuindo os SFA do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior com €207,5 milhões e os do Ministério da Saúde com €58,2 milhões;
- ◆ *Despesas com pessoal*, em €170,2 milhões (3,8%), referentes essencialmente ao acréscimo das dotações dos organismos dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€83,0 milhões), da Saúde (€42,9 milhões) e da Justiça (€28,6 milhões);
- ◆ *Transferências (correntes e de capital) para o Estado*, em €89,0 milhões (16,1%), onde se destacam os SFA dos Ministérios da Justiça (€31,9 milhões), Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€19,7 milhões) e da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (€15,2 milhões).

De salientar também a anulação de €30,2 milhões em *juros e outros encargos*, em resultado, sobretudo, da diminuição nas correspondentes dotações das Administrações Regionais de Saúde, em €15,7 milhões, e do *Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde*, em €16,0 milhões.

## 1.5 – Conta Geral do Estado (CGE)

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, relativa ao ano económico de 2006 dentro do prazo previsto na lei de enquadramento orçamental<sup>1</sup>.

A Conta apresenta genericamente a estrutura prevista na LEO. 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.

À semelhança do ano anterior, a CGE/2006 integra um Mapa XXVII–A, com a designação “Mapa de fluxos de caixa do sistema de segurança social”, com a anotação de que, por determinação da Segurança Social, este substitui o mapa “Movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social” definido no n.º 3 do art.º 75.º da LEO.

Em relação ao conteúdo dos Mapas da Conta, tal como em anteriores Pareceres, continua a salientar-se o seguinte:

- ◆ O Mapa XVII – “Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos” evidencia, por organismo, o montante global de tais encargos

<sup>1</sup> A Conta foi recebida pelos serviços do Tribunal em 29/06/2007.

pagos em 2006, ou seja, o seu conteúdo não reflecte as responsabilidades contratuais plurianuais assumidas.

De assinalar também, tal como referido nos Pareceres anteriores, o facto de o conteúdo dos vários mapas não evidenciar, ao contrário do previsto no n.º 7 do art.º 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, à semelhança das Contas anteriores, constam os mapas previstos no art.º 76.º da LEO, com excepção dos seguintes<sup>1</sup>:

- ◆ Mapa n.º 5 – “Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização”;
- ◆ Mapa n.º 6 – “Créditos extintos por confusão”;
- ◆ Mapas n.ºs 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 República e a conta de gerência consolidada do Tribunal de Contas.

De salientar que a execução orçamental da Assembleia da República (abrangendo as verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados, à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social), continuou a não ser incluída nos mapas das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos da CGE, por os respectivos dados não terem sido introduzidos no sistema de informação de gestão orçamental (SIGO/SFA).

---

<sup>1</sup> Conforme a resposta da DGO, pela primeira vez, consta da Conta o Mapa 27 (Tomos VI a IX do Volume II).