



**Tribunal de Contas**

---

*INTRODUÇÃO*





## I – INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas emite, dentro do prazo legalmente fixado (até 31 de dezembro de 2016)<sup>1</sup>, o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, com base na Conta remetida pelo Governo em 30 de junho de 2016<sup>2</sup>.

### a) Âmbito

O Parecer incide sobre a CGE, que abrange as contas da administração central (serviços integrados – SI e serviços e fundos autónomos – SFA) e a conta da segurança social. Desde 2012, foram incluídas no perímetro orçamental as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, se encontram integradas no subsector da administração central no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, designadas por entidades públicas reclassificadas (EPR)<sup>3</sup>.

Em 2015, o subsector dos SFA totalizou 360 entidades, incluindo 159 EPR, das quais 95 integraram, pela primeira vez, o perímetro orçamental em resultado, fundamentalmente, de alterações metodológicas, nomeadamente dos critérios de classificação das entidades do sector das administrações públicas decorrentes da aplicação do atual Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010)<sup>4</sup> (cfr. Caixa 1).

Nos termos do n.º 2 do art. 41.º da Lei 98/97, de 20/08<sup>5</sup>, o Tribunal emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações subjacentes à CGE e à conta da segurança social, suportado nos resultados das ações de controlo e das auditorias (financeiras e orientadas) realizadas de acordo com o Manual de Auditoria e Procedimentos aprovado pelo Tribunal e tendo em conta as normas internacionais (ISSAI – *International Standards of Supreme Audit Institutions*).

As contas da administração central são apenas apresentadas em contabilidade orçamental. A conta da segurança social é, também, apresentada em base patrimonial.

A CGE continua a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados da administração central do Estado, sendo as demonstrações financeiras individuais suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor, o que não permite que o Tribunal exprima a sua opinião em termos completamente coincidentes com o modelo previsto pelas Normas Internacionais de Auditoria (*“de forma verdadeira e apropriada”*).

<sup>1</sup> A nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada através da Lei 151/2015, de 11/09, prevê a antecipação do prazo da apresentação da Conta Geral do Estado (CGE) para 15 de maio do ano seguinte ao ano económico a que a conta respeita e antecipa, igualmente, o prazo da emissão do Parecer sobre a CGE para 30 de setembro, porém com aplicação diferida por 3 anos.

<sup>2</sup> Em 14/11/2016, foi publicada uma alteração à Conta remetida abrangendo, nomeadamente, o relatório de análise, os mapas contabilísticos gerais, os elementos informativos (comuns, do subsector Estado, dos SFA e do sistema de segurança social).

<sup>3</sup> Em conformidade com o disposto no art. 2.º da LEO (Lei 91/2001, de 20/08, na redação que lhe foi conferida pela Lei 22/2011, de 20/05).

<sup>4</sup> Aplicado pela primeira vez aos dados transmitidos a partir de 1 de setembro de 2014 [cfr. art. 5.º do Regulamento (UE) 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21/05/2013].

<sup>5</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, alterada pelas Leis 87-B/98, de 31/12, 1/2001, de 04/01, 55-B/2004, de 30/09, 48/2006, de 29/08, 35/2007, de 13/08, 3-B/2010, de 28/04, 61/2011, de 07/12, 2/2012, de 06/01, e 20/2015, de 09/03.

A emissão pelo Tribunal de uma opinião nos termos supra referidos pressupõe a implementação na administração central de um sistema contabilístico que permita o registo integrado das operações orçamentais, patrimoniais e financeiras do Estado, tal como previsto na nova LEO e no SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística – Administrações Públicas<sup>1</sup>, que acolhe o normativo internacional expresso nas IPSAS - *International Public Sector Accounting Standards*.

Neste contexto, o Tribunal tem reafirmado a necessidade de “*Um adequado planeamento, execução e monitorização da adoção do SNC-AP, de forma a permitir a sua rápida implementação em toda a administração central, tendo em vista não só a produção de demonstrações financeiras individuais, mas também de demonstrações financeiras consolidadas*”<sup>2</sup>.

## **b) Estrutura**

O Parecer encontra-se estruturado em quatro partes:

- ◆ *Parte A – Enquadramento Macroeconómico e Orçamental*: projeções macroeconómicas e orçamentais subjacentes à elaboração e revisões do Orçamento do Estado para 2015 e valores verificados no final de 2015; comportamento da economia internacional e nacional;
- ◆ *Parte B – Conta Geral do Estado*: conta da administração central (execução orçamental, dívida pública, fluxos financeiros com a União Europeia, com o sector público empresarial, com as regiões autónomas e com as autarquias locais, benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio, património do Estado e operações de tesouraria);
- ◆ *Parte C – Conta da Segurança Social*: conta da segurança social (execução orçamental, financeira, económica e patrimonial) e execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações;
- ◆ *Parte D – Conclusões, Recomendações e Juízo sobre a Conta*: consolidação das contas da administração central e da segurança social; acolhimento das recomendações constantes de Pareceres anteriores; conclusões e recomendações; riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais; juízo sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.

Em regra, os valores são apresentados nos quadros em milhões de euros, podendo, por isso, os totais não coincidir com a soma das parcelas; as percentagens encontram-se arredondadas à décima<sup>3</sup>.

## **c) Audição das entidades em cumprimento do princípio do contraditório**

O anteprojeto do Parecer foi enviado às entidades responsáveis pela execução orçamental para pronunciamento sobre o teor do mesmo; as alegações apresentadas foram tidas em conta na fixação do texto final do Parecer. No Anexo I identificam-se as entidades ouvidas, as matérias em causa e indica-se se apresentaram ou não alegações. A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas encontram-se apresentadas integralmente no Anexo II.

---

<sup>1</sup> O SNC-AP foi aprovado pelo Decreto-Lei 192/2015, de 11/09, com produção de efeitos a partir do dia 1 de janeiro de 2017 sem prejuízo da sua aplicação a um conjunto de entidades piloto a partir de 1 de janeiro de 2016. Porém, segundo informação do Ministro das Finanças, este prazo será adiado para 1 de janeiro de 2018.

<sup>2</sup> Cfr. Recomendações 23 e 26 dos PCGE de 2013 e de 2014, respetivamente; Relatório de Auditoria 13/2016 (2.ª Secção) e Caixa 3 – SNC-AP deste Parecer.

<sup>3</sup> A abreviação dos montantes efetua-se do seguinte modo: milhões de euros – € xxx M; milhares de euros – € xxx m.



## d) Atribuições e Competências do Tribunal de Contas

Nos termos do art. 214.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) compete ao Tribunal de Contas, entre outras, emitir o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.

No Parecer, o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado e pronuncia-se sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno, podendo formular recomendações à Assembleia da República ou ao Governo com vista a serem supridas as deficiências detetadas<sup>1</sup>.

A LEO confere ao Tribunal o controlo jurisdicional da execução do orçamento do Estado e da segurança social e a efetivação da responsabilidade financeira; os relatórios referentes ao controlo orçamental aprovados pelo Tribunal de Contas são enviados à Assembleia da República<sup>2</sup>.

A Lei 151/2015, de 11/09, que aprovou um novo enquadramento orçamental, introduziu alterações às atribuições cometidas ao Tribunal de Contas, destacando-se: i) a sujeição da CGE a certificação pelo Tribunal; ii) a antecipação do prazo para a emissão do PCGE; e iii) a audição do Tribunal pela Assembleia da República no âmbito da discussão da proposta de lei do OE, relativamente ao acolhimento das recomendações formuladas nos PCGE<sup>3</sup>. A aplicação destas normas encontra-se diferida por 3 anos.

## II – REGIME JURÍDICO-FINANCEIRO DO ESTADO

### a) Constituição da República Portuguesa

O n.º 1 do art. 106.º da CRP determina que a lei do orçamento é elaborada, organizada, votada e executada anualmente, de acordo com a lei de enquadramento. A proposta de orçamento deve ser acompanhada de relatórios, designadamente sobre a previsão da evolução dos principais agregados macroeconómicos com influência no orçamento, a justificação das variações de previsões das receitas e despesas relativamente ao ano anterior, a dívida pública, as operações de tesouraria e as contas do Tesouro, os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.

O orçamento é unitário e contém a discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos e o orçamento da segurança social, prevendo as receitas necessárias para cobrir as despesas, definindo as regras da sua execução, as condições do recurso ao crédito público e os critérios que deverão presidir às alterações orçamentais (art. 105.º).

O orçamento é executado pelo Governo, que deve apresentar a respetiva conta à Assembleia da República [art. 162.º, alínea d)].

<sup>1</sup> Art. 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

<sup>2</sup> Cfr. art. 58.º, n.ºs 6 e 8, 71.º, 72.º e 59.º, n.º 5 da Lei 91/2001, de 20/08. Relativamente a 2015, o Tribunal de Contas aprovou, além do presente Parecer, os seguintes relatórios de acompanhamento da execução orçamental: Administração Central – Relatórios 4/2015 e 3/2016 relativos ao 1.º trimestre de 2015 e aos valores provisórios de 2015, respetivamente; Segurança Social – Relatórios 1/2016 e 2/2016 respeitantes ao 1.º semestre de 2015 e aos valores provisórios de 2015.

<sup>3</sup> Cfr. art. 66.º e 38.º, n.º 6.