



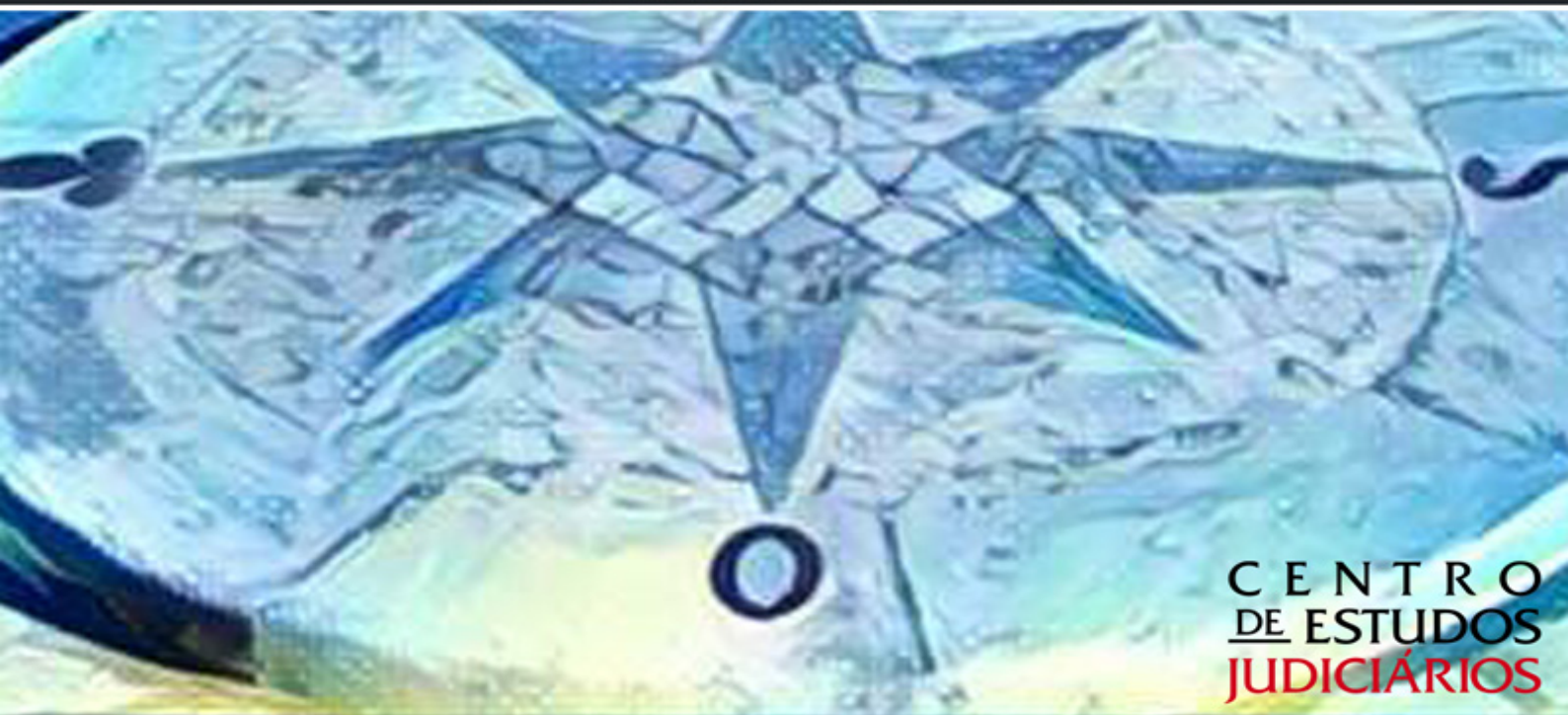
■ COLEÇÃO DIREÇÃO DE COMARCAS ■

GUIA DE
ORÇAMENTO E
CONTABILIDADE DOS
TRIBUNAIS

3ª EDIÇÃO
JANEIRO DE 2017

TIAGO JOANAZ DE MELO

COLABORAÇÃO DE:
ANA CALADO PINTO
PAULA GOMES DOS SANTOS



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Diretor do CEJ

João Manuel da Silva Miguel, Juiz Conselheiro

Diretores Adjuntos

Paulo Alexandre Pereira Guerra, Juiz Desembargador

Luís Manuel Cunha Silva Pereira, Procurador-Geral Adjunto

Coordenador do Departamento de Formação

Edgar Taborda Lopes, Juiz Desembargador

Coordenador do Departamento de Relações Internacionais


Helena Leitão, Procuradora da República

Grafismo

Ana Caçapo

Capa

Vista do CEJ



O Centro de Estudos Judiciários tem como incumbência legal a realização de cursos de formação específica para os candidatos a Presidentes de Comarca, Magistrados do Ministério Público Coordenadores e Administradores Judiciários.

Elaborado para o primeiro, que decorreu em 2014, e de imediato disponibilizado para toda a comunidade jurídica nesta nova coleção intitulada “Direção de Comarcas”, face à evolução legislativa decorrente desde a preparação dos primeiros conteúdos, bem como a pedidos de densificação de informação colocados ao autor, procedeu-se a uma nova revisão e atualização que resultou nesta 3ª Edição.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Ficha Técnica

Coleção:

Direção de Comarcas

Autor:

Tiago Joanaz de Melo (Economista)

Colaboração:

Ana Calado Pinto (Revisora Oficial de Contas)

Paula Gomes dos Santos (Professora Universitária)

Nome:

Guia de Orçamento e Contabilidade dos Tribunais

Revisão final:

Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento da
Formação do CEJ

Ana Caçapo – Departamento da Formação do CEJ

Notas:

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos seus Autores não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se a utilização do programa Adobe Acrobat Reader.

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):

AUTOR(ES) – **Título** [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet:<URL:>. ISBN.

Exemplo:

Direito Bancário [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

[Consult. 12 mar. 2015].

Disponível na

internet:<URL:http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf.

ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao *e-book*

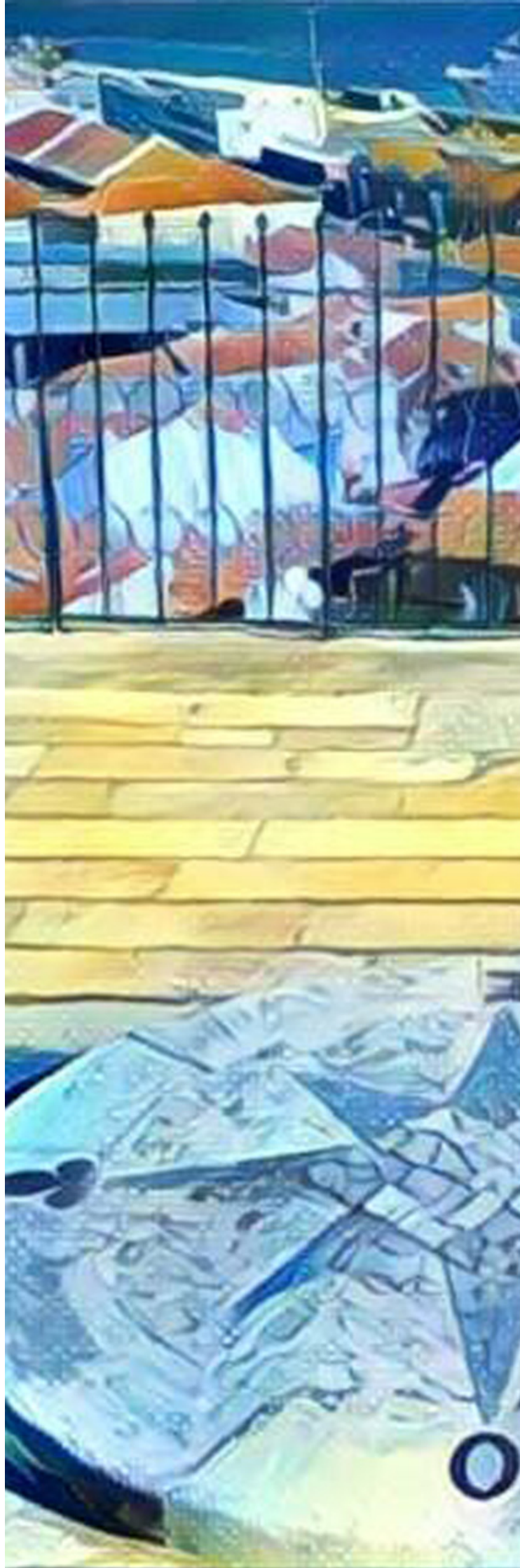
Identificação da versão	Data de atualização
3ª Edição – 26/01/2017	02/05/2017

GUIA DE ORÇAMENTO E CONTABILIDADE DOS TRIBUNAIS

Índice

I Introdução	11
II Objetivos.....	12
III Resumo.....	12
1. Regras orçamentais.....	15
1.1. O conceito de orçamento	15
1.2. Os princípios contabilísticos	16
1.3. A estrutura contabilística do orçamento.....	18
1.4. Orçamento de desempenho	28
1.4.1. O Conceito	28
1.4.2. O orçamento de desempenho integrado nos Instrumentos legais de planeamento.....	29
2. Construção do orçamento.....	31
2.1. Competências dos Administradores Judiciais em matéria orçamental.....	33
2.2. As limitações na definição de um orçamento.....	34
2.3. O fundo de maneo.....	40
3. Regras de gestão: execução e acompanhamento.....	45
3.1. Competências dos Administradores Judiciais em matéria orçamental.....	47
3.2. O ciclo da despesa	48
3.3. Regras para autorização de despesa.....	50
3.4. Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso.....	53
3.4.1. A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso - LCP.....	53
3.4.2. Os objetivos da LCPA.....	54
3.4.3. O conceito dos Fundos Disponíveis.....	54
3.4.4. Caso prático de cálculo de Fundos Disponíveis.....	57
3.4.5. Regras de assunção de compromissos.....	58
3.4.6. Os casos excecionais.....	59
3.4.7. Os compromissos plurianuais.....	60

3.5. Regras para autorização de pagamento.....	61
3.6. Regras de gestão patrimonial.....	63
3.6.1. O Património e o Balanço.....	63
3.6.2. A Demonstração dos Resultados (DR) e os indicadores de eficiência.....	70
3.6.3. Os mapas de execução orçamental.....	72
3.6.4. O encerramento das contas e abertura de ano.....	76
3.6.5. As fases da execução e a alimentação dos mapas da prestação de contas.....	78
3.6.6. Exercícios	80
4. Hiperligações e referências bibliográficas.....	85
4.1. Hiperligações	87
4.2. Referências bibliográficas	88
4.3. Referências bibliográficas (legislação estrutural e outros documentos oficiais estruturais).....	88



I. Introdução

II. Objetivos

III. Resumo

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

INTRODUÇÃO, OBJETIVOS E RESUMO

- I. Introdução;
- II. Objetivos;
- III. Resumo.

I. Introdução

O presente documento constitui-se como um guião de leitura que orienta o formando num processo de auto aprendizagem, com propostas específicas de leituras.

Propõe assim ao leitor que consubstancie os princípios e conceitos elencados no texto do guia com um conjunto selecionado de leituras propostas como obrigatórias para o que se considera uma interiorização adequada dos conhecimentos nas matérias tratadas, sugerindo ainda múltiplas outras leituras de cariz complementar.

Disponibiliza-se assim um guião que permite a cada leitor estudar e aprofundar o seu conhecimento de acordo com a sua própria necessidade e vontade, tendo em atenção o conhecimento pessoal que já tem das matérias em apreço.

O presente guia, constitui-se como um instrumento de aprendizagem complementar ao guia de Introdução à Gestão de Recursos Orçamentais, Materiais e Tecnológicos (Guia de GROMT), cuja leitura prévia ou em paralelo se recomenda. Neste guia contemplam-se alguns exercícios e autotestes para os formandos que requeiram um tipo de abordagem de maior detalhe operacional.

II. Objetivos

O presente documento densifica os conceitos fundamentais de cariz financeiro essenciais ao exercício da função de dirigente com responsabilidades financeiras apresentados no Guia de GROMT.

A leitura guiada deste documento permitirá a compreensão dos referidos conceitos, dentro da limitação de horas propostas, considerando as áreas de abordagem propostas pelo CEJ para o curso:

- Organização do orçamento;
- Execução e acompanhamento.

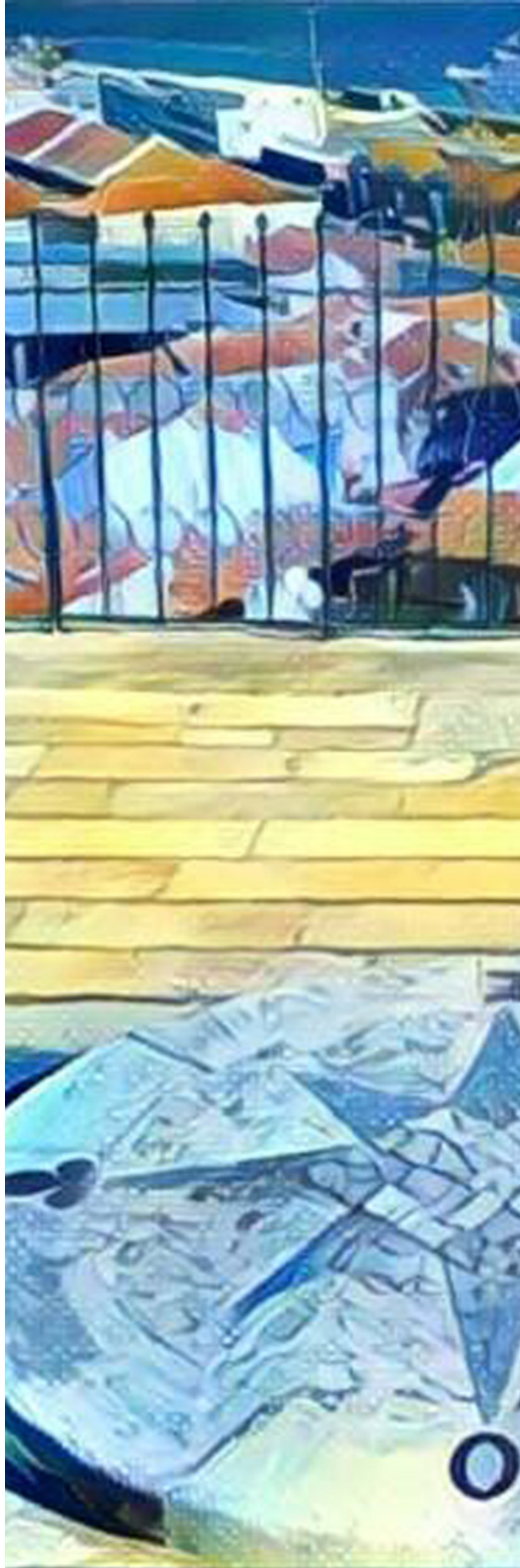
Enquanto objetivo estrutural, faculta-se uma proposta de leituras, identificadas como obrigatórias ou como complementares, que permitem a cada leitor o desenvolvimento de conhecimentos e competências técnicas na medida da necessidade específica de cada um.

O presente documento destina-se especialmente a administradores judiciários.

III. Resumo

O presente documento divide a matéria em 3 capítulos, a saber:

1. O primeiro capítulo apresenta os documentos que compõem o Orçamento de Estado, bem como a estrutura de classificação contabilística das Despesas e Receitas do Estado, explicitando a constituição de cada uma. Revê, de seguida, o conceito de um Orçamento de Desempenho e a solução adotada em Portugal na implementação do mesmo.
2. O segundo capítulo desenvolve um conjunto de abordagens operacionais na construção de um orçamento face a tipologias de limite específicas.
3. O terceiro capítulo desenvolve dentro do ciclo orçamental do organismo os seus principais momentos, designadamente os de impacto contabilístico, apresentando momentos essenciais de responsabilidade financeira, em sede da autorização de despesa e pagamento e da nova subordinação de uma autorização de contratualização à existência de Fundos Disponíveis, explicitando o conceito. Desenvolvem-se, ainda, os conceitos inerentes à Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em atraso com exemplos de situações específicas de cálculo de fundos disponíveis. Apresentam-se, por fim, algumas regras práticas de uso de informação financeira, bem como um conjunto de aspetos críticos em sede do processo de encerramento e abertura de ano.



1. Regras orçamentais

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

REGRAS ORÇAMENTAIS

1. Regras orçamentais;
- 1.1. O conceito de orçamento;
- 1.2. Os princípios contabilísticos;
- 1.3. A estrutura contabilística do orçamento.
- 1.4. O Orçamento de Desempenho.

1. Regras orçamentais

1.1. O conceito de orçamento

O orçamento é constituído pelo conjunto de receitas e despesas consagradas nos diplomas que definem as orgânicas das entidades, bem como em eventual legislação específica.

O orçamento tem que estar equilibrado ou apresentar saldo positivo, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹.

Da mesma forma que o Orçamento de Estado deve ser definido de forma alinhada com as Grandes Opções do Plano (GOP)² e PE(C)³ e objetivos de política definidos nos termos dos artigos 64.º e 72.º-A da LEO, o orçamento de cada organismo deve ser definido em alinhamento com os seus objetivos estratégicos e operacionais, constantes do QUAR⁴ e Plano de Atividades e densificados neste último.

¹ LEO – Lei de Enquadramento Orçamental – Lei 91/2001, de 20 de agosto, com as múltiplas revisões, de que se salienta a 8ª revisão com republicação integral dada pela Lei 41/2014 e a nova LEO dada pela Lei 151/2015 estando em vigor partes de cada uma. A Lei 151/2015, de 11 de setembro, incorpora uma reforma profunda, constituindo-se como uma nova Lei de Enquadramento Orçamental. Contudo, atenta a norma revogatória constante do artigo 7º, e durante o prazo referido no n.º 2 do artigo 3.º [até 12 de setembro de setembro de 2018], mantêm-se em vigor as normas da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, relativas ao processo orçamental, ao conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, à execução orçamental, às alterações orçamentais, ao controlo orçamental e responsabilidade financeira, ao desvio significativo e mecanismo de correção, às contas, à estabilidade orçamental, às garantias da estabilidade orçamental, bem como às disposições finais. Assim, as referências à LEO neste Guia, com exceção dos artigos do Título II, referem-se à Lei 41/2014.

² GOP – Grandes Opções do Plano.

³ PE(C) – Programa de Estabilidade, outrora designado Programa de Estabilidade e Crescimento, com o mesmo acrónimo do Pacto de Estabilidade e Crescimento constante do Tratado de Maastrich. Durante o período do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), o PE(C) integrava-se no designado DEO - Documento de Estratégia Orçamental, sujeito à Troika.

⁴ QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização da Administração Pública, no âmbito do SIADAP 1 – Sistema de avaliação do desempenho dos serviços da Administração Pública.

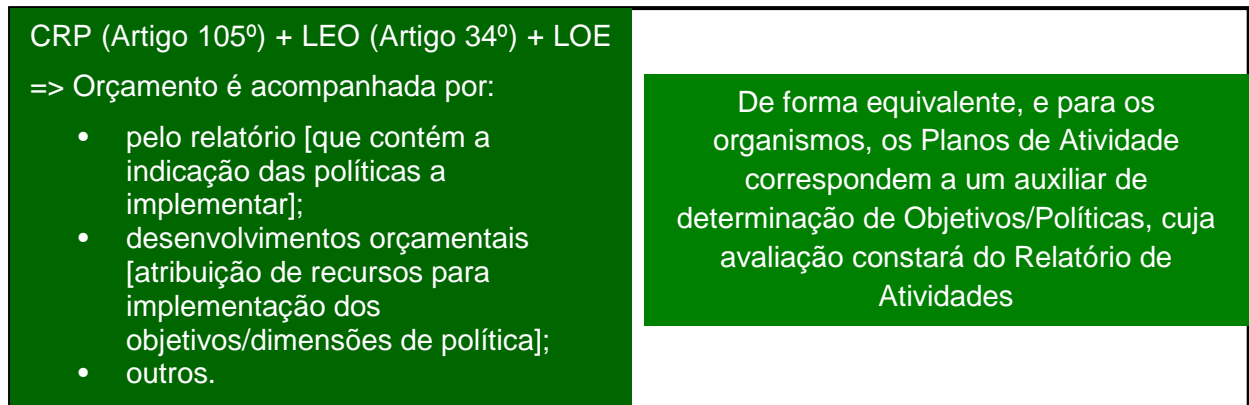


Figura 1 – RAFE – Regime Administrativo e Financeiro do Estado

1.2. Os princípios contabilísticos

Nos termos da LEO⁵ aplicam-se, com as devidas adaptações, os princípios gerais ao orçamento dos organismos. Face à norma de produção de efeitos da Lei 151/2015, os princípios em vigor constam da mesma.

- **Anualidade e Plurianualidade** (conforme decorre do artigo.º 105.º da CRP e artigo 14º LEO) - O ano económico coincide com o ano civil: o Orçamento (de receitas e despesas) é anual, mesmo se incorporar um período complementar e incluir programas e projetos plurianuais; Os orçamentos dos serviços e das entidades que compõem os subsectores da administração central e da segurança social integram os programas orçamentais e são enquadrados pela Lei das Grandes Opções em matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual.

- **Unidade e universalidade** (artigo 9.º): Compreende todas as receitas e despesas da Administração Central e Segurança Social (e tendo em conta as transferências para as Regiões Autónomas e Autarquias).

- **Equidade intergeracional** (artigo 13º LEO): Equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações.

- **Não compensação** (artigo 15º LEO): Todas as receitas são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza.

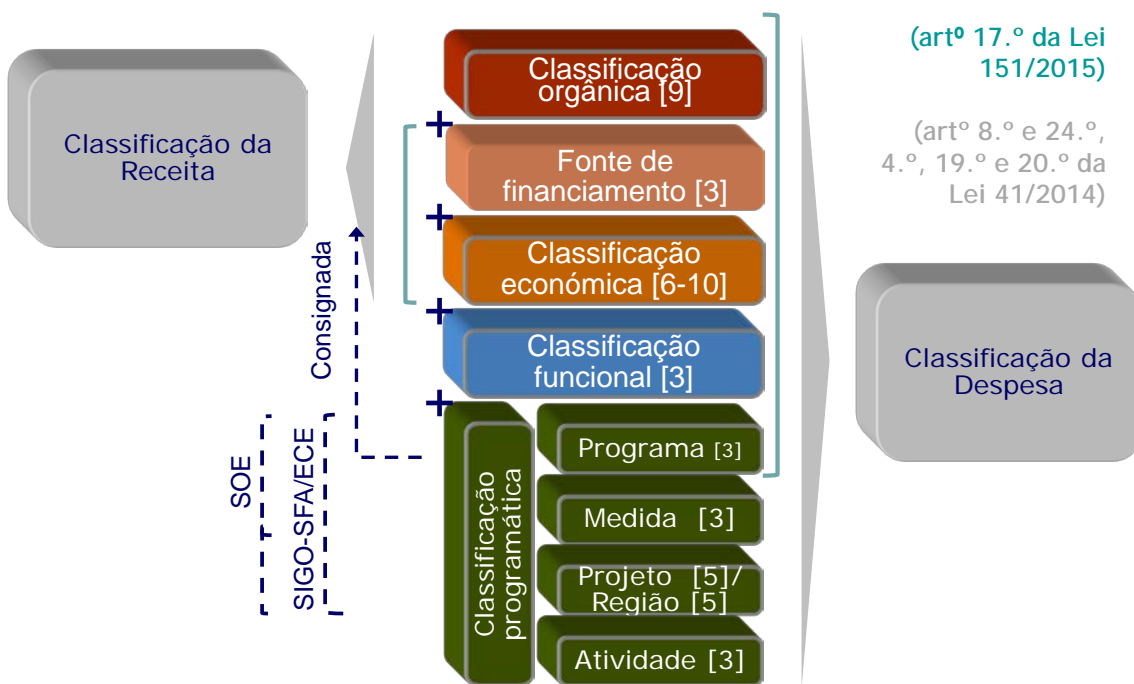
⁵ **Leitura obrigatória** – Título II da LEO, dada pela LEO aprovada pela Lei 151/2015, de 11 de setembro - princípios e regras orçamentais.

- **Não consignação de receitas a despesas** (artigo 16º LEO): Não pode afetar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas.
- **Especificação** (artigo 17º, LEO): As receitas previstas devem ser suficientemente especificadas de acordo com uma classificação económica. As despesas são fixadas de acordo com uma classificação orgânica, económica e funcional, podendo os níveis mais desagregados de especificação constar apenas dos desenvolvimentos, nos termos da presente lei. As despesas são ainda estruturadas por programas.
- **Estabilidade orçamental** (artigo 10º-A): Situação de equilíbrio ou excedente orçamental.
- **Solidariedade recíproca** (artigo 12.º): Obrigações de todos os subsectores, através dos seus organismos, a contribuírem proporcionalmente para a realização do princípio da estabilidade orçamental, de modo a evitar situações de desigualdade.
- **Transparência orçamental** (artigo 19º): Existência de um dever de informação entre todas as entidades públicas. Implica, designadamente, o dever de fornecimento de informação à entidade encarregada de monitorar a execução orçamental, nos termos e prazos a definir no decreto-lei de execução orçamental.
- **Princípio da sustentabilidade das finanças públicas** (artigo 11.º): Os subsectores que constituem as administrações públicas, bem como os organismos e entidades que os integram, estão sujeitos ao princípio da sustentabilidade – capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública, conforme previsto na presente lei e na legislação europeia.
- **Princípio da economia, eficiência e eficácia** (Artigo 18.º): A assunção de compromissos e a realização de despesa pelas entidades pertencentes aos subsectores que constituem as administrações públicas estão sujeitas ao princípio da economia, eficiência e eficácia - na utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público, na promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa e na utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar.

1.3. A estrutura contabilística do orçamento

A estrutura de classificação contabilística decorrente da legislação em vigor é a que se representa na figura seguinte, tanto para a classificação de receitas como de despesas.

O diagrama seguinte identifica cada uma das classificações orçamentais bem como o n.º de dígitos que cada uma considera, identificando as classificações para a receita (do lado esquerdo) e para a despesa (do lado direito). A figura assinala ainda as tipologias de correspondências de consignação de receita e despesas nos sistemas centrais das finanças.



Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2ª Edição, 2014

Nota: Sistemas do Ministério das Finanças, em que em adição aos registos nos sistemas contabilísticos das entidades ficam registadas as situações de consignação: SOE – Sistema do Orçamento de Estado; SIGO-SFA – Sistema de Informação de Gestão Orçamental-Serviços e Fundos Autónomos; ECE – Entidade Contabilística Estado.

Figura 2 – Os pilares da moderna Gestão Financeira Pública

A Classificação Económica⁶ é definida nos termos do DL 26/2002, de 14 de fevereiro, com as características representadas na figura seguinte:

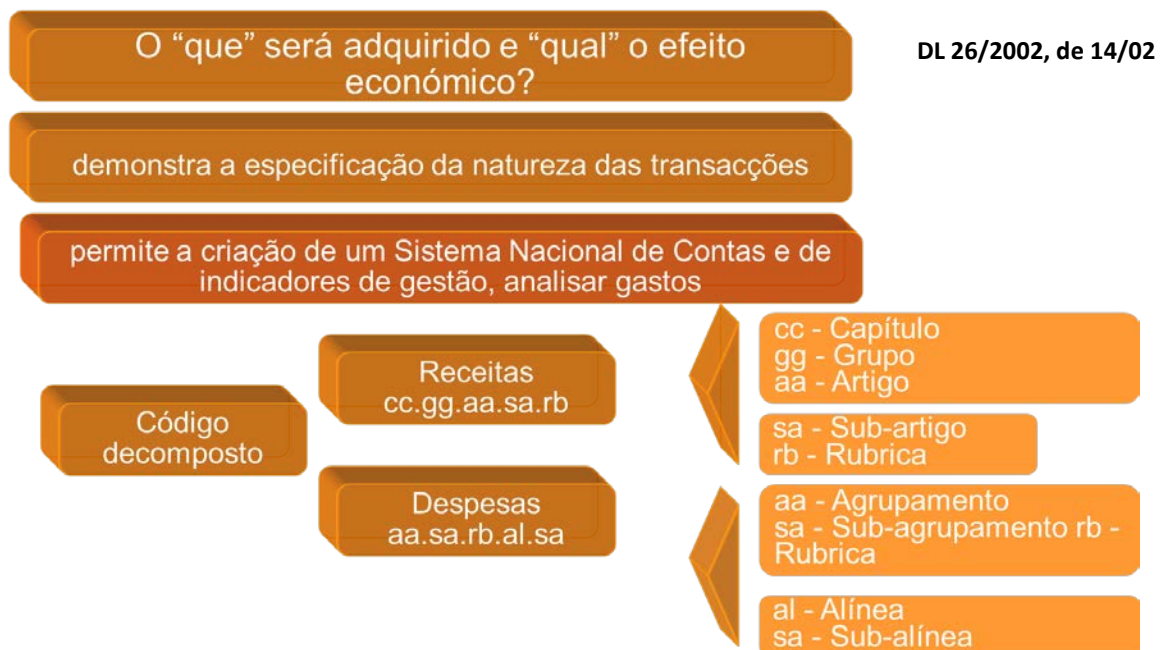


Figura 3 – Características da classificação económica

A Classificação Económica define as naturezas numa estrutura hierárquica arborescente, em códigos compostos por áreas com as designações constantes da figura supra. Estes códigos podem, ainda, ser densificados pelo Governo, designadamente em sede da Circular Série A da DGO⁷ com Instruções para o Orçamento de Estado em cada ano ou, por vezes, no decorrer do ano. Os Serviços e Fundos Autónomos (como Institutos e Organismos de Ensino Superior) e outros subsetores como a Administração Local podem criar maior densificação. Esta faz-se ao nível dos últimos 2 pares ordenados de dígitos, designadamente Alínea e Sub-alínea na Despesa e Sub-artigo e Rubrica no caso da Receita.

Por exemplo, um código 02.02.20 que inclui serviços de consultoria, poderia ser desagregado nos códigos 02.02.20.A0 e 02.02.20.D0 para segregarem, serviços de natureza informática e de patrocínio judiciário.

A classificação económica considera, em si, mais do que a natureza da despesa ou receita, podendo haver casos em que o fim último da utilização de bens ou serviços altera a referida classificação.

⁶ **Leitura obrigatória** – Classificador Económico – Decreto-Lei 26/2002, de 14 de fevereiro.

⁷ DGO – Direção Geral do Orçamento.

Veja-se o seguinte exemplo relativo a uma despesa com congressos no âmbito de uma participação oficial. Em que classificação económica ficaria melhor:

- a) 02.02.16 - Despesa corrente – Aquisição de bens e serviços – Aquisição de serviços – Seminários, exposições e similares;
- b) 01.02.06 - Despesa corrente – Despesas de pessoal – Abonos variáveis ou eventuais – Formação;
- c) 02.02.15 - Despesa corrente – Aquisição de bens e serviços – Aquisição de serviços – Formação;
- d) 02.02.11 - Despesa corrente – Aquisição de bens e serviços – Aquisição de serviços – Representação dos serviços.

A resposta correta seria a d), mas a sua compreensão exige a leitura detalhada das notas explicativas do Decreto-Lei 26/2002:

01.02.06 – «Formação». – Engloba os abonos devidos aos funcionários do próprio serviço que ministrem formação;

02.02.15 – «Formação». – Incluem-se as despesas com os cursos de formação profissional dos funcionários, quando prestados por outras entidades;

02.02.16 – «Seminários, exposições e similares». – Englobam-se as despesas decorrentes da realização de seminários, exposições e similares promovidos pela entidade;

02.02.11 – «Representação dos serviços». – Incluem-se as despesas determinadas por necessidades acidentais de representação dos organismos, com exclusão, portanto, das despesas de representação pelo exercício de determinados cargos oficiais, que assumem a natureza de despesas com pessoal. Quando efetuadas no País, trata-se, em regra, de despesas dos próprios ministérios, serviços ou entidades que os representam, em virtude de receções ou de visitas de individualidades nacionais ou estrangeiras. Podem, também, ocorrer no estrangeiro, por motivo de congressos, feiras e outros certames e missões em que se torne necessária a nossa participação oficial. As despesas com os funcionários que forem determinadas pela representação dos serviços aqui tratada classificar-se-ão nas adequadas rubricas. Assim, incluir-se-ão, por exemplo, em «Deslocações e estadas», código 02.02.12, as despesas que se fizerem com as deslocações que ocorrem no âmbito das respetivas missões. Do mesmo modo, afetar-se-ão à rubrica «Ajudas de custo» os encargos que com tal natureza haja necessidade de se satisfazer (para o que são consideradas em pé de igualdade com os funcionários as pessoas que, embora estranhas aos serviços públicos, são chamadas ou convidadas, no interesse dos mesmos, a participar em determinadas reuniões ou a constituir comitiva de missões, visitas e viagens oficiais). Salieta-se, por fim, que face ao enquadramento da presente rubrica em termos de subagrupamento económico, no seu âmbito apenas poderão ter cabimento as despesas com pagamentos de serviços, pelo que as eventuais aquisições de bens destinados a serem oferecidos em quaisquer circunstâncias de «Representação dos serviços» deverão onerar a rubrica «Prémios, condecorações e ofertas», código 02.01.15.

A Classificação Orgânica visa organizar o Orçamento de Estado e fazer a cisão de cada um dos orçamentos dos serviços, sendo que segue a estrutura hierárquica político administrativa alterada com a estrutura organizacional de cada Governo constitucional, em que as partes constituintes do código auferem características específicas, com “códigos inteligentes” traduzindo as premissas apresentadas na figura seguinte. De notar que na sequencialidade de códigos os primeiros seguem a lei de Protocolo de Estado – Presidência da República, Assembleia da República, etc.

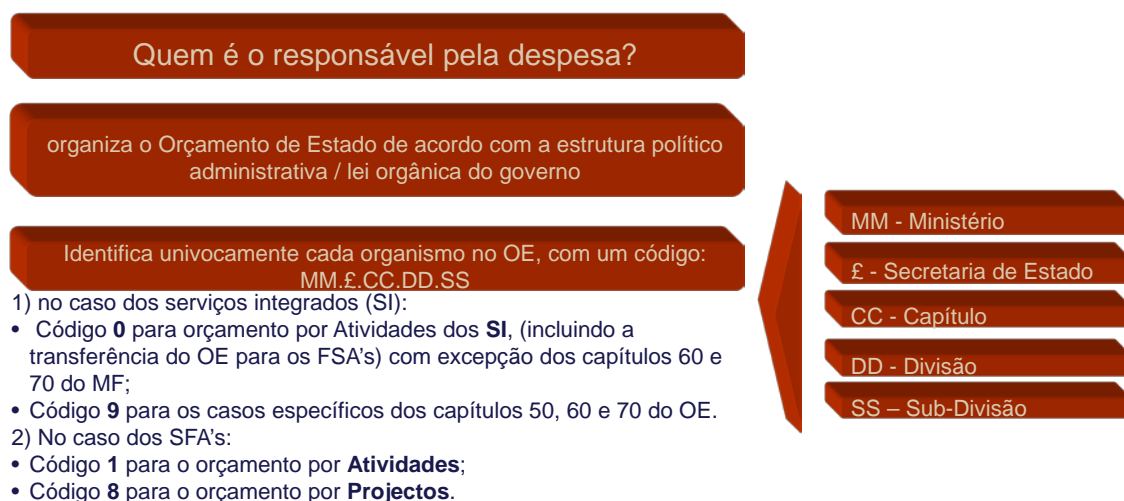


Figura 4 – Características da classificação económica

Note-se que no caso de existirem orçamentos para Atividades e Projetos, uma entidade terá códigos de orgânica distintos desde logo ao nível do código de Secretaria de Estado, conforme revela a figura anterior, e também ao nível do Capítulo, que toma o código 50 para o Orçamento de Projetos. Outra situação em que uma entidade apresenta mais de um código de orgânica no seu orçamento surge quando uma entidade tenha incorporado no orçamento despesas excepcionais como indemnizações compensatórias pagas às empresas, em que existe ainda um outro código de orgânica onde o Capítulo toma o código 60.

As fontes de financiamento identificam a origem dos fundos que financiam as despesas e permitem, nos casos aplicáveis, alinhar a consignação de receita à despesa⁸:

⁸ **Leitura obrigatória** - Vide tabelas de fontes de financiamento publicadas no sitio da DGO em cada Circular Série A com as instruções de preparação do Orçamento. No caso do OE 2015 em <http://www.dgo.pt/instrucoes/Paginas/Instrucoes.aspx?Ano=2014&Instrucoes=Circulares+S%u00e9rie+A>



Figura 5 – Características das fontes de financiamento

A classificação funcional⁹ é definida nos termos do Decreto-Lei 171/94, de 24 de junho, e classifica as funções e subfunções do Estado, numa codificação que segue as principais classificações internacionais das funções dos Estados, designadamente do FMI e Nações Unidas, esta última *Classification of Function of Government*. Este classificador de despesa é crucial nas determinações de séries históricas permitindo a comparabilidade no tempo e com outros países. Note-se que não obstante a representação a 3 dígitos constante do diploma legal, nos sistemas do Estado apresentam-se a 4 dígitos em que o 2º dígito é sempre um zero.

A classificação funcional apresenta as seguintes principais características:

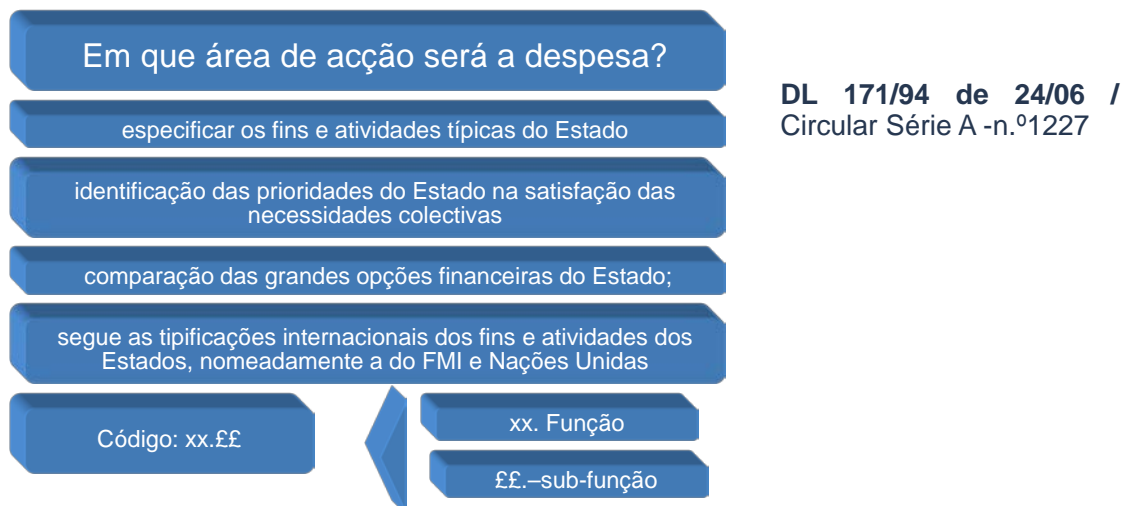


Figura 6 – Características das fontes de financiamento

⁹ **Leitura obrigatória** – Classificador Funcional – Decreto-Lei 171/94.

Atualmente todo o orçamento está obrigatoriamente organizado por Programas nos termos da LEO. A leitura da LEO encerra alguma complexidade, dada a norma de produção de efeitos e revogatória da 9ª alteração com republicação, dada pela Lei 151/2015, e que se transcreve.

Artigo 7.º

Norma revogatória

1 — É revogada a Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis n.os 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, e 52/2011, de 13 de outubro, 37/2013, de 14 de junho, e 41/2014, de 10 de julho.

2 — Sem prejuízo do disposto no número anterior, durante o prazo referido no n.º 2 do artigo seguinte mantêm-se em vigor as normas da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, relativas ao processo orçamental, ao conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, à execução orçamental, às alterações orçamentais, ao controlo orçamental e responsabilidade financeira, ao desvio significativo e mecanismo de correção, às contas, à estabilidade orçamental, às garantias da estabilidade orçamental, bem como às disposições finais.

Assim, enquanto não estiver implementada a nova estrutura e processo orçamental, mantêm-se em vigor os artigos que regem a estrutura e processo vigente. A classificação programática está prevista na LEO e no Decreto-Lei 131/2003, de 28 de junho, composta por Programas, Medidas e Projetos (estes regionalizáveis nos termos das regras comunitárias).

Assim, para efeitos da estrutura programática vigente até à entrada em vigor em pleno da Lei 151/2015, considerem-se os seguintes artigos da LEO Lei 41:

Artigo 18.º

“Regime

1 - Sem prejuízo da sua especificação de acordo com as classificações orgânica, funcional e económica, as despesas inscritas nos orçamentos que integram o Orçamento do Estado estruturam-se por programas, nos termos previstos na presente lei.

Artigo 19.º

Programas orçamentais

1 - O programa orçamental inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização.”

(...)

5 - Cada programa orçamental divide-se em medidas, podendo existir programas com uma única medida.

6 - Os programas orçamentais com financiamento comunitário devem identificar os programas comunitários que lhes estão associados.”

Artigo 20.º

“Medidas

1 - A medida compreende despesas de um programa orçamental correspondente a projetos ou atividades, bem especificados e caracterizados, que se articulam e complementam entre si e concorrem para a concretização dos objetivos do programa em que se inserem.

2 - A medida pode ser executada por uma ou várias entidades pertencentes ao mesmo ou a diferentes subsectores da administração central.

3 - Cada medida divide-se em projetos ou atividades, podendo existir medidas com um único projeto ou atividade.

4 - O projeto ou atividade correspondem a unidades básicas de realização da medida, com orçamento e calendarização rigorosamente definidos.

5 - As medidas, projetos ou atividades podem ser criados no decurso da execução do Orçamento do Estado.

6 - As alterações decorrentes da criação de medidas, nos termos do número anterior, devem constar expressamente do relatório informativo sobre a execução orçamental a publicar mensalmente.”

Atualmente, nos termos das recentes Circulares com instruções para a preparação do Orçamento, e de acordo com determinação dos Governos, as Medidas alinham-se com classificações funcionais¹⁰. Contudo, em alguns casos, foram criadas Medidas específicas para coligir despesas afetas a determinadas área de política, como sejam:

082 - Segurança e Ação Social - Violência doméstica - Prevenção e proteção à vítima;

083 - Segurança e Ação Social - Integração da pessoa com deficiência;

084 - Simplex +.

As ligações entre Medidas e Projetos e Atividades são determinadas na Circular com as instruções para a preparação do Orçamento em cada ano.

Nos últimos anos a estrutura de programas estabelecida no âmbito do Orçamento de Estado português alterou-se para uma estrutura verticalizada, isto é, alinhando-se com a estrutura de responsabilidade política e administrativa, ou seja, com a estrutura de responsabilidade organizacional em função da orgânica do Governo. Atualmente, o responsável pela gestão de cada Programa é um ministro, correspondendo cada Programa ao orçamento do Ministério, salvo as exceções em que num Ministério há mais do que um Programa. Veja-se a título de exemplo os Programas definidos para o Orçamento de 2017:

Programa	Designação Programa	Ministério	Ministério Executor
001	ÓRGÃOS DE SOBERANIA	01	Encargos Gerais do Estado
002	GOVERNAÇÃO	02	Presidência do Conselho de Ministros
003	REPRESENTAÇÃO EXTERNA	03	Ministério dos Negócios Estrangeiros
004	FINANÇAS	04	Ministério das Finanças
005	GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	04	Ministério das Finanças
006	DEFESA	05	Ministério da Defesa Nacional
007	SEGURANÇA INTERNA	06	Ministério da Administração Interna
008	JUSTIÇA	07	Ministério da Justiça
009	CULTURA	08	Ministério da Cultura
010	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	09	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
011	ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	10	Ministério da Educação
012	TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	11	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
013	SAÚDE	12	Ministério da Saúde
014	PLANEAMENTO E INFRAESTRUTURAS	13	Ministério do Planeamento e Infraestruturas
015	ECONOMIA	14	Ministério da Economia
016	AMBIENTE	15	Ministério do Ambiente
017	AGRICULTURA, FLORESTAS, DESENVOLVIMENTO RURAL E MAR	16	Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural
018	MAR	17	Ministério do Mar

Fonte: Circular Série A da DGO n.º 1384 da 2016

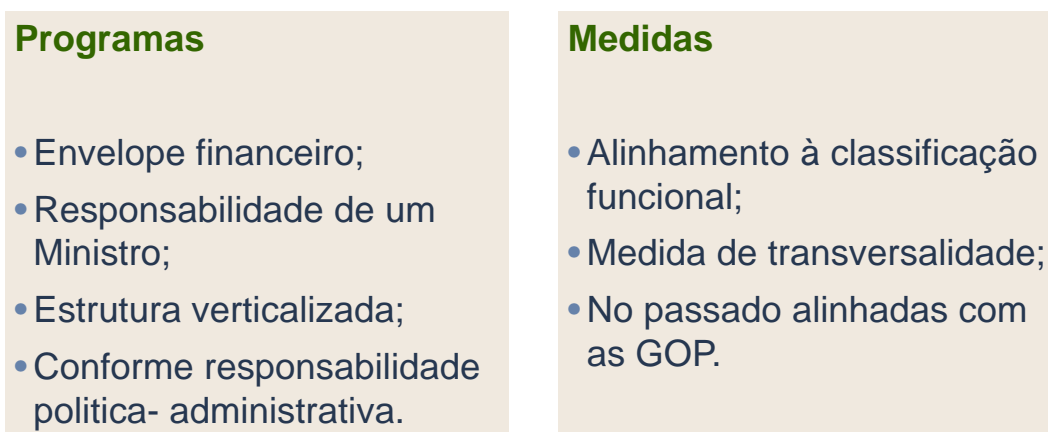
Para cada Programa, o respetivo Ministro (ou conjunto de Ministros, como é o atual caso do Programa 002 - Governação) identifica a entidade que opera como Entidade Coordenadora,

¹⁰ **Leitura obrigatória** – Circular Série A 1384 da DGO, no que concerne à tabela de Programas e Medidas.

sendo possível uma Entidade Coordenadora abranger mais do que um Programa como é o caso presente em que a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministro consolida essas funções para os Programas 02 – Presidência do Conselho de Ministros, 09 – Cultura e 14 - Ministério do Planeamento e Infraestruturas. No caso da Justiça a Entidade Coordenadora é o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P, conforme respetiva Lei Orgânica (Decreto-Lei n.º 164/2012, de 31 de julho).

As medidas, que correspondem (por princípio) a medidas de políticas transversais, já estiveram alinhadas às Grandes Opções do Plano, sendo que nos últimos anos se têm relacionado de forma mais próxima com as funções e subfunções do Estado, com correspondência tendencialmente direta às classificações funcionais do Estado (conforme classificações do Decreto-Lei 171/94 de 24 de junho). Esta dimensão pode, contudo, contemplar medidas de políticas específicas de cada Ministério, conforme acima exemplificado.

As principais características dos Programas e Medidas como hoje surgem no orçamento de Estado podem sintetizar-se da seguinte forma:



Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2.ª ed., 2014

Figura 7 – A composição dos Programas e Medidas

Ressalve-se que no que respeita às Medidas, no Orçamento para 2017, retoma-se em parte a expressão das mesmas como instrumentos de medição de políticas específicas, voltando a dar outra expressão de transversalidade para além da classificação funcional, considerando na tabela de medidas situações novas como sejam as acima exemplificadas.

Os limites de orçamento de cada Programa definem-se nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 41/2014).

Artigo 12º-B

“3 - A revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento inclui um projeto de atualização do quadro plurianual de programação orçamental, a que se refere o artigo 12.º - D, para os quatro anos seguintes.”

Artigo 12º-D

“Quadro plurianual de programação orçamental

1 - O Governo apresenta à Assembleia da República, de harmonia com as Grandes Opções do Plano, uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental.

2 - A proposta referida no número anterior deve ser apresentada e debatida simultaneamente com a primeira proposta de lei do Orçamento do Estado apresentada após tomada de posse do Governo.

3 - O quadro plurianual de programação orçamental é atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, na lei do Orçamento do Estado, em consonância com os objectivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento a que se refere o artigo 12.º -B.

4 - O quadro plurianual de programação orçamental define os **limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais**, em consonância com os objetivos estabelecidos no programa de Estabilidade e Crescimento.

5 - O quadro plurianual de programação orçamental define ainda os **limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas**, os quais são **vinculativos, respetivamente**, para o **primeiro**, para o **segundo e para os terceiro e quarto anos económicos seguintes**.”

Em síntese, as dimensões de classificação obrigatória da despesa e receita pública podem resumir-se na seguinte tabela¹¹:

Classificação	Estrutura	Base legal	Tipo de informação
Económica	xx.yy.zz.aa.ss	6 dígitos definidos pelo Decreto-Lei 26/2002, sendo os restantes densificados ou pelo Ministério das Finanças ou por cada SFA	Natureza da despesa ou receita
Fonte de Financiamento	FFF	Enunciada no artigo 17.º da Lei 151/2015, mas os códigos são publicitados em Circular	Origem da receita. Estabelece relação entre a despesa e a receita que a financia

¹¹ **Leitura obrigatória:** vide os diplomas referidos e, a Circular Série A da DGO com as instruções para o Orçamento de Estado do ano no sítio da DGO www.dgo.pt.

		Série A da DGO, conforme deliberação em Conselho de Ministros ou homologação pela Tutela das Finanças	
Orgânica	mm.s.cc.dd.ss Min/Secretaria de Estado/ Capítulo/Divisão/Sub divisão	Estrutura de 9 dígitos definida em função da Lei Orgânica do Governo, com códigos sequenciais que segue em regra a posição hierárquica dos organismos no Estado	Identificação unívoca do organismo no Orçamento de Estado
Funcional	FSS Função/Sub função	Decreto-lei n.º 171/94, de 24 de junho	Código de Função e sub função
Programa	999 3 dígitos	Publicitado em Circular Série A da DGO, conforme deliberação em Conselho de Ministros ou homologação pela Tutela das Finanças	Agregador de despesas com âmbito e envelope financeiros definidos. Desde 2010 alinhados com Ministérios
Medida	999 3 dígitos sequencial	Publicitado em Circular Série A da DGO, ou alinhado com as GOP, conforme deliberação em Conselho de Ministros ou homologação pela Tutela das Finanças	Código agregador de despesa por dimensão de política. Após 2010 alinhadas em regra com classificações funcionais, ressurgindo no OE 2017 novas medidas de caráter transversal
Projeto	99999 Projeto	Inscrição sequencial	Agregador de despesa com <i>output</i> e <i>outcome</i> com período de validade definidos
Sub projeto/ regionalização	99999 5 dígitos sequencial	Inscrição sequencial	NUTS, diferentes níveis
Atividade	999 3 dígitos	Publicitado em Circular Série A da DGO, conforme deliberação em Conselho de Ministros ou homologação pela Tutela das Finanças	Tipificação de atividades micro do Estado elaborada por grupo liderado pela IGF

Figura 8 – As dimensões de classificação orçamental

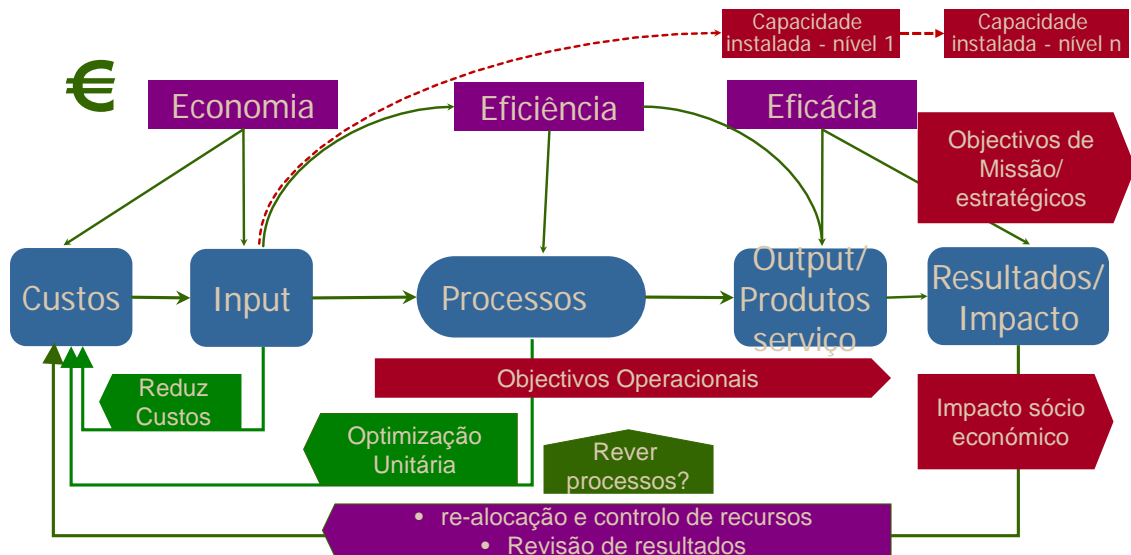
1.4. O Orçamento de Desempenho

1.4.1. O Conceito

O Orçamento de Desempenho corresponde a um orçamento (aplicado a um período) integrado com um Plano de Desempenho para o mesmo período, que mostra a relação entre o financiamento dos programas e os resultados esperados ¹².

De uma forma simples, poder-se-ia referenciar o modelo de orçamentação de desempenho com o seguinte esquema:

¹² **Leitura Obrigatória:** desenvolvimento no Guia de Introdução à Gestão de Recursos Orçamentais, Materiais e Tecnológicos.



Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2.ª ed., 2014

Figura 9 – O orçamento de desempenho

1.4.2. O orçamento de desempenho integrado nos Instrumentos legais de planeamento

Conforme consta do Guia de Introdução à Gestão de Recursos Orçamentais, Materiais e Tecnológicos (GIGROMT), o Orçamento constitui-se como O instrumento, por excelência, da política de um Governo ou da direcção de um organismo.

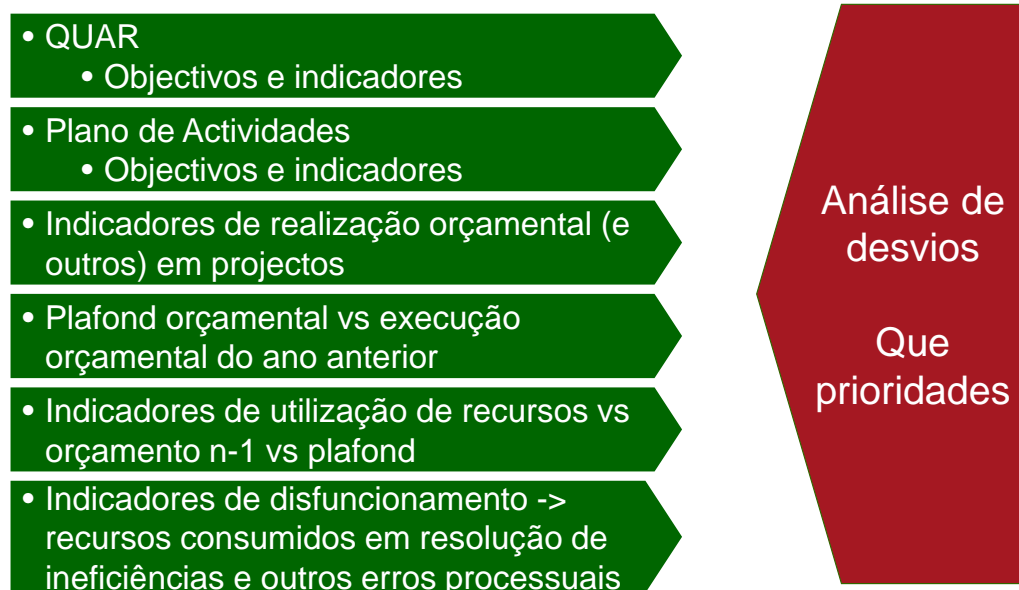
Nesta determinação, é essencial ter em atenção que bens ou serviços o organismo produz, tipificá-los e criar indicadores que os quantifiquem e relacionem com recursos consumidos para os poder produzir. O Orçamento de Desempenho propõe-nos, assim, uma nova forma de abordar a nossa atividade, como uma efetiva estrutura de produção de serviços, mesmo que com características muito especiais.

Neste sentido, e conforme proposto no referido Guia, antecedendo a elaboração do Orçamento deve ser planeada a quantidade de produção que o organismo irá executar e identificar que capacidades (humanas, tecnológicas, infraestruturas) o organismo dispõe, que outras serão facultadas por outros organismos ou estruturas centrais, e aferir o que terá que ser suportado em termos de despesa pelo orçamento próprio.

Como referido no GIGROMT, a avaliação de capacidades instaladas e correspondente capacidade produtiva e o planeamento de instalação de capacidades face à capacidade de prestação de serviço pretendida, é essencial à determinação da capacidade de produção em cada ano. Do ponto de vista legal os organismos só estão obrigados ao planeamento de Objetivos Operacionais no ano. Contudo, mostra a experiência de países com orçamentos de desempenho com sucesso que é necessário criar um planeamento de Objetivos Operacionais e Capacidades correspondentes para todos os períodos (anos) até que se atinja o Objetivo Estratégico para que concorrem.

O QUAR¹³ (ou instrumento equivalente) e o Plano de Atividades, auxiliados pelo Balanço Previsional em sede do planeamento de Capacidades Físicas e Mapas de Pessoal previsionais, constituem os instrumentos de base disponíveis no quadro legal português que permitem efetivamente planear a relação entre recursos e produção e orçar numa lógica subjacente a um Orçamento de Desempenho.

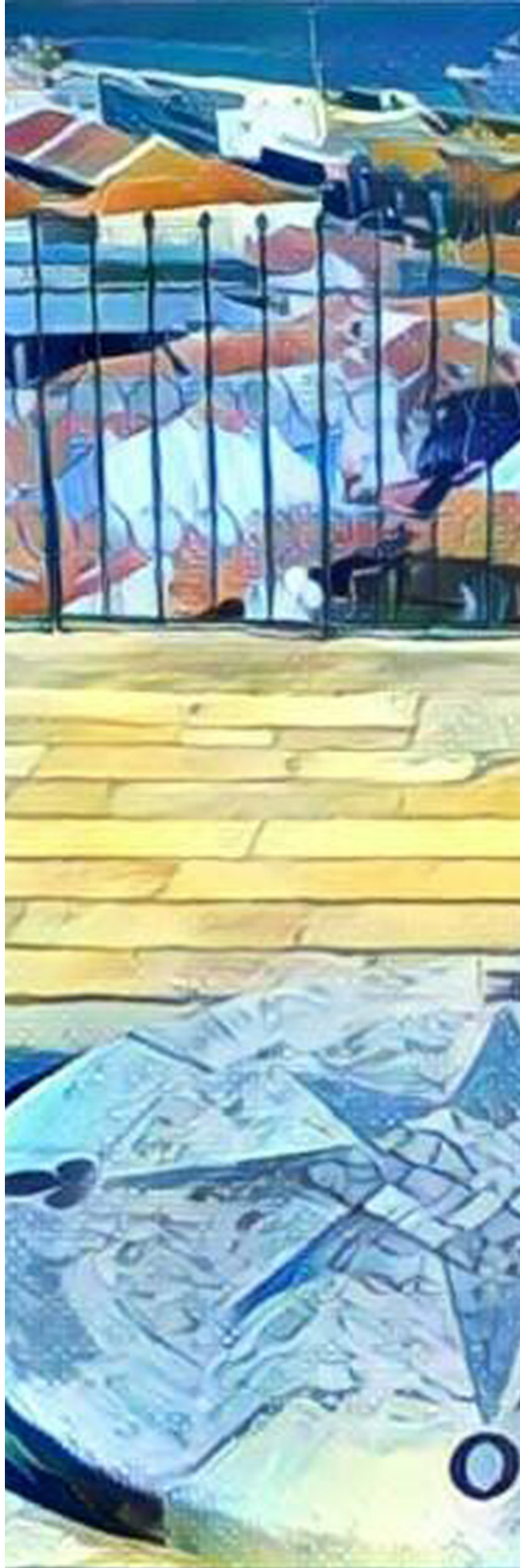
A avaliação de desvios assenta em indicadores associados aos Instrumentos legais e de planeamento e controlo disponíveis, como sejam:



Fonte: Adaptado de Construção de Orçamentos em tempos de Crise Financeira, 2012

Figura 10 – Os instrumentos de priorização no uso de recursos escassos e avaliação de medidas corretivas

¹³ QUAR - Quadro de Avaliação e Responsabilização.



2. Construção do orçamento

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO

- 2. Construção do orçamento;
- 2.1. Competências dos Administradores Judiciários em matéria orçamental;
- 2.2. As limitações na definição de um orçamento;
- 2.3. O fundo de maneiio.

2. Construção do orçamento

2.1. Competências dos Administradores Judiciários em matéria orçamental

Nos termos da Lei 62/2013, de 26 de agosto, constituem competências próprias dos Administradores Judiciários, específicas em matéria orçamental:

Artigo 106.º

“Competências

1 - O administrador judiciário tem as seguintes competências próprias:

(...)

i) Assegurar a distribuição do orçamento, após a respetiva aprovação;

j) Executar, em colaboração com o Ministério da Justiça, o orçamento da comarca;

2 - No exercício das competências referidas nas alíneas b), c), g) e i) do número anterior, o administrador judiciário ouve o presidente do tribunal e o magistrado do Ministério Público coordenador.”

Consoante venha a ser determinado, o orçamento privativo poderá constituir um orçamento numa orgânica ou suborgânica legal (código orçamental autonomizado no Orçamento de Estado, com eventual correspondência a entidade com prestação de contas, mesmo que simplificada) eventualmente com equiparação a subentidade contabilística e inerentes obrigações de prestação de contas conforme constante da legislação em vigor, designadamente no que concerne ao Decreto-Lei de Execução Orçamental em cada ano (vide como exemplo para o caso do ano de 2016 o artigo 16º do Decreto-Lei 18/2015, de 13 de abril).

O orçamento é aprovado pelo Conselho de Gestão, conforme artigo 108.º da Lei 62/2013, de 26 de agosto.

2.2. As limitações na definição de um orçamento

Um orçamento, por omissão, depende da determinação de receitas, limitadas e, como tal, a definição de dotações de despesa subordina-se aos recursos escassos de que o organismo pode dispor.

Conselho de gestão

Artigo 108.º

“Composição e competência”

1 - Integram o conselho de gestão da comarca o juiz presidente do tribunal, que preside, o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário.

2 - De forma a garantir a plena articulação entre os órgãos de gestão, bem como o cumprimento dos objetivos estabelecidos para a comarca, são sujeitas a deliberação as seguintes matérias:

a) Aprovação do relatório semestral referido na alínea g) do n.º 2 do artigo 94.º sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta, o qual é remetido para conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e ao Ministério da Justiça;

b) Aprovação do projeto de orçamento para a comarca, a submeter a aprovação final do Ministério da Justiça, com base na dotação por este previamente estabelecida;

c) Promoção de alterações orçamentais.

Dependendo um organismo de receitas provenientes do Orçamento de Estado, estas limitações estabelecem-se, desde logo, com as atribuições de um *Plafond* máximo, definido em primeira instância num limite por Ministério/Programa determinado em Conselho de Ministros e levado à Assembleia da República, em 2ª instância na determinação de *plafond* por organismo pelo Ministro e, finalmente, nas estruturas desconcentradas, na atribuição de *plafond* máximo aos serviços desconcentrados.

As limitações correntes aquando da determinação de um orçamento podem sintetizar-se em:

- *Plafond* máximo *versus* o que seriam as efetivas necessidades se fosse elaborado uma estimativa base zero do orçamento para um determinado nível de produção do serviço com padrões de qualidade pré-definidos;
- Despesas com uma estrutura muito rígida (níveis de despesa inerentes à própria atividade e sem as quais não é possível operar), de que se apresentam alguns exemplos:
 - Pessoal
 - Difícilmente redutível na remuneração base, pelo que a redução depende por exemplo de: redução de efetivos, ou de política ativa de redução salarial, ou de redução de abonos variáveis como horas extraordinárias, ou aumento do horário normal de trabalho para o mesmo vencimento;
 - A redução de custos de pessoal mais relevante em sede de gestão resultará de um aumento de eficiência (produtividade) na melhoria processual (por exemplo, por informatização de procedimentos e obrigações ou pela simplificação administrativa tanto por simplificação da lei como da regulamentação interna;

- Despesas correntes com instalações (arrendamento, água, luz, limpeza, vigilância) – estas despesas podem ser contudo reduzidas com políticas organizacionais ativas.
 - No caso das rendas, é fulcral uma boa gestão dos espaços utilizados, recorrendo sempre que possível a instalações de renda mais acessível, libertando edificado em zonas caras de arquivo e otimizando as áreas ocupadas;
 - No caso da eletricidade, refiram-se a substituição de lâmpadas e equipamentos por outros com menores consumos, dado que, por exemplo, na substituição de uma lâmpada incandescente de 100W por um led de 8W a poupança em energia atinge perto de 90% sendo o prazo de amortização de investimento relativamente curto (pouco mais de um ano em muitos casos);
 - No caso da água, é essencial uma política ativa de reparação de fugas, uma das maiores causas de consumos excessivos, mas outras situações podem ter impacto em organizações com muitos funcionários ou atendimento externo como seja a dimensão dos autoclismos e torneiras com limitação temporal e caudal;
 - A concentração de contratos de serviços e produtos de limpeza ou em serviços de vigilância permite reduzir custos unitários e globais muito significativos.

- Despesas com manutenção de infraestruturas informáticas;
 - A concentração de compra de *hardware* e *software*, assegurando uma boa gestão das compras e sua distribuição e manutenção permite, não só redução de preços unitários e custos globais diretos, como também estabelecer contratos globais de manutenção de equipamentos e software;
 - A concentração de *data centre* ou protocolo de serviços com entidades especializadas pode reduzir de forma muito significativa este tipo de custos;

- Contratos plurianuais
 - Os contratos plurianuais (com obrigações contratuais para vários anos) são dificilmente redutíveis, a não ser por negociação e assumindo as despesas contratuais inerentes. Assim, o articulado de contratos plurianuais poderá neste sentido conter indexações de obrigação a consumos efetivos, tentando minimizar custos de não consumo ou rescisão, sem prejuízo do garante da salvaguarda dos direitos dos fornecedores designadamente em sede de um preço justo;

- As limitações às dotações:
 - Cativos – correspondem a retenções do orçamento reduzindo as dotações disponíveis para efeito de salvaguarda da execução orçamental e garantir a realização dos objetivos de rigor na gestão orçamental e dotá-la da necessária flexibilidade – de forma intuitiva, corresponde a uma margem de gestão do Estado, que fica retida até que se avalie se a receita prevista efetivamente é cobrada, de forma a não gerar défices. Os cativos são definidos todos os anos na Lei do Orçamento e Decreto-Lei de Execução Orçamental. A título de exemplo, veja-se o caso concreto da situação de constante do artigo 4.º da Lei do Orçamento de 2017:

 - Reserva – inscrição em rubrica específica de retenções do orçamento reduzindo as dotações disponíveis para efeito de salvaguarda da execução orçamental – de uma forma

mais intuitiva, consiste numa margem de salvaguarda ou de gestão do organismo destinada a despesas inopinadas ou que não se conseguem identificar no início do processo orçamental, mas que fica, desde logo, no orçamento. Nos últimos anos, a reserva, obrigatoriamente constituída (normalmente 2,5% das despesas correntes excetuando pessoal), tem sido cativada, transformando-a em margem de gestão do Estado.

Artigo 4.º

“Utilização das dotações orçamentais

1 - Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 7 e 3, apenas podem ser utilizadas a título excecional, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, as verbas a seguir identificadas:

- a) O inscrito na rubrica «Outras despesas correntes - Diversas - Outras — Reserva»;
- b) 12,5 % das despesas afetas a projetos não cofinanciados;
- c) 15% das dotações iniciais do agrupamento 02, «Aquisição de bens e serviços», inscritas nos orçamentos de atividades dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos nas despesas relativas a financiamento nacional, à exceção das previstas na alínea seguinte;
- d) 25% das dotações iniciais das rubricas 020108A000 «Papel», 020213 «Deslocações e estadas», 020214 «Estudos, pareceres, projetos e consultadoria» e 020220 «Outros trabalhos especializados», inscritas nos orçamentos de atividades dos serviços integrados e fundos autónomos nas despesas relativas a financiamento nacional.

2 - Ficam sujeitos a cativação nos orçamentos das entidades da administração central os valores que, após a aplicação do disposto nas alíneas b) a d) do número anterior, excedam as despesas do agrupamento 02 «Aquisição de bens e serviços» face à dotação orçamental de 2016, corrigida de cativos.

3 - Em casos excecionais, devidamente fundamentados, podem as dotações sujeitas a cativação que decorrem do previsto no número anterior ser objeto de exceção mediante prévia autorização dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e em razão da matéria.

4 - Excetuam-se das cativações previstas nos n.ºs 1 e 2:

- a) *As despesas inscritas na medida 084 «SIMPLEX +», nos orçamentos dos serviços e dos organismos da administração direta e indireta do Estado afetos a projetos relativos à implementação de simplificação administrativa, no âmbito do programa SIMPLEX +;*
 - b) *As dotações afetas a projetos e atividades cofinanciados por fundos europeus e pelo Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEEE), incluindo a respetiva contrapartida nacional;*
 - c) *As despesas financiadas com receitas próprias e por transferências da Fundação para a Ciência e Tecnologia, I. P. (FCT, I. P.), inscritas nos orçamentos dos serviços e fundos autónomos e das fundações das áreas da educação e ciência e nos orçamentos dos laboratórios do Estado e nos de outras instituições públicas de investigação;*
- (...)

e) As dotações da rubrica 020220, «Outros trabalhos especializados», quando afetas ao pagamento do apoio judiciário e dos honorários devidos pela mediação pública;

f) As dotações inscritas no agrupamento 10 «Passivos Financeiros»;

(...)

h) As dotações relativas às rubricas 020222, «Serviços de saúde», e 020223, «Outros serviços de saúde»;

(...)

5 - As verbas transferidas do orçamento da Assembleia da República para as entidades com autonomia administrativa ou financeira nele previstas estão abrangidas pelas cativações constantes do presente artigo.

6 - As verbas cativadas identificadas nas alíneas b) e c) do n.º 1 devem ter por referência, respetivamente, o total dos projetos e o total do agrupamento 02, «Aquisição de bens e serviços», neste último caso excluindo as rubricas identificadas na alínea d) do n.º 1.

7 - Nas situações previstas no número anterior, podem as entidades redistribuir respetivamente, no âmbito dos projetos e do agrupamento 02, «Aquisição de bens e serviços», as verbas cativadas identificadas nas alíneas b) e c) do n.º 1, desde que mantenham o total de verbas cativadas, neste último caso excluindo as rubricas identificadas na alínea d) do n.º 1.

8 - O reforço por razões excecionais do agrupamento 02, com contrapartida noutros agrupamentos económicos, do orçamento de atividades está sujeito a autorização do membro do Governo competente em razão da matéria, desde que, destinando-se a rubricas sujeitas a cativação, seja realizada uma cativação adicional do montante que resulta da aplicação da alínea c) do n.º 1 sobre o valor do reforço e na mesma fonte de financiamento.

9 - A cativação das verbas referidas nas alíneas b) e c) do n.º 1 pode ser redistribuída entre serviços integrados, entre serviços e fundos autónomos e entre serviços integrados e serviços e fundos autónomos da responsabilidade do mesmo membro do Governo, mediante despacho deste.

10 - A extinção da cativação das verbas referidas nos números anteriores, no que for aplicável à Presidência da República e à Assembleia da República, incluindo as verbas mencionadas no n.º 5, incumbe aos respetivos órgãos nos termos das suas competências próprias.

11 - Ficam excluídos do âmbito de aplicação do presente artigo o Conselho das Finanças Públicas, as instituições de ensino superior e as entidades públicas reclassificadas que não recebam transferências do Orçamento do Estado ou de serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado, ou que apresentem nos últimos três anos custos médios inferiores a € 1 500 000,00.

12 - Para efeitos do número anterior, o conceito de transferência é o utilizado no n.º 7 do artigo 13.º e o conceito de custo é o utilizado pelo Instituto Nacional de Estatística, I. P. (INE, I. P.), segundo o critério de rácio de mercantilidade.

13 - O reforço e a inscrição de rubricas sujeitas a cativação a que se refere o n.º 1, quando ocorra entre serviços, é da competência do membro do Governo competente em razão da matéria, no âmbito do respetivo programa, desde que a contrapartida seja obtida no mesmo agrupamento económico.

14 - Não são aplicáveis cativações às verbas destinadas ao Plano Nacional de Saúde e aos Programas Nacionais de Saúde Prioritários, nomeadamente as verbas dos jogos sociais transferidos para a Direção Geral de Saúde.

15 — Em casos excecionais, devidamente fundamentados, podem as dotações sujeitas a cativação que decorrem do previsto no n.º 13 ser objeto de exceção mediante prévia autorização dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e em razão da matéria.

Receitas próprias e consignadas:

- No âmbito do orçamento, há despesas que dependem do volume de receitas próprias ou de receitas consignadas de valor variável, cuja execução só é possível na medida da cobrança da mesma. Nos termos do Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho:

Artigo 20.º

“Despesas sujeitas a duplo cabimento

Quando os serviços e organismos dispuserem de receitas consignadas, os pagamentos a efectuar por conta destas ficam simultaneamente condicionados ao montante global da receita arrecadada e dos créditos inscritos no Orçamento.”

Despesas plurianuais

- Para além dos contratos plurianuais, existem ainda outras despesas com carácter obrigatório que perduram no tempo, por exemplo decorrente de obrigação legal de assumir determinadas transferências, ou obrigações de pagamentos de carácter regular e continuado como o caso de despesas de manutenção decorrentes de investimento em determinados equipamentos e que passam a onerar o orçamento.
- É neste sentido que a 7ª alteração à LEO veio consagrar um novo princípio de avaliação de equilíbrio orçamental no tempo de vida útil da duração da decisão, agora vertido no artigo 11º da LEO aprovada pela Lei 151/2015:

«Artigo 11.º

“Princípio da sustentabilidade

1 - Os subsectores que constituem as administrações públicas, bem como os organismos e entidades que os integram, estão sujeitos ao princípio da sustentabilidade.

*2 - Entende-se por sustentabilidade **a capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir**, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural da dívida pública, conforme estabelecido na lei”.*

- É neste âmbito que a LEO reforçou, na sua 7ª alteração, a obrigatoriedade de observância do princípio de Eficácia, Eficiência e Economia, obrigando a avaliar *ex ante* todos os impactos de benefícios e custos na duração do tempo total de impacto da decisão (por exemplo, no caso da compra de uma impressora, avaliar não só os custos da aquisição, mas consumo de eletricidade e manutenção com a mesma para o período em que é expectável a mesma operar, em contraponto ao benefício dado pelo nº de impressões estimado com dada qualidade de impressão).

É neste sentido que aquando da elaboração do orçamento, em articulação com a definição de Objetivos Estratégicos e Operacionais, se torna crucial estabelecer uma relação entre a quantidades de recursos (designadamente financeiros) disponíveis e os níveis de produção a atingir.

Face a recursos escassos, há que ter consciência de que:

- Não é exequível assegurar no momento zero que a totalidade dos objetivos constantes da Missão de um organismo estejam concluídos;
- Estabelecer uma relação direta entre os recursos (designadamente financeiros) disponíveis e os objetivos a concretizar.

Ter-se-ão assim que tomar opções e assumir de forma consciente:

- Definição de prioridade quanto a **tarefas**;
- **Escolha em concreto daquilo que efetivamente tem que ser assegurado**;
- **Escolha em concreto do que nem se inicia processo para concretizar ou o que se deixa mesmo de fazer.**

Assim sendo, na elaboração do orçamento a ligação entre recursos e produção deve ser um primado, o qual é de mais intuitiva aplicação a projetos e por vezes mais difícil com despesas correntes como sejam as de eletricidade ou água. Mas mesmo nestas últimas podem ser estabelecidos critérios de avaliação e imputação.



Fonte: Adaptado de Construção de Orçamentos em tempos de Crise Financeira, 2012

Figura 11 – Ligação entre recursos e produção

2.3. O fundo de manei

O Fundo de Maneio constitui-se como parte integrante do orçamento.

Podem ser constituídos Fundos de Maneio para a gestão de pequenas despesas de caráter urgente e inadiáveis nos termos do Decreto-Lei 155/92.

Artigo 32.º

“Despesas em conta de fundos de manei

- 1 – Para a realização de **despesas de pequeno** montante podem ser constituídos fundos de manei em nome dos respectivos responsáveis, em termos a definir anualmente no decreto-lei de execução orçamental.
- 2 – Os responsáveis pelos fundos de manei autorizados nos termos do número anterior procederão à sua reconstituição de acordo com as respectivas necessidades.
- 3 – A **competência para a realização e pagamento das despesas** em conta de fundos de manei caberá ao **responsável pelo mesmo**.
- 4 – Os serviços e organismos procederão obrigatoriamente à **liquidação dos fundos de manei até à data** que for anualmente fixada nos termos referidos no n.º 1.”

As condições específicas relativas ao fundo de manei são definidas em cada ano no DLEO. No caso de 2016 aplica-se o disposto no Decreto-Lei 18/2016.

Artigo 145.º

Fundos de manei

- 1 — Os fundos de manei a que se refere o artigo 32.º do Decreto -Lei n.º 155/92, de 28 de julho, podem ser constituídos por um **valor a definir pelos órgãos dirigentes dos serviços e organismos**, até ao **limite máximo de um duodécimo da respetiva rubrica da dotação do orçamento, líquida de cativos**.
- 2 — A constituição de fundos de manei por montante superior ao referido no número anterior fica sujeita à autorização do membro do Governo da área setorial.
- 3 — A **liquidação dos fundos de manei** é obrigatoriamente efetuada até 9 de janeiro de 2017, com exceção dos fundos de manei criados com vista a suportar encargos decorrentes da atividade das Forças Armadas no exterior, que devem ser liquidados até 30 de janeiro de 2017.

Para a constituição, tem que haver um regulamento de fundo de maneiio, indicando o montante do Fundo, eventualmente limite de constituição ou cadência de reposição e atribuição a um responsável.

O Fundo de Maneio é obrigatoriamente constituído com execução orçamental, com Cabimento e Compromisso, aplicando-se as mesmas regras contabilísticas que para qualquer outro compromisso. O Reforço com base em documentos de despesa segue, subsequentemente, regras idênticas para o registo e compromissos, sendo que, no que concerne a Fundos Disponíveis determina o Decreto-Lei 127/2012 o seguinte:

Artigo 10º

“Fundo de maneiio

*1 - Os pagamentos efectuados pelo fundo de maneiio são objecto de **compromisso pelo seu valor integral** aquando da sua **constituição e reconstituição**, a qual deverá ter carácter mensal e registo da despesa em rúbrica de classificação económica adequada”*

O Fundo de Maneio pode ser gerido em numerário ou com uma conta/cartão bancário, constituindo uma das situações em que pode ser isenta a obrigação de Unidade de Tesouraria (obrigação de permanência de contas no tesouro), nos termos previstos em cada ano no DLEO, de que se exemplifica adiante a norma constante do DLEO de 2014 e que tem vigorado nos últimos anos.

O Cartão do Tesouro constitui a forma preferencial de operacionalização do Fundo de Maneio desde o Despacho 539/09 do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças determinado a obrigação de recurso ao mesmo para as entidades sujeitas à tesouraria única que necessitassem de recorrer a meios eletrónicos para pagamento de despesas de aquisição de bens e serviços. Posteriormente este normativo passou a constar do DLEO em cada ano, de que se exemplifica no de 2016:

A possibilidade de isenção à tesouraria única consta de regras definidas em cada ano, tipicamente no DLEO. Em 2016:

Artigo 43.º

Unidade de tesouraria

1 — No cumprimento do previsto no artigo 86.º da Lei do Orçamento do Estado as entidades nele referidas, com exceção das entidades públicas não reclassificadas, são obrigadas a fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria através do registo trimestral, nos serviços online da DGO, do saldo bancário registado no final de cada um dos três meses anteriores das disponibilidades, seja qual for a origem e ou a sua natureza, e aplicações financeiras junto da IGCP, E. P. E., e das instituições bancárias, e respetivas receitas próprias arrecadadas, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos.

(...)

5 — São dispensados do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria:

- a) A SCML;
- b) As estruturas da rede externa do Camões. I. P.

Nos termos da Lei do orçamento de 2017:

Artigo 95.º

Princípio da Unidade de tesouraria

1 - Os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, incluindo os referidos no n.º 5 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, aplicável por força do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei de Enquadramento Orçamental, estão obrigados a depositar em contas na tesouraria do Estado a totalidade das suas disponibilidades, incluindo receitas próprias, seja qual for a origem ou natureza dessas disponibilidades, e a efetuar todas as movimentações de fundos por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, E.P.E.

2 - As entidades referidas no número anterior promovem a sua integração na rede de cobranças do Estado, prevista no regime da tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, mediante a abertura de contas bancárias junto do IGCP, E. P. E., para recebimento, contabilização e controlo das receitas próprias e das receitas gerais do Estado que liquidam e cobram.

(...).

4 - O princípio da unidade de tesouraria é aplicável às instituições do ensino superior nos termos previstos no artigo 115.º do RJES.

(...)

6 - São dispensados do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria:

- a) As escolas do ensino não superior;
- b) Os serviços e organismos que, por disposição legal, estejam excecionados do seu cumprimento;
- c) Os serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e as estruturas da rede externa do Camões, I. P.;
- d) Os serviços externos do Ministério da Defesa Nacional, no âmbito da cooperação técnico-militar;
- e) As entidades a que se refere o n.º 3 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

7 - O IGCP, E.P.E., pode autorizar a dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, pelo prazo máximo de dois anos, em situações excecionais devidamente fundamentadas, a pedido do serviço ou organismo e após parecer da DGO.

8 - O incumprimento do disposto nos números anteriores pode constituir fundamento para a retenção das transferências e recusa das antecipações de fundos disponíveis, bem como para a aplicação de outras medidas sancionatórias, nos termos a fixar no decreto-lei de execução orçamental.

9 - As receitas de todas as aplicações financeiras que sejam efetuadas em violação do princípio da unidade de tesouraria pelas entidades ao mesmo sujeito revertem para o Estado.

10 - Não sendo possível individualizar na execução orçamental os montantes que possam vir a obter a autorização a que se refere o n.º 7, não é aplicada a sanção prevista no n.º 8.

O Fundo de Maneio deve ser constituído com o grau de desagregação por classificação económica determinado pela Instrução 1/2004 do Tribunal de Contas, que se apresenta de seguida:

ANEXO VIII

MAPA DE FUNDO DE MANEIO POR DOTAÇÃO ORÇAMENTAL (1)	
Designação da entidade	
Gerência	

Responsável (is)	
Dotação orçamental	
Valor do Fundo	
Data (2)	

Ordem de pagamento			Ordem de pagamento			Ordem de pagamento		
Nº.	Data	Valor	Nº.	Data	Valor	Nº.	Data	Valor
				transporte			transporte	
	a transportar			a transportar			a transportar	

(1) Indicar os fins a que se destinam.

(2) Indicar a data de constituição, reconstituição ou regularização.

(Data)

(Assinaturas)

Figura 12 – “Template” de constituição e reporte de execução de Fundo de Maneio

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



3.
Regras de
gestão:
execução e
acompanha-
mento

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

REGRAS DE GESTÃO: EXECUÇÃO E ACOMPANHAMENTO

- 3. Regras de gestão: execução e acompanhamento;
- 3.1. Competências dos Administradores Judiciários em matéria de gestão orçamental e financeira;
- 3.2. O ciclo da despesa;
- 3.3. Regras para autorização de despesa;
- 3.4. Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso;
- 3.5. Regras para autorização de pagamento;
- 3.6. Regras de gestão patrimonial.

3. Regras de gestão: execução e acompanhamento

3.1. Competências dos Administradores Judiciários em matéria de gestão orçamental e financeira

Nos termos da Lei 62/2013, de 26 de agosto, constituem competências dos Administradores Judiciários em matéria de gestão orçamental e financeira:

Artigo 106.º

“Competências

1 - O administrador judiciário tem as seguintes competências próprias:

(...)

g) *Providenciar, em colaboração com os serviços competentes do Ministério da Justiça, pela correta gestão, utilização, manutenção e conservação dos espaços e equipamentos afetos aos serviços do tribunal;*

h) *Providenciar, em colaboração com os serviços competentes do Ministério da Justiça, pela conservação das instalações e dos bens e equipamentos comuns, bem como tomar ou propor medidas para a sua racional utilização;*

i) *Assegurar a distribuição do orçamento, após a respetiva aprovação;*

j) *Executar, em colaboração com o Ministério da Justiça, o orçamento da comarca;*

2 - *No exercício das competências referidas nas alíneas b), c), g) e i) do número anterior, o administrador judiciário ouve o presidente do tribunal e o magistrado do Ministério Público coordenador.”*

3.2. O ciclo da despesa

O ciclo de execução da despesa decorre conforme representado no diagrama infra:



Fonte: Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010

Figura 13 – O ciclo da despesa

O ciclo de realização de despesa é composto por diversas fases, umas de carácter contabilístico, outras meramente administrativas, desde o consumo do orçamento efetuado pelo cabimento prévio, até ao pagamento (a efetiva execução de despesa). Face ao ciclo de despesa salientam-se as principais fases contabilísticas e de assunção de responsabilidade financeira, conforme apresentadas na sequência seguinte¹. Em cada fase contabilística indicam-se os mapas de prestação de contas para os quais relevam as mesmas, os quais são apresentados no Guia de Orçamento e Contabilidade dos Tribunais.

¹ **Leitura obrigatória:** identificar as fases constantes do Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho e interiorizar os conceitos. Completar o conceito de compromisso com a leitura das definições constantes do artigo 3º da Lei 8/2012, de 21 de fevereiro.

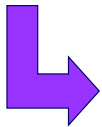
Cabimento prévio

Valor ≤ dotação orçamental

Registo contabilístico que após verificação de caber na dotação de despesa consome orçamento, reduzindo a dotação disponível, constituindo-se como uma “cativação” de determinada dotação por forma a fazer face à realização de uma despesa.

O cabimento só releva para mapas de gestão interna, sem impacto no mapa oficial de execução de despesa. Designa-se prévio por anteceder obrigatoriamente a autorização de abertura de procedimento ou da efetiva autorização de despesa dada pela adjudicação.

Autorização da Despesa



Em 2 momentos, sendo o primeiro:

1. autorização de abertura de procedimento sujeito a cabimento prévio

Ato Administrativo após verificação dos requisitos da conformidade legal:

- prévia existência de fundamento legal que autorize a despesa.
- regularidade financeira
 - existência de inscrição orçamental,
 - correspondente cabimento,
 - adequada classificação da despesa,
 - economia, eficiência e eficácia.

Compromisso

Valor ≤ cabimento

- sujeito à existência de: Fundos Disponíveis
- sujeito a autorização do MEF em consultadoria técnica, nos termos da lei

Consiste no registo contabilístico inerente à obrigação contratual - corresponde à assunção perante terceiros da responsabilidade de realizar determinada despesa, consumindo cabimento.

O documento que consubstancia a obrigação contratual, consoante a situação, é um dos seguintes:

- Contrato escrito
- Nota de encomenda/Adjudicação
- Fatura ou Fatura simplificada

(não havendo obrigação de redução a contrato escrito)

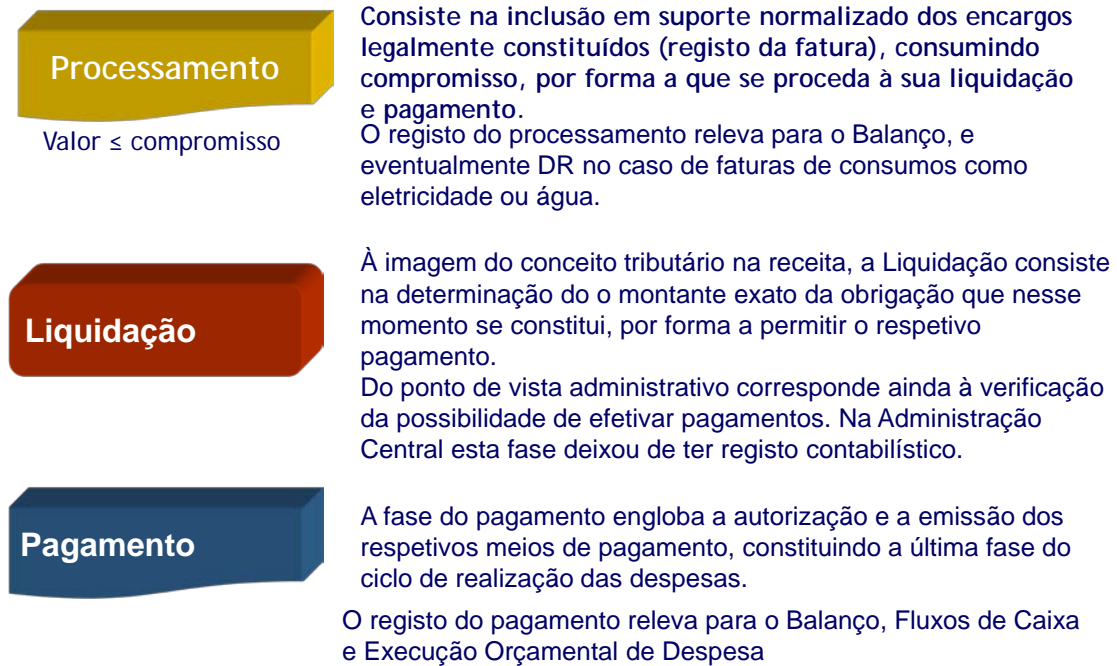
(nas aquisições por Fundo de Maneio e em casos excecionais em ajustes diretos simplificados)

Autorização da Despesa

2. a autorização de adjudicação analisada à luz da economia, eficiência e eficácia, só possível após registo de compromisso nos termos da LCPA.

Ato Administrativo após verificação dos requisitos da conformidade legal, incluindo

- Confirmação de existência de Fundos Disponíveis



Fonte: Adaptado de Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2ª Edição, 2014

Figura 15 – Objetivos da LCPA

3.3. Regras para autorização de despesa

No âmbito de uma autorização de abertura de procedimento de aquisição, ou da efetiva despesa que consubstancia a adjudicação ou contrato, deve o dirigente ter em atenção, pelo menos, a verificação dos seguintes requisitos:

1. Prévia existência de fundamento legal que autorize a despesa;
2. Correta inscrição orçamental, da adequada classificação orçamental e do correto cabimento na dotação;
3. Economia, eficiência e eficácia;
4. Competência própria ou delegada;
5. Segregação de funções / instrução técnica quando aplicável;
6. Não fracionamento;

Para adjudicar

7. Verificação de existência de Fundos Disponíveis para o Compromisso;
 8. Nota de encomenda (ou equivalente) com número de compromisso;
- Complementarmente, em sede de documentos de habilitação - Situação regular contributiva e fiscal; Artigo 86º do CCP e Artigo 31º - A RAPE.

Do ponto de vista legal, desde logo as obrigações fundamentais designadamente as constantes dos pontos 1 a 3, estão consagradas na LEO e no RAFE².

Artigo 22.º do DL 155/92 (RAFE)	Artigo 42.º da LEO
<p style="text-align: center;">Requisitos gerais</p> <p>1 - A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Conformidade legal; b) Regularidade financeira; c) Economia, eficiência e eficácia. <p>2 - Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.</p> <p>3 - Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.</p>	<p style="text-align: center;">Princípios</p> <p>6 - Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis; b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na lei; c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.

A autorização para abertura de procedimento carece de registo de cabimento prévio (à referida autorização de despesa), nos termos do Código dos Contratos Públicos (CCP),³ conjugado com o artigo 42º da LEO e com o definido nas regras contabilísticas para cabimento e compromisso no POCP⁴. Mesmo quando a autorização de despesa é simultânea com a autorização de procedimento, ou seja, no caso específico de Ajuste Direto Simplificado previsto no CCP, é sempre obrigatório o registo de cabimento prévio anterior à autorização do procedimento.

Verifica-se, assim, que a autorização de despesa carece de dois atos administrativos que em situações excecionais podem ocorrer em simultâneo, autorizando em primeira instância a abertura de procedimento e, aquando da finalização do processo, a adjudicação e o compromisso pelo qual se estabelece a efetiva obrigação contratual com valor e fornecedores conhecidos.

² RAFE – Regime Administrativo e Financeiro do Estado, designação pela qual é conhecido o Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho, que regulamenta a Lei de Bases da Contabilidade Pública (a Lei 8/90, de 20 de fevereiro).

³ CCP – Código dos Contratos Públicos -Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro.

⁴ POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública – Decreto-Lei 232/97, de 3 de setembro (num entendimento lato inclui os Planos Sectoriais de Contabilidade Pública: POCAL – Decreto-Lei 54-A/99, de 22 de fevereiro, POCISSSS – Decreto-Lei 12/2002 de 25 de janeiro, POCMS - Portaria 898/2000, de 28 de setembro e POCED – Portaria 794/2000 de 24 de setembro.

A competência para autorizar determinado montante de despesa define-se nos termos dos limites monetários, designadamente nos artigos em vigor do Decreto-Lei 197/99, de 8 de junho, nos termos do Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro, nos termos do Estatuto do Dirigente, nos termos das Leis Orgânicas dos Ministérios e serviços e, quando aplicável, de lei geral. Os limites consagrados no Decreto-Lei 197/99 estão expressos na unidade “contos”, pelo que os valores vigentes são os obtidos da divisão do valor em escudos por 200,482, indicados aos cêntimos, sem possibilidade de arredondamento. A competência delegada decorre de delegação de competências, designadamente nos termos do Código do Procedimento Administrativo.

A segregação de funções técnico-funcional determina que, independentemente da competência própria ou delegada para autorizar uma despesa, se requer em determinadas situações instrução técnica (qualquer que seja a designação que tome) expressa nas leis orgânicas ou regulamentos ou delegações de competências específicas ou legislação avulsa, como por exemplo, no caso de aquisição de software ou hardware, com a obrigação de parecer prévio da Autoridade para a Modernização Administrativa na aquisição de bens e serviços nos termos da resolução de Conselho de Ministros 12/2012. A obrigação prévia de parecer do Ministro das Finanças, definida na Lei do Orçamento/Decreto de Execução Orçamental é um caso particular desta situação.

Artigo 36.º do Decreto-Lei 18/2008

“Decisão de contratar e decisão de autorização da despesa

1 – O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última.”

Artigo 45.º da Lei 41/2014

“Assunção de compromissos

1 – Apenas podem ser assumidos compromissos de despesa após os competentes serviços de contabilidade exararem informação prévia de cabimento no documento de autorização da despesa em causa.

2 – Os compromissos que deem origem a encargos plurianuais apenas podem ser assumidos mediante prévia autorização, a conceder por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da tutela, salvo se, alternativamente:

a) Respeitarem a programas, medidas, projetos ou atividades constantes do mapa XV da lei do Orçamento do Estado que sejam consistentes com o quadro plurianual de programação orçamental a que se refere o artigo 12.º -D;

b) Os respetivos montantes não excederem, em cada um dos anos económicos seguintes, os limites e prazos estabelecidos, para este efeito, na lei.”

A exigência de situação regularizada contributiva e fiscal para efeitos de autorização de despesa decorre do CCP, Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro.

A exigência de não fracionamento revela-se na formulação de contratação do CCP, e impacto na formulação de montante a partir do qual se torna obrigatório o envio a visto prévio ao Tribunal de Contas, definida na Lei do Orçamento em cada ano, estando para 2016 constante do artigo 145.º da Lei 7-A/2016, com idêntica redação na Lei do Orçamento de 2017:

Artigo 145.º

Fiscalização prévia do Tribunal de Contas

1 - De acordo com o disposto no artigo 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, para o ano de 20156 ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas os atos e contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, cujo montante não exceda o valor de € 350 000.

A verificação de Fundos Disponíveis⁵ decorre nos termos da Lei 8/2012⁶ complementada pelo Decreto-Lei 127/2012⁷, de que se desenvolvem os principais aspetos no capítulo subsequente.

3.4. Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso

3.4.1. Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – LCPA⁸

A LCPA constitui a abordagem portuguesa a um modelo de gestão de compromissos enquadrado num modelo de gestão orçamental alinhado com um modelo de gestão de tesouraria preconizado pelo Fundo Monetário Internacional⁹ e Banco Mundial, cujos princípios têm vindo a ser adotados em múltiplos países numa ótica de garante do equilíbrio orçamental. No caso português, não se adotou desde logo um modelo preditivo de tesouraria (receita e despesa) num horizonte temporal de 12 meses, deslizante mês a mês e mantendo sempre o intervalo de 12 meses, complementado com um quadro plurianual, tendo-se optado por um quadro mais restritivo, numa janela temporal de receita de 3 meses, criando um mecanismo de antecipação de meses posteriores para casos excecionais a autorizar pelo Ministro das Finanças. O modelo contempla revisão prevista na 9ª alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 151/2015), na medida em que vier a decorrer a sua implementação.

⁵ Vide a propósito referência bibliográfica: Gestão de Compromissos – Leis dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso analisada e comentada.

⁶ A Lei 22/2015, de 17 de março republica, com todas as alterações, a Lei 8/2012.

⁷ O Decreto-Lei 99/2015, de 2 de junho, republica com todas as alterações o Decreto-Lei 127/2012.

⁸ LCPA- lei 8/2012, de 21 de fevereiro.

⁹ Vide a propósito Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10143.pdf> e Treasury Reference Model <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/trm.pdf> <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALMGMT/Resources/313217-1196229169083/4441154-1196275288288/4444688-1196371176805/TreasuryReferenceModelpp1108.pdf>.

3.4.2. Os objetivos da LCPA

A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em atraso (LCPA) introduz uma alteração de princípio de avaliação *ex ante* da futura capacidade de pagar no momento que antecede a contratualização.

Assim, pretende-se com a LCPA obviar o crescimento de dívida (e de forma mais global de passivos) que se venha a traduzir em pagamentos em atraso e défice, sujeitando a execução orçamental à prévia existência de tesouraria.

De uma forma esquemática podemos sintetizar os principais objetivos da LCPA no diagrama que se segue:

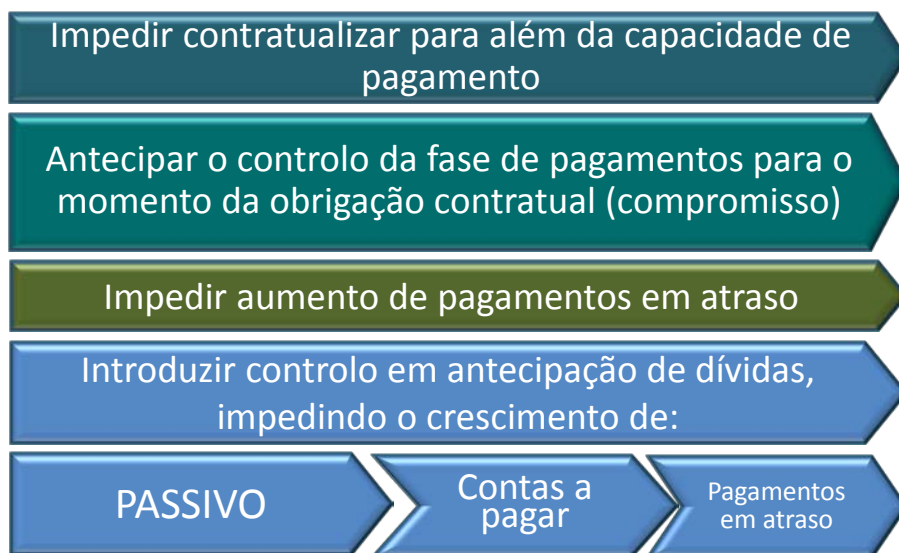


Figura 15 – Objetivos da LCPA

3.4.3. O conceito dos Fundos Disponíveis

Os fundos disponíveis consistem numa previsão de tesouraria dada por uma janela temporal de receita a 3 meses, sendo calculados numa base mensal (no início de cada mês) e numa forma simplificada são compostos por:

- + Valor da previsão de cobrança numa janela temporal de 3 meses incluindo o próprio mês
- + Cobrança efetiva acumulada até ao mês anterior
- Valor de contratos (compromissos assumidos)
- = Fundos Disponíveis

Assim, de uma forma simplificada, e a título de exemplo em janeiro e fevereiro, a fórmula de cálculo sintetiza-se na figura seguinte:

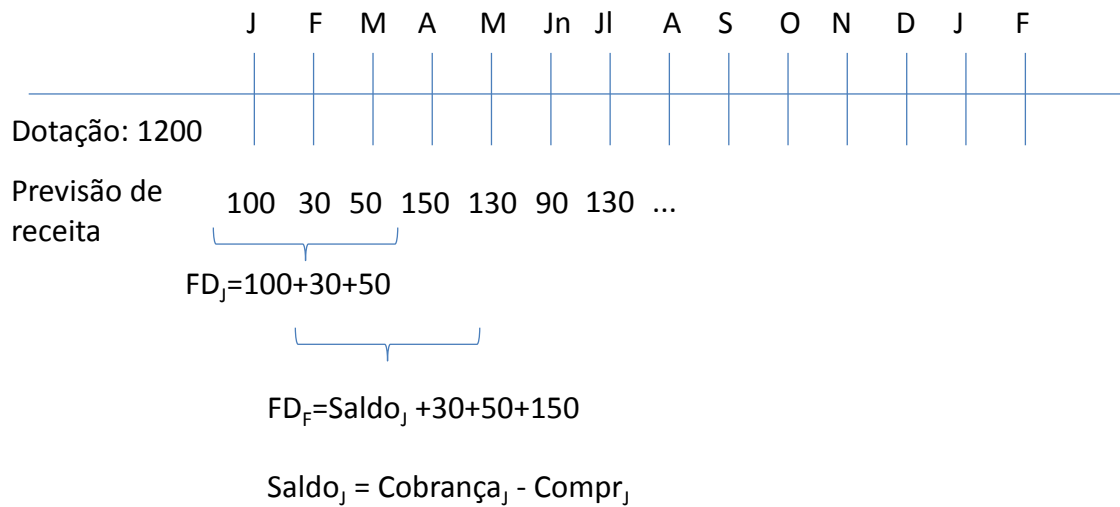


Figura 16 – Cálculo de Fundos Disponíveis

Ou seja, no caso do exemplo, embora se tenha uma dotação orçamental de 1200, em Janeiro o máximo que se pode contratualizar é 180. Em fevereiro, os Fundos Disponíveis seriam dados por $30 + 50 + 150 + \text{Receita cobrada em janeiro} - \text{compromissos assumidos até janeiro}$.

Os Fundos Disponíveis passam a constituir um limite ao exercício do direito de apropriação consagrado na Lei de Bases de Contabilidade Pública em sede da execução corrente, no sentido em que o limite para a contratação se fica no valor dos Fundos Disponíveis e não na Dotação Orçamental Disponível¹⁰.

Nos termos da Lei 8/2012 os Fundos disponíveis constituem uma previsão de tesouraria dada pela soma de várias parcelas, conforme se discrimina a seguir.

¹⁰ A Dotação Orçamental Disponível corresponde a: dotação corrigida, líquida de cativos e de consumos dados pelos respetivos cabimentos; a dotação corrigida é dada pela dotação inicial corrigida das alterações orçamentais ao longo do ano.

Fundos disponíveis - verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos:

- a) A dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes; Para SI
- b) As transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado, relativos aos três meses seguintes; Tipicamente SFA ou AL
- c) A receita efetiva própria que tenha sido cobrada, [incluindo a receita de ativos e passivos financeiros,**] ou recebida como adiantamento;
- d) A previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes [, incluindo a previsão de ativos e passivos**];
- e) O produto de empréstimos contraídos nos termos da lei; Para EPR e AL
- f) As transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) [e de outros **programas** (*)] estruturais, cujas faturas se encontrem liquidadas e devidamente certificadas ou validadas; Margem de gestão
- g) Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º Autorização pelo MEF

(*) Redação dada pelo DL 127/2012, em interpretação do texto da Lei 8/2012

(**) Redação dada pela Lei 22/2015

Notas: SI – Serviços Integrados (conforme Lei 8/90, Lei 41/2014 e Lei 3/2004 e Lei 4/2004)

SFA – Serviços e Fundos Autónomos (conforme Lei 8/90, Lei 41/2014 e Lei 3/2004 e Lei 4/2004)

EPR – Entidades Públicas Reclassificadas (conforme n.º 5 do artigo 2º da Lei 41/2014)

Nota: nos termos do artigo 172º da Lei 66-B/2012, alterou-se a Lei 8/2012 passando a não limitar o cálculo dos Fundos Disponíveis ao ano económico “4 — Para os fundos disponíveis previstos nas alíneas a), b) e d) do n.º 1 não releva o ano económico”. Esta determinação implica que em novembro se pode considerar a estimativa de receita de janeiro e em novembro a de fevereiro. Contudo, o orçamento do ano seguinte não está ainda aprovado, pelo que se estará a operar com puras previsões. Esta condição permaneceu por resolver nas sucessivas alterações à LCPA. Por outro lado, a lei permanece omissa quanto à inclusão de compromissos dos meses de janeiro e fevereiro, mas parece óbvio inferir que os compromissos com as características do n.º 2 do artigo 8º do Decreto-Lei 127/2012 devem ser considerados no cálculo de Fundos Disponíveis, bem como a previsão de compromissos a transitar (sem pagar) nas mesmas condições e ainda os compromissos de anos futuros que devam consumir orçamento do ano seguinte.

A possibilidade de utilização de previsão de receita a 3 meses é limitada na situação de existirem pagamentos em atraso no conceito LCPA, nos termos do artigo 8º:

Artigo 8.º

“Entidades com pagamentos em atraso

1 - No caso das entidades com pagamentos em atraso em 31 de dezembro [do ano anterior**], a **previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes** prevista na subalínea iv) da alínea f) do artigo 3.º **tem como limite superior 75 % da média da receita efetiva cobrada nos dois últimos anos nos períodos homólogos, deduzida dos montantes de receita com carácter pontual ou extraordinário (*)**.

(...)

3 - **As entidades que violem o disposto no artigo 7.º da presente lei [em qualquer momento, apresentem um aumento dos pagamentos em atraso]:**

- a) **Não podem beneficiar da utilização da previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes** para efeitos de determinação dos fundos disponíveis definidos na alínea f) do artigo 3.º;
- b) Apenas podem beneficiar da aplicação da exceção constante do n.º 1 do artigo 4.º mediante prévia autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.

(**) Redação dada pela Lei 22/2015

(*) Receitas com carácter pontual ou extraordinário são receitas não repetíveis como, por exemplo, alienação de património ou hasta de bens obsoletos

3.4.4. Caso prático de cálculo de Fundos Disponíveis

Em termos práticos veja-se o seguinte exemplo adaptado de “**Gestão Orçamental & Contabilidade Pública; PINTO, Ana Calado; SANTOS, Paula Gomes dos, MELO, Tiago Joana de, 2.º Edição, 2014, ATF**”:

Existem as seguintes informações relativamente à empresa ABC, entidade pública reclassificada, à data de 30 de setembro de 2012:

Fundos disponíveis estimados 2012	Acumulado a Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total
Receitas efetivas	1.400.000	150.000	230.000	210.000	1.990.000
Receitas extraordinárias	7.500	30.000	0	12.000	49.500
	1.407.500	180.000	230.000	222.000	2.039.500

Receitas efetivas (S/ext)	2010	2011
Outubro	105.000	95.000
Novembro	125.000	125.000
Dezembro	70.000	62.000
Total	300.000	282.000

Receitas extraordinárias	2010	2011
Outubro	0	0
Novembro	0	750
Dezembro	425	0
Total	425	750
TOTAL	300.425	282.750

Figura 17 – Exemplo para cálculo

Estando-se a calcular Fundos Disponíveis a 30 de setembro para vigorarem em outubro atente-se as seguintes situações:

- 1) No caso dos pagamentos em atraso crescerem, como nos termos do artigo 8º não se podem utilizar previsões de receita, os FD são dados pelos valores cobrados até à data de 30 de setembro, logo 1.407.500;
- 2) No caso de existirem pagamentos em atraso, mas que não cresçam, o valor de previsão de receita da janela temporal de 3 meses fica limitado ao máximo de 75% da média **dos períodos homólogos dos dois últimos anos**, abatidos das extraordinárias, pelo que os FD serão o menor valor de:
 - a. Previsão a 3 meses sem receitas extraordinárias = $150.000 + 230.000 + 210.000 = 590.000$, ou;
 - b. 75% da média da soma dos 3 períodos homólogos sem receita extraordinária, i.e., $0,75 * (300.000 + 282.000) / 2 = 218.250$;
- 3) Não havendo pagamentos em atraso o valor de fundos disponíveis é dado pelo total de receita cobrada e de previsões, i.e. 2.039.500, ao qual se abaterão os compromissos assumidos.

Nos termos da LCPA constituem pagamentos em atraso as dívidas em atraso há mais de 90 dias a contar da data de vencimento, i.e., para uma dívida que vence a 30 dias, só é considerada em atraso quando por pagar há mais de 120 dias.

Artigo 3.º

“Definições

Para efeitos da presente lei, consideram -se:

e) «Pagamentos em atraso» as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes.”

3.4.5. Regras de assunção de compromissos

Nos termos da Lei Orçamental geral e da LCPA em específico, um compromisso deve ser assumido pelo seu valor integral. Contudo, para efeitos da LCPA no termos do Decreto-Lei 127/2012 permite-se que, de forma a não onerar excessivamente os Fundos Disponíveis, no caso de despesas recorrentes e continuadas como os vencimentos, eletricidade ou água, o registo dos compromissos onerem (consumam) os FD exclusivamente com o consumo/pagamento. Como resolve a LCPA esta aparente contradição com as regras contabilísticas, designadamente a obrigação de registo na conta 027 – compromissos nos termos do POCP (Decreto-Lei 232/97), artigo 42.º e 45.º da LEO e Regime Administrativo e Financeiro do Estado (Decreto-Lei 155/92) que regula a Lei de Bases da Contabilidade Pública? Nos termos do n.º 2 de artigo 5.º que determina o registo de compromisso especificado por data de vencimento, sendo entendimento que consumirá ao Mapa de Fundos Disponíveis no período de determinação dos FD.

Artigo 8.º do Decreto-Lei 127/2012

“Regras relativas à assunção de compromissos

1. *A assunção de compromissos no âmbito dos contratos com duração limitada ao ano civil, independentemente da sua forma e natureza jurídica, deve ser efectuada pelo seu valor integral aquando da outorga do respectivo contrato, emissão da ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente.*
2. **Independentemente da duração do respectivo contrato se o montante a pagar não puder ser determinado no momento da celebração do contrato, nomeadamente, por depender dos consumos a efetuar pela entidade adjudicante, a assunção do compromisso faz-se pelo montante efetivamente a pagar no período de determinação dos fundos disponíveis.”**

Artigo 5.º da Lei 8/2012

Assunção de compromissos

3. 2 - *As entidades têm obrigatoriamente sistemas informáticos que registam os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento.*

Coisa distinta é a operacionalização preconizada no Manual da DGO (e para a Administração Local da DGAL) em função das limitações dos sistemas contabilísticos e/ou de *reporting*. A aplicação operacional deve, assim, fazer-se de acordo com estes manuais para os quais a própria LCPA (através do n.º 3 do artigo 16.º Decreto-Lei 127/2012) remete.

Assim sendo, requerendo-se celebrar um contrato que não caiba nos FD, e não se possa aplicar a regra do nº 2 do artigo 8º acima referido, a única alternativa é solicitar a antecipação de Fundos ao Ministro das Finanças (ou correspondente noutros subsectores ou entidades a quem a lei tenha criado exceções).

3.4.6. Os casos excepcionais

A LCPA permite, nos termos do Decreto-Lei 127/2012, a assunção de compromissos sem saldo de Fundos Disponíveis, com regularização *a posteriori* em situações excepcionais:

Artigo 9º DL 127/2012

Despesas urgentes e inadiáveis

Nas despesas urgentes e inadiáveis, devidamente fundamentadas, do mesmo tipo ou natureza cujo valor, isolada ou conjuntamente, não exceda o montante de 5000 euros, por mês, a assunção do compromisso é efetuada até às 48 horas posteriores à realização da despesa.

Nas situações em que estejam em causa o interesse público ou a preservação da vida humana, a assunção do compromisso é efetuada no prazo de 10 dias após a realização da despesa.

3.4.7. Os compromissos plurianuais

Os compromissos plurianuais são aqueles que têm execução em mais do que um ano económico, conforme determina a LCPA.

Artigo 3.º

Definições

Para efeitos da presente lei, consideram-se:

- b) «Compromissos plurianuais» os compromissos que constituem obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico ou em anos económicos distintos do ano em que o compromisso é assumido*.

(*) Redação dada pela Lei n.º 22/2015

Adicionalmente, refira-se que se mantém em vigor a determinação prevista no artigo 22.º do Decreto-Lei 197/99, de 8 de junho, ou seja, a exigência de autorização pelo Ministro das Finanças e Ministro da Tutela por Portaria conjunta de despesa em mais do que um ano económico. Indica este artigo as condições de exceção. Assim, um compromisso mesmo que sem execução financeira no presente ano mas com execução no subsequente é plurianual. Aliás, esta questão insere-se no princípio de Anualidade do orçamento consagrada no artigo 105.º da CRP e artigo 4.º da LEO.

Um compromisso plurianual tem, assim, que ser previamente registado no SCEP (Sistema Central de Encargos Plurianuais) da DGO para obter uma autorização que tem que ser pedida formalmente ao Ministro das Finanças, via DGO, e que sendo concedida altera o estado na aplicação SCEP podendo prosseguir com o compromisso plurianual.

Nos termos do Decreto-Lei 127/2012, que regulamenta a LCPA, um compromisso plurianual está ainda sujeito ainda às seguintes obrigações:

Artigo 10.º

Compromissos plurianuais

1. A autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA é efetuada nas situações em que a assunção de compromissos plurianuais depende de portaria de extensão de encargos, mediante aprovação e assinatura desta portaria ou do ato de exceção a que se refere o n.º 7 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.
2. Nas situações que não se encontram previstas no número anterior, a autorização para assunção de encargos plurianuais, a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA, por parte dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da tutela pode ser dada mediante despacho genérico conjunto ou individual.
3. Exclui-se do âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA a assunção de compromissos relativos a despesas com pessoal independentemente da natureza do vínculo.

3.5. Regras para autorização de pagamento

No que respeita à autorização de pagamento, há que assegurar no processo de liquidação a verificação da legalidade processual e dos documentos. Sendo da responsabilidade do dirigente máximo assegurar (nos termos do artigo 45º da LEO) o Sistema de Controlo Interno do organismo e por inerência da legalidade, e de cada dirigente no seu exercício contribuir para a mesma, é crucial que os procedimentos de controlo criados no âmbito da execução de despesa garantam a quem autoriza (assina) pagamentos o cumprimento de:

- 1) Assegurar todas as fases do ciclo da despesa até ao pagamento
 - a) Contratação (cumprimento do CCP) e
 - b) Execução contabilística (regras da contabilidade pública orçamental, POCP e LCPA);
 - 2) Bens ou serviços rececionados e conformes (conferência física);
 - 3) Conferência da fatura:
 - a) Verificar a validade da fatura (validade fiscal nos termos do CIVA e legal, designadamente no caso de outros documentos que determinam obrigações de pagamentos como Guias de reposição ou ouros);
 - b) Verificar a validade contratual e com os bens rececionados (guia de remessa registada aquando da receção);
 - 4) Assegurar a correspondência entre o valor do compromisso e o valor da fatura (fatura conforme condições de faturação e pagamento contratual);
 - 5) Competência própria ou delegada;
 - 6) Segregação de funções (nos termos do artigo 42º da LEO e delegação de competências);
 - 7) Disponibilidade de tesouraria;
 - 8) Situação regular contributiva e fiscal, podendo-se proceder ao pagamento nos casos de situação não regularizada procedendo às retenções nos termos da lei
- (o incumprimento administrativo-financeiro acarreta responsabilidade financeira)**

Sobre este ponto, é relevante a leitura dos artigos 42-º e subsequentes da LEO, e dos artigos 29.º e subsequentes do RAFE (Decreto-Lei 155/92). Vide sobre as fases da Despesa o exposto no POCP, Decreto-Lei 232/97, desde o Cabimento, Autorização de Despesa, Compromisso, Processamento (fatura /fatura simplificada ou documento com efeito equivalente como nota de abono), Liquidação, Autorização de pagamento e Pagamento.

Vide a questão da legalidade e responsabilidade financeira constante da LOPTC apresentada adiante no presente livro, bem como definida na Lei 8/2012.

Vide condições de validade de fatura no CIVA¹¹.

Ter em atenção nos casos de Delegação de Competências e Normas de Controlo Interno da existência de regras limitadoras na autorização de pagamento para além dos montantes.

¹¹ Vide versão compilada do CIVA no Portal das Finanças – <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/F2D26BAF-2908-482B-B666-F73C29E38A82/0/CIVA.pdf>

Relativamente ao último ponto, ver o artigo 31.º-A do Decreto-Lei 155/92 aditado pelo Decreto-Lei 29-A/2011. Relativamente a este artigo 31.º-A sugere-se ainda complementarmente a leitura de:

- Artigo 198.º do Código Contributivo, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, com a redação dada pela Lei n.º 119/2009, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro;
- Artigo 86 e 128 do Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro.

Refira-se no caso da validação das condições de regularidade com a Segurança Social e Finanças que no caso de não cumprimento, querendo o fornecedor receber procede-se ao pagamento efetuando as devidas retenções, conforme consta do artigo 31.º-A aditado ao Decreto-Lei 155/92 pelo Decreto-lei 29-A/2011:

Artigo 31.º -A

“Confirmação da situação tributária e contributiva no âmbito dos pagamentos por entidades públicas

1 - Os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, incluindo designadamente as instituições públicas de ensino superior universitário e politécnico e aquelas cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, antes de efetuarem pagamentos a entidades, devem verificar se a situação tributária e contributiva do beneficiário do pagamento se encontra regularizada quando:

a) O pagamento em causa se insira na execução de um procedimento administrativo para cuja instrução ou decisão final seja exigida a apresentação de certidão comprovativa de situação tributária ou contributiva regularizada; e

b) Já tenha decorrido o prazo de validade da certidão prevista na alínea anterior ou tenha cessado a autorização para a consulta da situação tributária e contributiva.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, as entidades referidas no n.º 1 efetuam a consulta da situação tributária e contributiva do interessado, quando este a autorize nos termos legais, em substituição da entrega das respectivas certidões comprovativas.~

3 - Quando se verificar que o credor não tem a situação tributária ou contributiva regularizada, as entidades referidas no n.º 1 devem reter o montante em dívida, com o limite máximo de retenção de 25 % do valor total do pagamento a efetuar, e proceder ao seu depósito à ordem do órgão da execução fiscal.

4 - O disposto neste artigo não prejudica, na parte nele não regulada, a aplicação do regime previsto no artigo 198.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro, no que concerne à concessão de subsídios.

5 - Sempre que da aplicação do presente artigo resulte a retenção de verbas para o pagamento, cumulativo, de dívidas fiscais e dívidas contributivas, aquelas devem ser repartidas pelas entidades credoras na proporção dos respectivos créditos, nunca podendo a retenção total exceder o limite de 25 % do valor do pagamento a efetuar.”

3.6. Regras de gestão patrimonial

No âmbito da gestão corrente, a gestão patrimonial assume uma expressão cada vez mais relevante na ótica de uma boa gestão dos recursos escassos e avaliação da sua aplicação. Recordam-se, de seguida, alguns conceitos fundamentais para os quais se dará especial relevo às especificidades da Administração Pública.

3.6.1. O Património e o Balanço

De uma forma muito sintética, o património de uma entidade tem a seguinte composição:

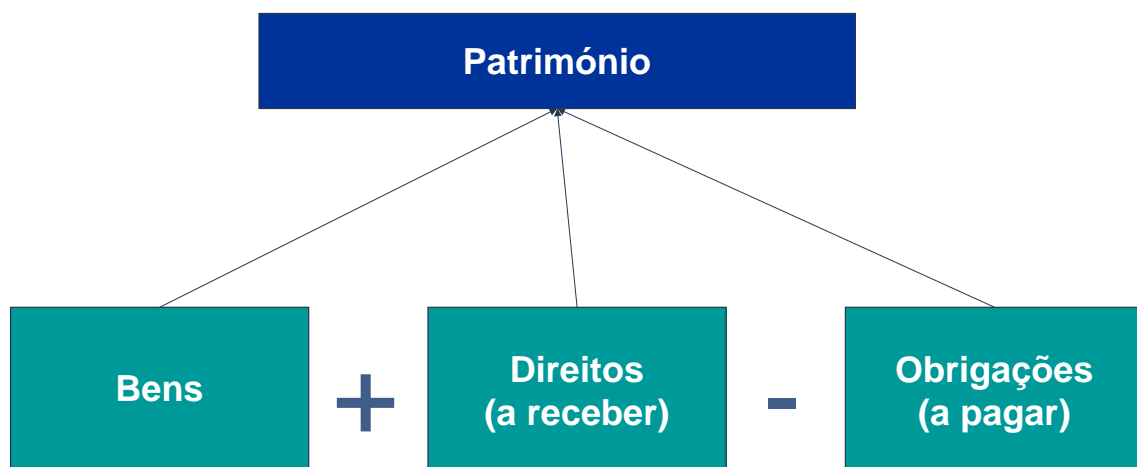


Figura 18 – O Património – conceito

Os bens e direitos constituem Ativos, isto é bens ou direitos cujo uso deve gerar um benefício económico futuro (no caso da Administração Pública podemos tornar o conceito mais abrangente a benefícios económico-sociais). As obrigações constituem Passivos, i.e., dívidas cuja contração deve orientar-se à criação de condições para gerar benefícios económicos.

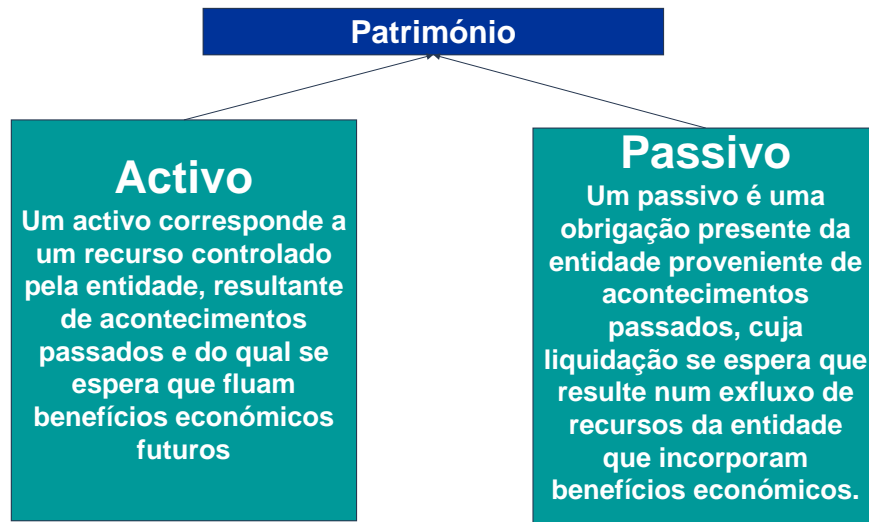


Figura 19 – O Património

São exemplos de Ativos bens como as mesas, as cadeiras, os edifícios e direitos a receber como faturas emitidas a clientes (ainda por cobrar). São exemplos de Passivos obrigações (dívidas) como sejam faturas a pagar a fornecedores.

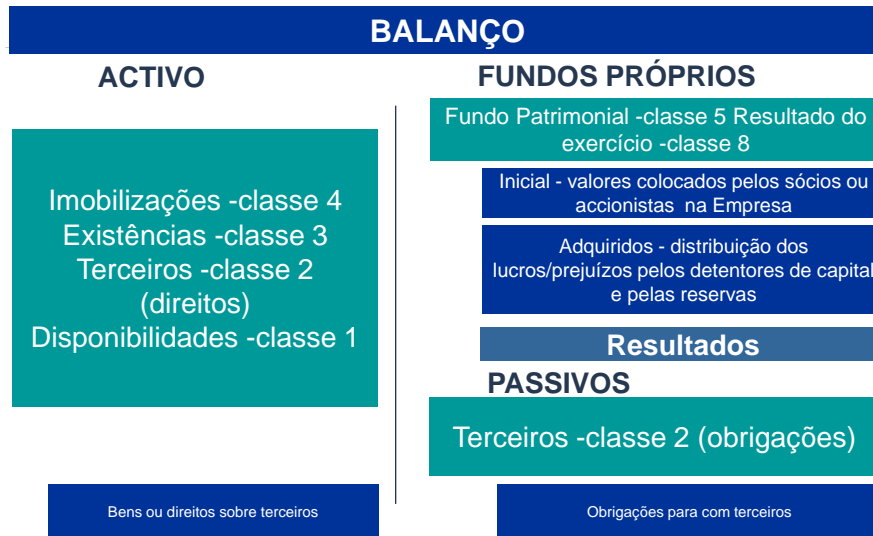
De forma a aglutinar informação e resumi-la de forma perceptível, a contabilidade cria classes e contas.

Contas são designações, a que corresponde um código, que agrega elementos patrimoniais com características comuns. Por exemplo, no âmbito do Plano Oficial de Contabilidade Pública a conta 62211 define Eletricidade.

As contas seguem códigos inteligentes, isto é, com uma organização definida, hierárquica. O primeiro nível de agregação dado pelo 1º dígito identifica a classe a que a conta respeita. Assim, todos os bens de utilização repetível (mesas, cadeiras, equipamentos, etc.) serão integrados na designada Classe 4, aglutinando todas as contas cujo código começa por 4. Vide a propósito o POCP, Decreto-lei 232/97.

O Património representa-se num mapa que demonstra a posição financeira da entidade em cada momento, *i.e.*, uma expressão do património em termos de valor e da sua composição. Esquemáticamente representa-se da seguinte forma¹²:

¹² Ver estrutura de Mapa oficial constante do POCP – Decreto-Lei 232/97, de 3 de setembro.



$$\text{FUNDOS PRÓPRIOS} = \text{ACTIVO} - \text{PASSIVO}$$

Figura 20 – O Balanço

A estrutura do Mapa oficial do Balanço constante do POCP (DL 232/97) é que se representa de seguida, e que mostra os valores do período em análise (representados por N) e do período anterior (representados por N-1). Para o período, mostra-se o Ativo Bruto (AB) o qual abatidos de Amortizações e Provisões (AP) dá o Ativo Líquido (AL).

As amortizações correspondem ao reconhecimento de perda de valor de bens ao longo da vida útil. As provisões, no Ativo, correspondem ao reconhecimento do efetivo valor recuperável face ao seu valor de aquisição (ou outro que o substitua), por exemplo decorrente de incerteza quanto à cobrança de dívida de clientes.

Código de contas POCP	ACTIVO	Exercícios			
		N			N-1
		AB	AP	AL	AL
	Imobilizado:				
	Bens de domínio público:				
451	Terrenos e recursos naturais				
452	Edifícios				
453	Outras construções e infra-estruturas				
454	Infra-estruturas e equipamento de natureza militar				
455	Bens de património histórico, artístico e cultural				
459	Outros bens de domínio público				
445	Imobilizações em curso de bens de domínio público				
446	Adiantamentos por conta de bens de domínio público				
	Imobilizações incorpóreas:				
431	Despesas de instalação				
432	Despesas de investigação e de desenvolvimento				
433	Propriedade industrial e outros direitos				
443	Imobilizações em curso de imobilizações incorpóreas				
449	Adiantamentos por conta de imobilizações incorpóreas				
	Imobilizações corpóreas:				
421	Terrenos e recursos naturais				
422	Edifícios e outras construções				
423	Equipamento e material básico				
424	Equipamento de transporte:				
425	Ferramentas e utensílios				
426	Equipamento administrativo				
427	Taras e vasilhame				
429	Outras imobilizações corpóreas				
442	Imobilizações em curso de imobilizações corpóreas				
448	Adiantamentos por conta de imobilizações corpóreas				
	Investimentos financeiros:				
411	Partes de capital				
412	Obrigações e títulos de participação				
414	Investimentos em imóveis				
415	Outras aplicações financeiras				
441	Imobilizações em curso de investimentos financeiros				
447	Adiantamentos por conta de investimentos financeiros				

Código de contas POCP	FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO	Exercícios	
		N	N-1
	Fundos próprios:		
51	Património		
55	Ajustamentos de partes de capital em empresas ou entidades		
56	Reservas de reavaliação		
	Reservas:		
571	Reservas legais		
572	Reservas estatutárias		
573	Reservas contratuais		
574	Reservas livres		
575	Subsídios		
576	Doações		
577	Reservas decorrentes da transferência de activos		
59	Resultados transitados		
88	Resultado líquido do exercício		

Código de contas POCP	FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO	Exercícios	
		N	N-1
	Passivo:		
29	Provisões para riscos e encargos		
	Dívidas a terceiros - Médio e longo prazo (a)		
	Dívidas a terceiros - Curto prazo:		
2111+23211	Empréstimos por dívida titulada		
23112+23212	Empréstimos por dívida não titulada		
269	Adiantamentos por conta de vendas		
221	Fornecedores, c/c		
228	Fornecedores - Facturas em recepção e conferência		
2612	Fornecedores de imobilizado - Títulos a pagar		
252	Credores pela execução do orçamento		
219	Adiantamentos de clientes, contribuintes e utentes		
2611	Fornecedores de imobilizado, c/c		
24	Estado e outros entes públicos		
26	Outros credores		
	Acréscimos e diferimentos:		
273	Acréscimos de custos		
274	Proveitos diferidos		
	Total dos fundos próprios e do passivo		

No âmbito da avaliação da informação que concorre para o Balanço, é primordial focarmo-nos nas situações específicas da Administração Pública, como sejam as apresentadas de seguida.

Gestão de Inventário¹³:

No âmbito da gestão do Inventário dá-se, desde já, especial relevo à gestão da boa ocupação dos imóveis, requerendo-se um bom conhecimento da posse e titularidade dos bens em uso, nível de afetação, estado de conservação, de forma a poder tomar decisões sobre a sua gestão. Estes aspetos são também uma realidade para outros bens do imobilizado, designadamente bens móveis (consultar conceitos no POCP).

No caso do Inventário de Imobilizado, composto tanto por bens móveis como imóveis, é essencial a gestão da informação das fichas de imobilizado, que permitem conhecer não só valores globais por tipologia de bens, mas também o valor e características específicas de cada bem.

¹³ Inventário – considera-se aqui o conceito tradicional da contabilidade enquanto uma relação (rol, lista) de elementos patrimoniais com a indicação do seu valor. Pode ser Geral (quando é constituído por todos os valores do património) ou Parcial, como definido por exemplo por Vertes, 1977.

A título de exemplo indicam-se tipologias de informação que devem ser associadas aos bens imóveis (independentemente das múltiplas obrigações legais, designadamente constantes do CIBE¹⁴), de forma a promover a sua melhor gestão:

Imobilizações -classe 4							
bem unitário ou por lote	valor de aquisição ou construção	valor de depreciação	valor atual	estado de conservação	restrições de uso	obrigações assessorias, a e de terceiros	direitos em propriedade alheia
	Motivo de abate	Responsável	Afecto a que uso				

Figura 21 – Estrutura de informação a associar às fichas de imobilizado

- Bens em uso cuja propriedade é alheia:
 - Controlar que não se altera o fim para o qual nos foi cedida a utilização, assegurar cláusulas contratuais como manutenção dos mesmos, cujo incumprimento obriga à devolução dos bens;
 - Registo do custo de manutenção de bens alheios em uso / decisão sobre a manutenção dos mesmos ou a sua devolução ao proprietário, ou outras como obras de manutenção e reparação.
- Gestão de bens cuja propriedade é nossa mas cujo uso é cedido a outrem:
 - Controlo de obrigações de cumprimento de fim específico e cuidados de manutenção e de eventual situação de sublocação ou outras.
- Gestão dos edifícios em função dos dados informativos que se podem associar às fichas de imobilizado:
 - Gestão do espaço ocupado face à redução de funcionários ou avaliação de sub ou sobre uso de equipamentos e adequação do mesmo.
- O valor das amortizações e depreciações em determinados bens (reconhecimento da perda de valor dos bens pelo período de uso) dá uma indicação de necessidade de substituição, intervenção ou reparação quando o seu valor contabilístico tende para zero, ajudando ao planeamento orçamental, designadamente em situações que se exemplificam:
 - Equipamentos informáticos;
 - Equipamentos com alto grau de tecnologia (por exemplo, equipamentos laboratoriais);
 - Equipamentos de ar condicionado;
 - Telhados (manutenção);
 - Limpeza de fachada;
 - Cornijas e algerozes;
 - Manutenção e pintura de portas e janelas;

¹⁴ CIBE – Cadastro e Inventário dos Bens do Estado – Portaria 671/2002, 2ª série, de 17 de abril.

- Instalações elétricas;
- Canalização.

A título de exemplo, indicam-se tipologias de informação que devem ser associadas aos bens armazenáveis, de forma a promover a sua melhor gestão:

Existências -classe 3						
Tipo de bem	quantidade em armazém	valor em armazém	localização	Quebra em quantidade	Quebra em valor	Motivo de quebra

Figura 22 – Estrutura de informação a associar às fichas de existências

O bom conhecimento das existências em armazém e seu valor, bem como o controlo das razões de quebras, é essencial no processo de gestão de compras e distribuição. Permite, por exemplo, perceber que compras em excesso de papel, guardado num armazém húmido, gerando deterioração e quebras pode traduzir uma perda maior que a poupança por comprar grandes quantidades.

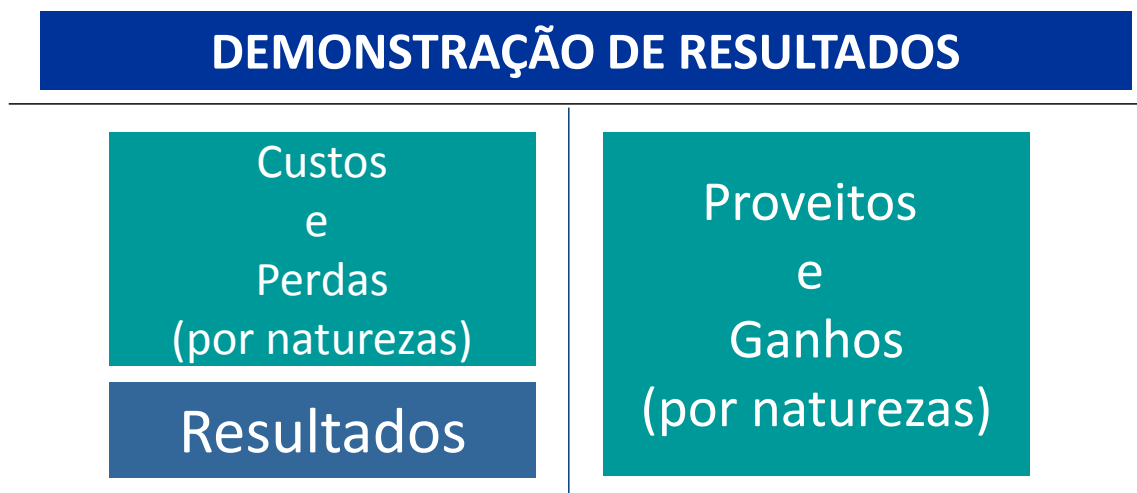
No âmbito do controlo de inventários deve, ainda, ter-se em atenção:

- Contas correntes bancárias
 - Desde que a contabilidade esteja assegurada em tempo real, com uma correta gestão das datas de vencimento, e mantendo reconciliações bancárias diárias, a contabilidade permite também uma expressão em tempo real da tesouraria do muito curto prazo.
- Contas correntes de terceiros
- Quanto se tem a receber, em cada data, por cliente ou de forma agregada;
 - Quanto se tem a pagar, em cada data, por fornecedor ou de forma agregada;
 - A gestão da conta corrente permite uma gestão de tesouraria previsional já com datas de vencimento certas:
 - Gestão e negociação das condições de faturação e pagamento, tanto na contratação pública como na venda de bens e serviços;
 - Cumprimento do impedimento de aumentar pagamentos em atraso ao abrigo da LCPA;
 - Assegurar uma correta previsão das receitas, face à obrigação de correção da previsão da receita no âmbito da LCPA.

3.6.2. A Demonstração dos Resultados (DR) e os indicadores de eficiência

A Demonstração dos Resultados (DR) é um Mapa que apresenta os resultados das operações de uma entidade durante um determinado período. De uma forma simplista, poder-se-ia dizer que constitui a conta de exploração do organismo, incluindo resultados operacionais e não operacionais. Abstraindo de operações excecionais como, por exemplo, reavaliações de imobilizado ou doações explica ainda a variação do património de uma entidade num dado período (tipicamente o ano económico) por conta dos consumos e rendimentos (vide composição no POCP).

Enquanto o Balanço expressa a composição e valor do Património numa determinada data, a DR é composta pelos rendimentos (proveitos¹⁵) gerados pela atividade da entidade e pelos consumos de recursos (custos – recursos sacrificados em prol da atividade de Missão), que vão desde a eletricidade aos valores dos custos com pessoal. Vide formato oficial no POCP (Decreto-Lei 232/97).



Fonte: Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010

Figura 23 – A Demonstração dos Resultados (DR)

A diferença entre os Proveitos e os Custos consiste no Resultado Líquido do Exercício. Se os rendimentos são superiores aos custos temos lucro, se inferiores temos prejuízo.

¹⁵ São exemplos de proveitos as seguintes contas 71 – «Vendas e prestações de serviços, 742 – «Transferências correntes obtidas. Vide a propósito o POCP – Decreto-Lei 26/2002.

Em termos de equilíbrio entre o Balanço e a DR, o resultado (lucro ou prejuízo) estabelece a relação entre os dois mapas.

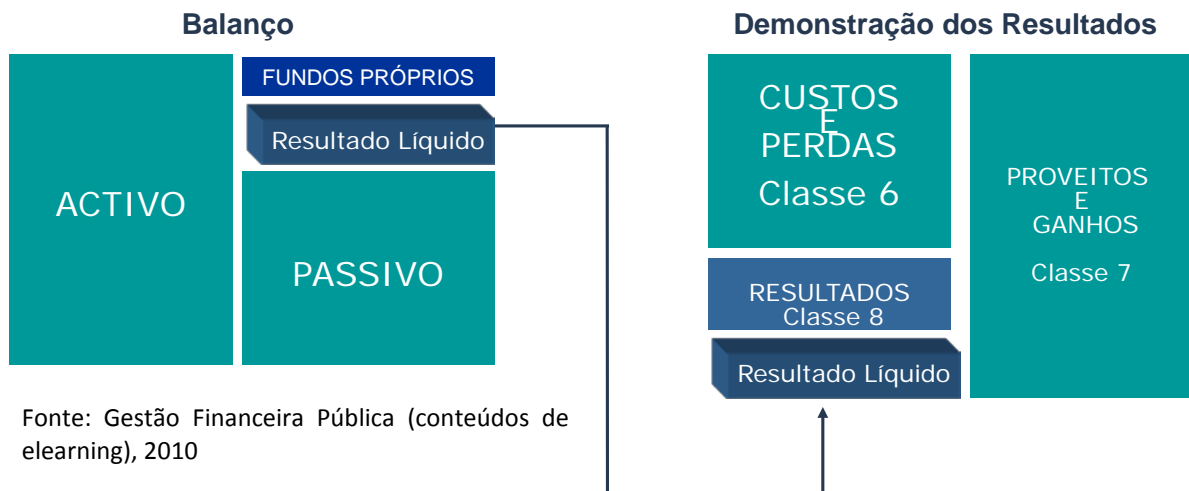


Figura 24 – Equilíbrio entre Balanço e DR

Para efeitos exemplificativos considere-se uma situação de partida de Balanço, com um património composto:

- Ativo no valor de 350, composto por mesas, cadeiras, dívidas a receber de clientes e depósitos à ordem;
- Passivo num total de 100;
- Fundos Próprios, dados pela diferença, num valor de 250.

Ao considerar um valor de salários de 60 (na figura a amarelo), que constituem um consumo de recursos e como tal com registo na DR com contrapartida no seu pagamento, regista-se a redução do valor de DO (depósitos bancários à ordem) no ATIVO (representado na figura entre parêntesis). Para manter equilibrado o Balanço, a redução de património atualiza a linha de Resultado reduzindo FUNDOS PRÓPRIOS. Mantém-se assim o equilíbrio $FUNDOS PRÓPRIOS = ATIVO - PASSIVO$. Este valor de resultado negativo corresponde a um prejuízo de 60, pois temos 60 de custos e nenhum proveito (rendimento). Este resultado negativo equilibra a DR e o valor de FUNDOS PRÓPRIOS.

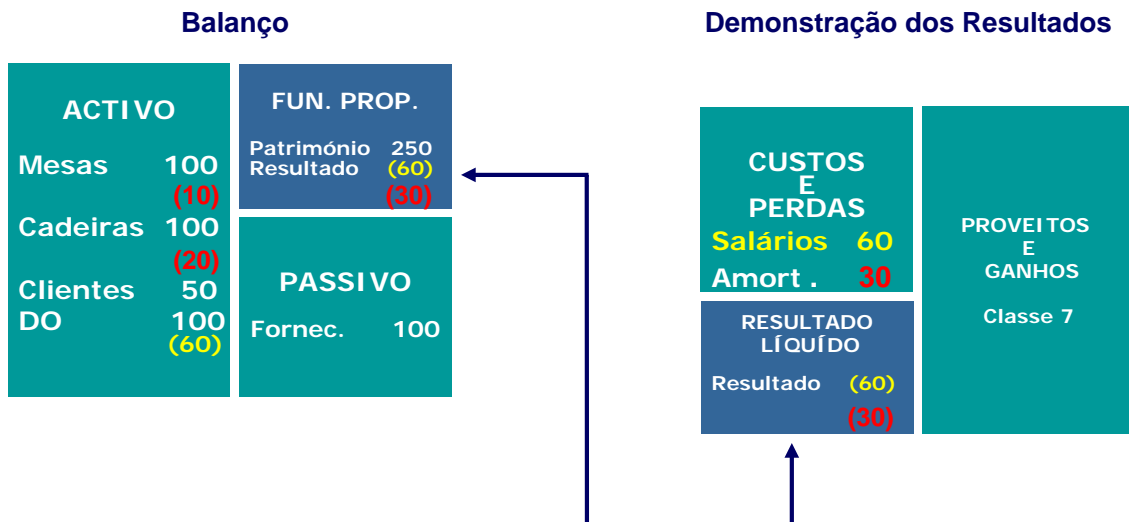


Figura 24 - A – Equilíbrio entre Balanço e DR

No caso de uma entidade depender de receitas do Orçamento de Estado ou de um serviço central, os rendimentos (proveitos) correspondem integralmente ao valor transferido, pelo que não é possível efetuar análises de rentabilidade, i.e, quando os proveitos igualam os custos e o resultado Líquido é zero, logo o resultado não serve para medir o desempenho. Nestes casos, a informação de custos deverá ser imputada através de estruturas coletoras de custos (por exemplo, centros de custo) e usada na criação de indicadores de eficiência conforme proposto no Guia de Introdução à Gestão de Recursos Orçamentais e Materiais¹⁶.

3.6.3. Os mapas de execução orçamental

Em sede de avaliação de equilíbrios, é ainda relevante manter a avaliação dos mapas tradicionais de controlo de execução de despesa e receita e aferir os equilíbrios entre os mesmos.

Apresentam-se, de seguida, os principais mapas de prestação de contas e controlo orçamental devendo, complementarmente, ler-se o constante sobre os mesmos no POCP (Decreto-Lei 232/97, de 3 de setembro).

¹⁶ Ver a propósito o capítulo sobre indicadores de referência no GIGROMT.

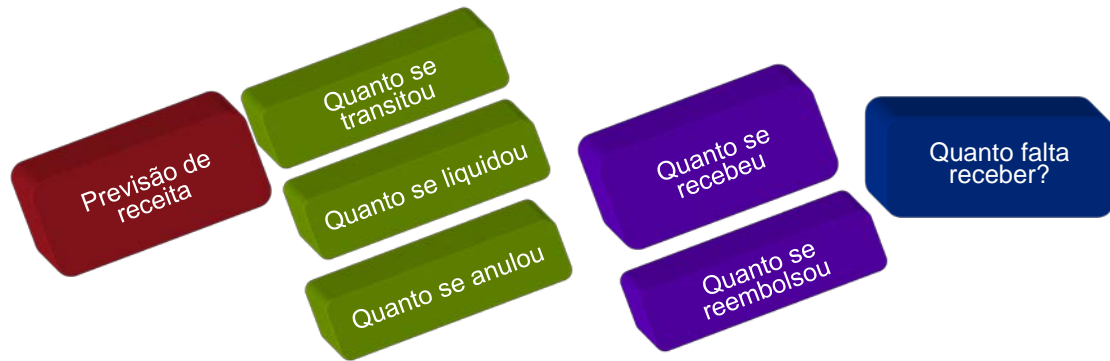


Classificação Orgânica (1)	Classificação Funcional (2)	Fonte de Financiamento (3)	Actividade (4)	Classificação Económica (5)	Descrição (6)	Dotações corrigidas (7)	Cativos ou congelamentos (8)	Compromissos assumidos (9)	Despesas Pagas			Diferenças			Grau de execução orçamental da despesa (16)=(12)/(7-8)*100	
									Do ano (10)	De anos ant. (11)	Total (12)=(10)+(11)	Dotação não Comprometida (13)=(7)-(8)-(9)	Saldo (14)=(7)-(8)-(12)	Compromissos por pagar (15)=(9)-(12)		
					TOTAL.....											

Fonte: POCP – DL. 232/97, de 3 de setembro

Figura 25 – Mapa do Controlo Orçamental da Despesa

No âmbito dos principais indicadores de execução do ciclo da despesa, é relevante que a fase do cabimento não consta do mapa oficial constante do POCP (nem em nenhum outro Mapa oficial de prestação de contas), sendo contudo de toda a relevância a sua avaliação em sede de mapas de gestão corrente. As primeiras colunas expressam as classificações orçamentais de despesa de acordo com a estrutura constante da densificação do princípio da especificação, conforme resumido na figura 9 do capítulo 2.2. As restantes colunas apresentam o orçamento (corrigido de alterações orçamentais), os cativos (cuja diferença não expressa nos mapas dá a dotação corrigida líquida de cativos), o acumulado de contratualizado (Compromissos), quanto se pagou (relativo a compromissos do ano e de anos anteriores) e que saldo ainda há para comprometer, quanto falta pagar de compromissos e grau de execução (este último expresso em %).

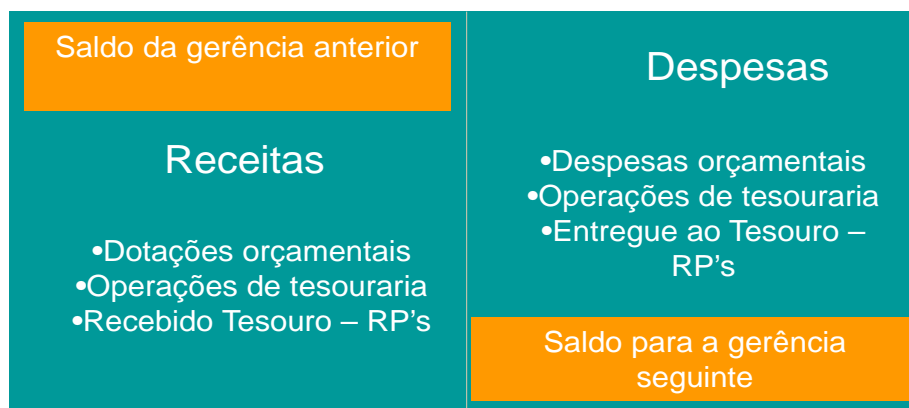


Classificação Orgânica (1)	Origem do Financiamento (2)	Classificação Económica (3)	Descrição (4)	Previsões corrigidas (5)	Receita por cobrar no início do ano (6)	Receitas liquidadas (7)	Liquidações anuladas (8)	Receita Cobrada Bruta			Reembolsos e restituições		Receita cobrada líquida (14)=(11)-(13)	Receita por cobrar no final do ano (15)=(6)+(7)-(8)-(11)	Grau de execução orçamental da receita (16)=(14)/(5)*100
								Do ano (9)	De anos ant. (10)	Total (11)=(9)+(10)	Emitidos (12)	Pagos (13)			
			TOTAL.....												

Fonte: POCP – DL. 232/97, de 3 de setembro

Figura 26 – Mapa do Controle Orçamental da Receita

O mapa do controle orçamental da receita, à imagem do da despesa, densifica a classificação da receita de acordo com o princípio da especificação enunciado no capítulo 2.2, conforme estrutura no ponto 2.2.2. Este mapa identifica as liquidações¹⁷ do ano, as liquidações transitadas do ano anterior, as anulações de liquidação, as cobranças (brutas), os reembolsos e restituições (devoluções de cobrança), cobrança líquida (dada pela cobrança bruta abatida de reembolsos e restituições). Por fim, há indicadores dos valores por cobrar e nível de execução de receita expresso em %.



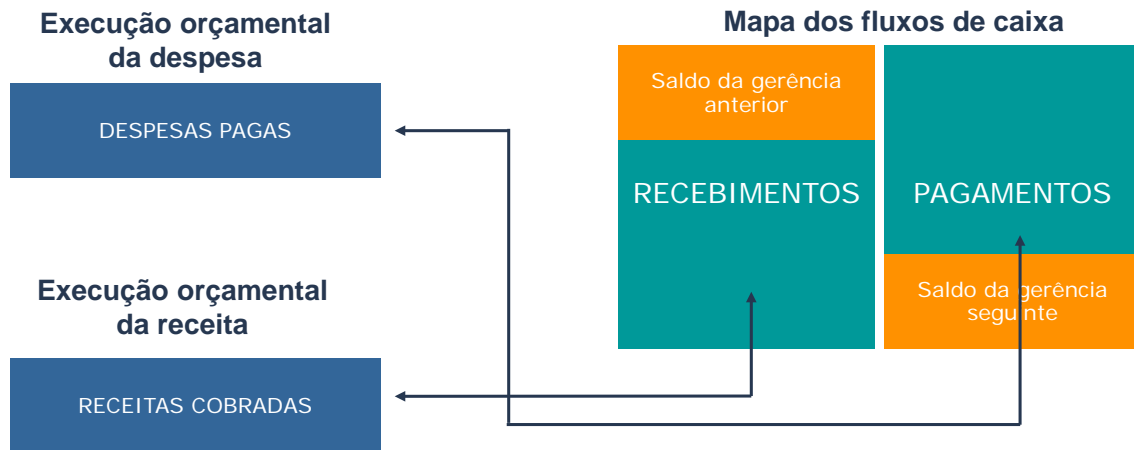
Fonte: Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010

Figura 27 – Mapa de fluxos de caixa (modelo simplificado)¹⁸

¹⁷ Liquidação no sentido tributário que se transpõe para as regras da contabilidade pública, corresponde ao apuramento do valor de receita devido, que correntemente corresponde à emissão da fatura, ou guia de receita, ou outro título de receita, pela entidade.

¹⁸ Vide formato legal no POCP (Decreto-Lei 232/97, de 3 de setembro).

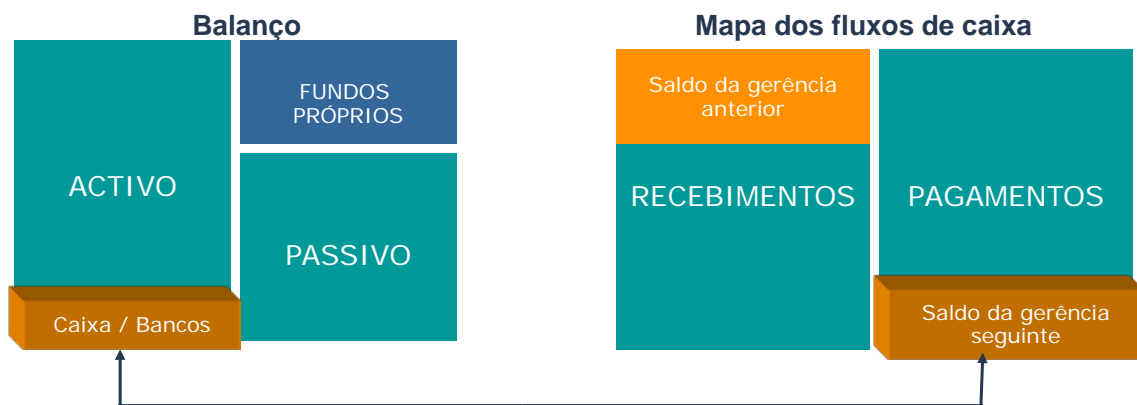
No que concerne aos equilíbrios entre os mapas de cariz orçamental tradicionais, os recebimentos orçamentais do mapa de fluxos de caixa correspondem à coluna de cobrança líquida do mapa de execução orçamental de receita e os pagamentos orçamentais do mapa de fluxos de caixa correspondem à coluna de despesas pagas do mapa de execução orçamental de despesa:



Fonte: Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010

Figura 28 – Equilíbrio entre o Mapa de fluxos de caixa e os mapas de controlo orçamental de despesa e receita

O equilíbrio entre o Balanço e o Mapa de Fluxos de caixa é entre o valor de disponibilidade entre caixa e bancos e o saldo que transita para a gerência seguinte¹⁹, incluindo Operações de tesouraria²⁰:



Fonte: Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010

Figura 29 – Equilíbrio entre o Mapa de fluxos de caixa e Balanço

¹⁹ Tenha-se em conta que poderão haver diferenças decorrentes da utilização do período complementar. Vide a propósito a Norma Interpretativa n.º 1 constante do Aviso 7466/2001 (2.ª série).

²⁰ Operações de Tesouraria correspondem a fluxos financeiros de valores não pertença da entidade, como sejam valores retidos para entrega a tribunal. Vide a propósito notas explicativas das classificações extraorçamentais do Decreto-Lei 26/2002, de 14 de fevereiro.

3.6.4. O encerramento das contas e abertura de ano

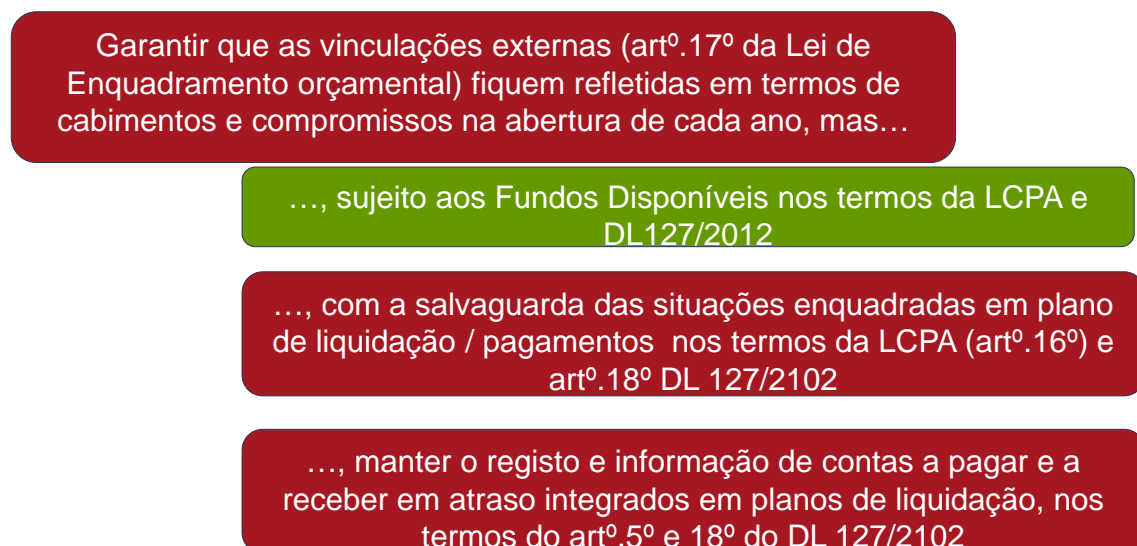
Aquando do processo de fecho de contas devem ter-se em atenção as seguintes verificações:



Fonte: Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010

Figura 30 – Verificações no fecho orçamental

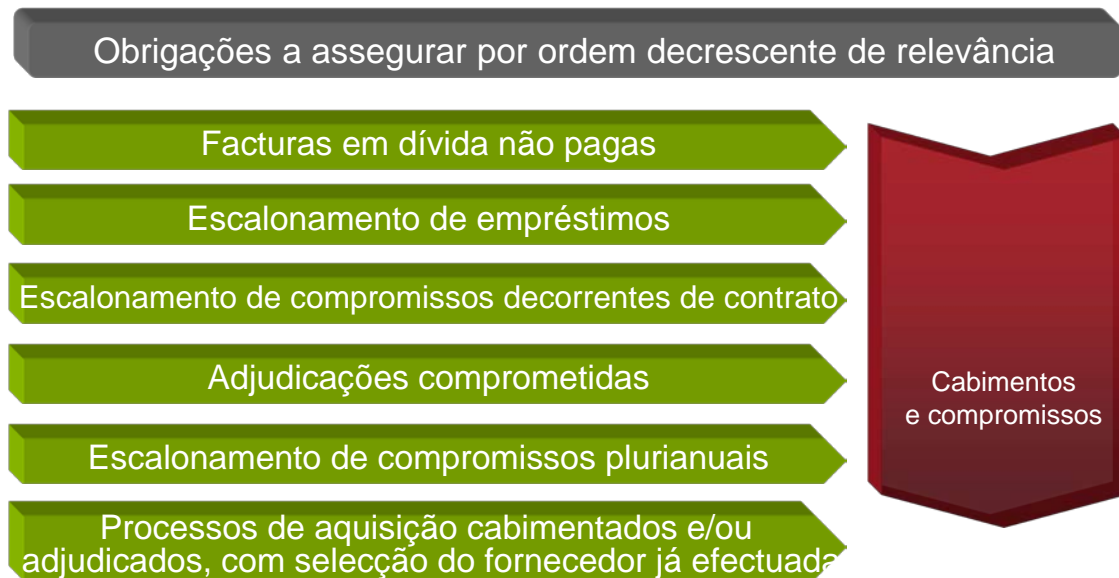
O processo de fecho prossegue o seguinte objetivo macro:



Fonte: Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010

Figura 31 – Processo de fecho – objetivo macro

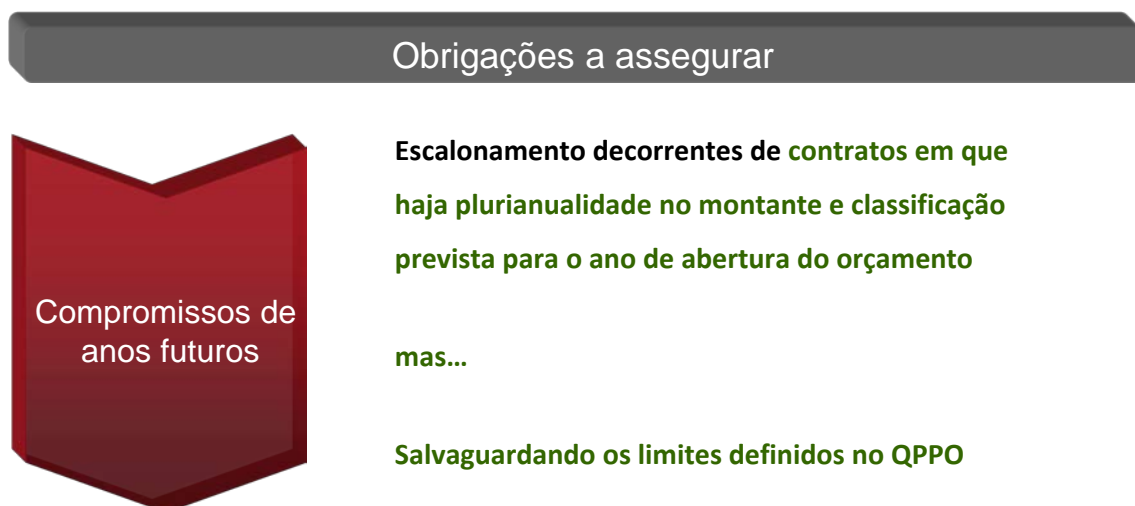
No processo de abertura e fecho tem-se ainda a transição das obrigações do ano n para n+1 e o reescalamento de obrigações plurianuais anteriormente assumidas, com registo de cabimento e compromisso no início do ano:



Fonte: Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010

Figura 32 – Processo de fecho – transição de obrigações e reescalamento de compromissos

Por fim, processa-se o reescalamento de compromissos de anos futuros:



Fonte: Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010

Figura 33 – Processo de fecho – reescalamento de compromissos de anos futuros

3.6.5. As fases da execução e a alimentação dos mapas da prestação de contas

No âmbito de avaliação do processo de despesa é relevante ter em atenção o conhecimento de que fases têm impacto contabilístico e em que mapas da prestação de contas se refletem:

Fase do ciclo de realização da despesa	Registo contabilístico (sim/não)	Impacto orçamental Mapa 7.1 (sim/não)	Impacto tesouraria Mapa 7.3 (sim/não)	Impacto económico DR (sim/não)	Impacto financeiro Balanço (sim/não)
Requisição	Não				
Cabimentos	Sim				
Autorização de procedimento ou despesa	Não				
Procedimento de contratação	Não				
Conferência de fundos disponíveis	Não				
Autorização de adjudicação	Não				
Adjudicação	Não				
Compromissos	Sim	Sim			
Processamentos	Sim			Conforme	Sim
Liquidação	Não				
Autorizações de pagamento	Não				
Pagamentos	Sim	Sim	Sim		Sim

Fonte: Adaptado de Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010

Figura 34 – Impactos das fases da despesa nos mapas contabilísticos

Nota 1: A exigência constante da LCPA (Lei 8/2012) determina a obrigação de registo contabilístico do compromisso prévio à contratualização (ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo), já que o contrato ou documento que o substitui passa a exigir a inclusão do n.º de compromisso, nos termos do n.º1 do artigo 5.º. Assim, com a LCPA o registo do compromisso deve ocorrer antes da Autorização de Adjudicação.

Nota 2: No caso de faturas de fornecimentos e serviços externos como água ou eletricidade, em regra reconhece-se o consumo logo na DR; noutras situações como consumíveis armazenados, só alimenta a DR aquando do efetivo consumo.

Nota 3: A redação constante do Aviso n.º 7466/2001 (2.a série), altera as condições contabilísticas subsequentes ao processamento. Neste diploma, a Liquidação consiste na determinação do montante exacto da obrigação que nesse momento se constitui, a fim de permitir o respectivo pagamento. Esta ocorre “após o processamento”. A Autorização de Pagamento é um ato administrativo exercido por quem tem competência para autorizar despesa (designadamente competência própria nos termos do Estatuto do Dirigente ou competência delegada nos termos do CPA, e ainda nos termos da Lei de Bases de Contabilidade Pública, Lei Orgânica do Organismo, montantes definidos no Decreto-Lei 197/99, entre outros). Na redação dada pelo POCP (Decreto-Lei 232/97), o movimento a crédito na conta 252 registava o reconhecimento da Liquidação. Contudo, a Norma 2 da CNCAP, constante do Aviso n.º 7466/2001 (2.a série) indica que “os registos da autorização de pagamento e da emissão dos meios de pagamento coincidem no tempo, para efeitos contabilísticos. A movimentação a débito e a crédito da conta 252 ocorre nesse momento”.

Consoante a natureza da receita, podem existir fases diversas, sendo que neste livro se tratam apenas os casos mais comuns ao nível dos serviços e consoante as regras da contabilidade pública. Não se consideram nesta explanação os conceitos tributários.

Assim, de uma forma genérica, as fases de execução da receita a contemplar são:

- Encomenda – registo, não contabilístico, de solicitação de compra de dado bem ou serviço;
- Processamento – Com base num regulamento ou numa avaliação patrimonial é aferido o preço a praticar pela operação;
- Liquidação – nos termos do Aviso n.º 7466/2001 (2.a série) - A liquidação corresponde ao cálculo e apuramento do montante a pagar pelo sujeito passivo, efetuada pelas entidades que administram a receita, no caso da liquidação prévia, ou da responsabilidade do devedor, no caso de autoliquidação. A liquidação está indelevelmente associada à emissão do documento de dívida. Assim, equipara-se à faturação. Do ponto de vista patrimonial corresponde à consagração do direito a receber;
- Arrecadação – recolha dos meios monetários por entidades colaboradoras da cobrança (SIBS, CTT, Pay-shop, etc), postos de atendimento municipais, ou outros, sujeitos a controlos diversificados, só reconhecidos como cobrança quando reconhecidos na tesouraria (caso dos municípios) ou entregues em conta bancária orçamental (caso de serviços integrados);
- Cobrança – Formalização da entrada dos meios monetários pela Tesouraria, que inclui adequada classificação, verificação dos meios monetários efetivos sua identificação com documento adequado de liquidação e sua contabilização enquanto receita municipal.

Para os Serviços Integrados, dependentes em regra das Receitas Gerais do Orçamento de Estado, a forma dos serviços disporem de tesouraria (fundos monetários na sua conta bancária) passa pela sua solicitação em sede de Pedido de Libertação de Créditos (PLC)²¹, efetuada no sistema contabilístico e que é enviada por meios eletrónicos à Direção-Geral do Orçamento que, uma vez aprovado, despoleta uma transferência bancária via IGCP (Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E) para a conta do organismo. Nos termos das fases anteriormente descritas, o pedido corresponde ao momento do apuramento e liquidação, que uma vez concluída a ordem de transferência bancária será reconhecida como cobrada pelo Serviço.

No âmbito de avaliação do processo de receita é relevante ter em atenção o conhecimento de que fases têm impacto contabilístico e em que mapas da prestação de contas se refletem:

²¹ Vide a propósito Decreto-Lei 155/92 e Decreto-Lei 232/97

Fase do ciclo de realização da receita	Registo contabilístico (sim/não)	Impacto orçamental Mapa 7.2(sim/não)	Impacto tesouraria Mapa 7.3 (sim/não)	Impacto económico DR (sim/não)	Impacto financeiro Balanço (sim/não)
Pedido ou encomenda	Não				
Processamento	Não				
Facturação (ou equivalente)	Sim			Sim	Sim
Liquidação	Sim (*)	Sim			Sim (*)
Arrecadação	Sim				Sim
Cobrança	Sim	Sim	Sim		Sim

Fonte: Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010

Figura 35 – Impactos das fases da receita nos mapas contabilísticos

Nota (*): presentemente, para a administração central e mercê de Norma interpretativa da Comissão Nacional de Normalização Contabilística para a Administração Pública, publicada no Aviso n.º 7466/2001 (2.a série), a liquidação deve coincidir contabilisticamente com a faturação. Decorrem contudo diversas abordagens nos sistemas de informação.

3.6.6. Exercícios

De forma a consubstanciar os conceitos inerentes a cada um dos principais mapas de prestação de contas, bem como a sedimentar a tipologia de informação que concorre para cada mapa, apresentam-se de seguida alguns exercícios muito simples de auto aferição.

1. O mapa da Demonstração dos resultados reflete:

- A posição financeira da entidade
- As receitas cobradas, as despesas pagas e os saldos de gerência, incluindo período complementar
- O desempenho da entidade
- As receitas cobradas e as despesas pagas

R: A resposta correta é a c).

2. No Mapa dos Fluxos de Caixa figuram:

- As dívidas a pagar e a receber e os saldos de conta corrente
- As receitas cobradas, as despesas pagas e os saldos de gerência, incluindo período complementar
- Os custos, os proveitos e o resultado líquido
- As receitas cobradas e as despesas pagas

R: A resposta correta é a b).

3. O mapa do Balanço reflete:

- a) A posição financeira da entidade
- b) As receitas cobradas, as despesas pagas e os saldos de gerência, incluindo período complementar
- c) O desempenho da entidade
- d) As receitas cobradas e as despesas pagas

R: A resposta correta é a a).

4. O cabimento deve ser relatado:

- a) No mapa de controlo orçamental da despesa
- b) No balanço
- c) Na Demonstração de resultados
- d) Em nenhum mapa oficial de prestação de contas.

R: Em nenhum.

5. A adjudicação de uma empreitada de construção de uma escola com celebração de contrato deve ser relatada:

- a) No mapa de contas ordem
- b) No passivo do Balanço
- c) Nos custos da Demonstração de resultados
- d) Nos compromissos do mapa do controlo orçamental da despesa

R: A adjudicação com contrato corresponde ao conceito de obrigação contratual, logo de compromisso, pelo que deve ser registado no mapa do controlo orçamental da despesa.

6. A autorização de pagamento deve ser relatada para efeitos de fecho de ano económico:

- a) No mapa de controlo orçamental da despesa
- b) No balanço
- c) Na Demonstração de resultados
- d) Em nenhuma Demonstração Financeira ou Anexo

R: A autorização de pagamento constitui um ato administrativo sem registo contabilístico e nos organismos do Estado só permitida nas condições de prazo expressas em cada ano no Decreto-Lei de Execução Orçamental. Esta caduca se o pagamento não for concretizado nas condições definidas neste diploma face à anualidade do orçamento.

7. No Mapa do controlo orçamental da receita figuram:

- a) Os saldos de gerência a receita cobrada e a despesa paga, mesmo que em período complementar
- b) As receitas cobradas, as receitas liquidadas, anulações, reembolsos e restituições e as receitas por cobrar, entre outros
- c) Os custos, proveitos e o resultado líquido
- d) As receitas cobradas e as anulações

R: Todas as colunas referidas na alínea b) conforme se pode verificar da observação do mapa.

8. Supondo que na rubrica de classificação económica de estudos, projetos e consultadoria tem a seguinte informação: total de cabimentos 100.000, total de compromissos 60.000, total de faturas registadas 30.000 e total de pagamentos 10.000. Na suposição que os processos administrativos e legais estão todos corretos, as operações possíveis de registar nesta rubrica são:

- a) Adjudicação de 70.000 relativo a aquisição de mobiliário
- b) Pagamento de 5.000 relativo a deslocações ao estrangeiro
- c) Pagamento de 20.000 de serviços de apoio na implementação de POCP
- d) Adjudicação de 50.000 de serviços de apoio na implementação de POCP

R: A alínea a) não se enquadra na natureza nem há suficiente saldo, a alínea b) não se enquadra na natureza da despesa, a alínea c) está correta, a alínea d) não está correta pois a adjudicação corresponde a compromissos e já não há suficiente saldo de cabimento.

9. Supondo que na rubrica de classificação económica de seminários, exposições e similares tem como dotação disponível 20.000. Na suposição que os processos administrativos e legais estão todos corretos, as operações possíveis de registar nesta rubrica são:

- a) Cabimento de 70.000 relativo a seminários
- b) Pagamento de 5.000 relativo a deslocações ao estrangeiro
- c) Cabimento de 15.000 de exposições
- d) Cabimento de 20.000 de formação profissional externa

R: A resposta correta é a c), face à natureza da despesa e ao saldo de dotação.

10. A despesa com congressos no âmbito de uma participação oficial fica melhor enquadrada numa classificação económica de:

- a) Despesa corrente – Despesas de pessoal – Abonos variáveis ou eventuais – Formação
- b) Despesa corrente – Aquisição de bens e serviços – Aquisição de serviços – Representação dos serviços
- c) Despesa corrente – Aquisição de bens e serviços – Aquisição de serviços – Seminários, exposições e similares
- d) Despesa corrente – Aquisição de bens e serviços – Aquisição de serviços – Formação

R: A resposta correta é a b), face à natureza da despesa conforme notas explicativas do classificador económico constante do Decreto-lei 26/2002.

11. Considere as seguintes informações relativas ao mês de dezembro: saldo inicial de caixa e bancos de 20.000, pagamento de faturas a fornecedores de 120.000, faturação de prestação de serviços a utentes em dezembro por 40.000, consumo de água do mês por faturar de 7.000, aquisição de equipamento técnico no valor 10.000e cobrança de faturas a utentes de 250.000. O saldo de gerência do mês de dezembro deverá ser:

- a) 33.000 euros positivos
- b) 30.000 euros positivos
- c) 150.000 euros positivos
- d) 160.000 euros negativos

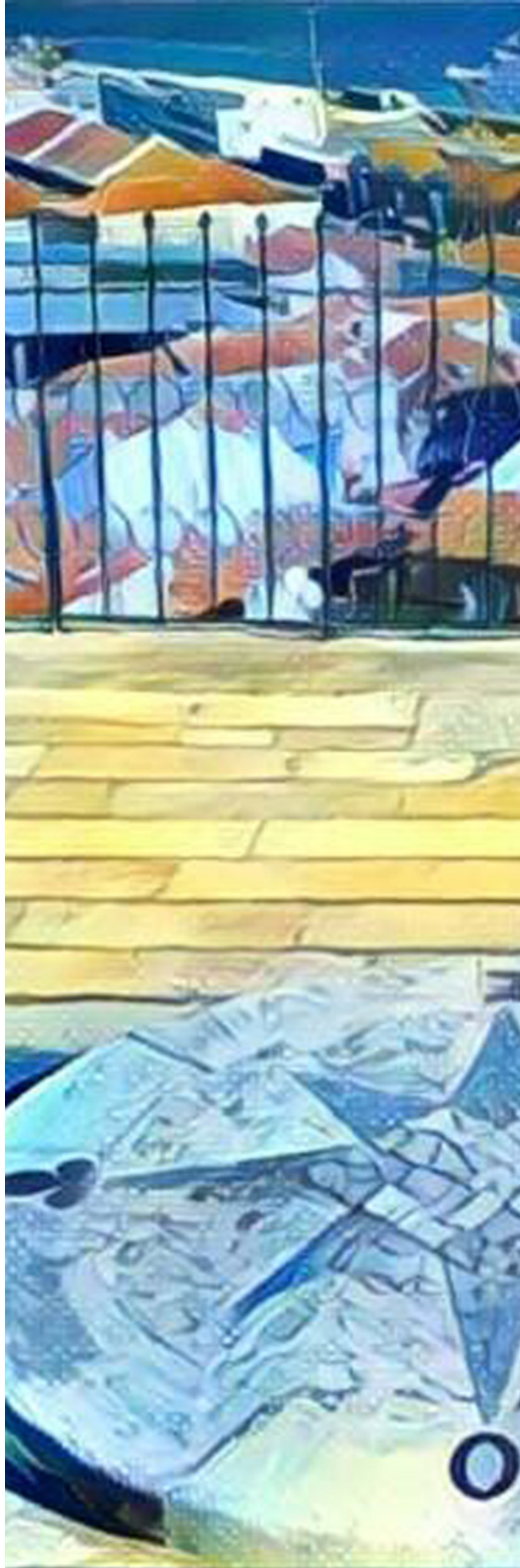
R: Para o cálculo há que ter em conta a regra de equilíbrio definida para o mapa de fluxos de caixa com os restantes mapas.

Recebimentos	Pagamentos
<p>Saldo da gerência anterior 20.000</p> <p>Receitas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotações orçamentais • Operações de tesouraria • Recebido Tesouro – RP's • 250.000. 	<p>Despesas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Despesas orçamentais • Operações de tesouraria • Entregue ao Tesouro – RP's • 120.000 <p>Saldo para a gerência seguinte $20000+250000-120000=150000$</p>

12. Suponha que está a encerrar as demonstrações financeiras do seu organismo público e tem a seguinte situação refletida nos seus mapas de prestação de contas com referência a 31 de Dezembro: compromissos por pagar faturados de 65.000, compromissos futuros para o ano seguinte de 230.000 e para daqui a dois anos de 320.000. Tendo presente as vinculações externas, a contabilidade dos compromissos e as regras para as despesas relativas a anos anteriores, deve cabimentar e comprometer no início do ano económico seguinte:

- a) 295.000
- b) 65.000
- c) 0
- d) 615.000

R: A resposta correta é a a), pois todos os compromissos que não se pagam no ano terão que transitar a consumir o orçamento do ano seguinte (65.000), devendo-se proceder ao reescalamento de compromissos do ano seguinte (230.000).



4. Hiperligações e referências bibliográficas

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

HIPERLIGAÇÕES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 4. Hiperligações e referências bibliográficas;
- 4.1. Hiperligações;
- 4.2. Referências bibliográficas;
- 4.3. Referências bibliográficas (legislação estrutural e outros documentos oficiais estruturais).

4. Hiperligações e referências bibliográficas

4.1. Hiperligações

- [Centro de Estudos Judiciários](#)
- [Comissão Europeia](#)
- [Parlamento Europeu](#)
- www.dgo.pt – Direção-Geral do Orçamento
- www.transparency.org
- BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector) <http://www.integriteitoverheid.nl/>
- OECD - www.oecd.org
- www.transparency.org
- [October 2007 ECOFIN Council conclusions](#) on improving the effectiveness of the Stability and Growth Pact
- [October 2006 ECOFIN Council conclusions](#) on the quality of public finances
- [Article 126 of the Treaty \(ex Article 104 TEC\)](#) – the Excessive Deficit Procedure (EDP)
- [Protocol \(No 12\) on the excessive deficit procedure](#) annexed to the Treaty
- [Council Regulation \(EC\) 479/2009](#) on the application of the Protocol on the EDP
- [October 2006 ECOFIN Council conclusions](#) on the quality of public finances
- [Article 126 of the Treaty \(ex Article 104 TEC\)](#) – the Excessive Deficit Procedure (EDP)
- [Protocol \(No 12\) on the excessive deficit procedure](#) annexed to the Treaty
- [Council Regulation \(EC\) 479/2009](#) on the application of the Protocol on the EDP
- Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10143.pdf>
- Treasury Reference Model (1) <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/trm.pdf>
- Treasury Reference Model (2)

<http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALMGMT/Resources/313217-1196229169083/4441154-1196275288288/4444688-1196371176805/TreasuryReferenceModelpp1108.pdf>

4.2. Referências bibliográficas

- **Gestão Orçamental & Contabilidade Pública; PINTO, Ana Calado; SANTOS, Paula Gomes dos, MELO, Tiago Joanaz de, 2013, 2ª Edição, 2014, ATF**
- **Gestão de Compromissos – Leis dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso analisada e comentada; PINTO, Ana Calado; SANTOS, Paula Gomes dos; Costa, Paula Reis; MELO, Tiago Joanaz de, 2014, INA**
- **Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), Ana Pinto & Tiago Joanaz de Melo, 2010 (revisão 2012)**
- **Construção de Orçamentos em Tempos de Crise Financeira (Manual de curso, INA), Tiago Joanaz de Melo, 2011**
- **O controlo da boa gestão financeira (material de suporte de curso, INA), Tiago Joanaz de Melo, 2012 (revisão 2014)**
- Performance Budgeting in OECD Countries, OECD, 2007
- The Balanced Scorecard, Kaplan & Norton, 2002
- Diamond, Jack, “Performance Budgeting: Managing the Reform Process, FMI, 2001
- [October 2007 ECOFIN Council conclusions](#) on improving the effectiveness of the Stability and Growth Pact
- Avaliação do Processo Orçamental em Portugal - OCDE (2008)
- Comissão Europeia, “Annual macro-economic database”

4.3. Referências bibliográficas (legislação estrutural e outros documentos oficiais estruturais)

- Tratado de Maastricht e Pacto de Estabilidade
- REGULAMENTO -CE, Euratom- N.º 1605/2002 DO CONSELHO se 25 de junho de 2002
- Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, 52/2011, de 13 de outubro e Lei n.º 37/2013 de 14 de junho
- Documento de Estratégia Orçamental

<http://www.portugal.gov.pt/media/989698/20130430%20mf%20deo%202013%202017.pdf>

- Lei n.º 8/90, 20/2 (Lei de bases da contabilidade pública)
- Decreto-Lei n.º 155/92, 28/7), alterado pelo Decretos-Leis n.ºs 275 -A/93, de 9 de agosto, e 113/95, de 25 de maio, pela Lei n.º 10 -B/96, de 23 de março, pelo Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro, pela Lei n.º 55 -B/2004, de 30 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 29 - A/2011, de 1 de março, e pela Lei n.º 83 - C/2013, de 31 de dezembro (RAFE) – que regulamenta a anterior
- Avaliação do Processo Orçamental em Portugal - OCDE (2008)
- Relatório da Comissão para a Orçamentação por Programas
- Código do Procedimento Administrativo - Decreto-Lei 442/91, 15 novembro
- Decreto-Lei n.º 275-A/93, 9/8 (Tesouraria do Estado e competências DGT)
- Decreto-Lei n.º 171/94, 24/6 (Classificador funcional)
- Decreto-Lei n.º 26/02, 14/2 (Classificador económico)
- Decreto-Lei n.º 183/96, 27/9 (Regras plano e relatório anual de atividades)
- Decreto-Lei n.º 71/95, 15/4 (Regras de alterações orçamentais)
- Decreto-Lei n.º 191/99, 5/6 (Tesouraria única)
- Lei 64-C/2011, de 31 de dezembro (Lei de estratégia orçamental)
- Lei 64-B/2007, de 28 de setembro (sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública (SIADAP) Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro e SIADAP1 – Construção do QUAR – Linhas de Orientação
- Anexo I ao Relatório da Proposta de Lei do Orçamento de Estado de 2013
- Decreto-Lei 232/97, de 3 de setembro (POCP)
- Lei 7-A/2016, de 30 de março (Orçamento do Estado de 2016)
- Lei 42/2016, de 28 de dezembro (Orçamento do Estado de 2017)
- Lei 7-B/2016, de 30 de março (Grandes Opções do Plano de 2016)
- Lei 41/2016, de 28 de dezembro (Grandes Opções do Plano de 2017)
- Decreto-Lei 18/2016, de 13 de abril (DLEO - Decreto de Execução Orçamental)
- Lei 8/2012 (LCPA), de 21 de fevereiro com republicação integral das alterações com a Lei 22/2015 de 17 de março e posteriores alterações introduzidas pela Lei 42/2016, de 28 de dezembro
- Decreto-Lei 127/2012, de 21 de junho, com republicação integral de alterações com o Decreto-Lei 99/2015, de 2 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei 42/2016 de 28 de dezembro de 2016, + Manual LCPA, da DGO

- LEO - Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, e 52/2011, de 13 de outubro, Lei 37/2012, de 14 de junho, Lei 41 /2014, de 10 de julho, Lei 151/2015, de 11 de setembro
- CGE de 2011, Volume I
- Decreto-Le 117/2011 (LOMF - Lei Orgânica do Ministério das Finanças), de 15 de dezembro
- RCM 12/2012 (TIC), de 7 de fevereiro
- Lei nº 98/97, alterada pelas Leis n.ºs 87 -B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55 -B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3 -B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro, com republicação com a Lei n.º 20/2015 de 9 de março e alterações pela Lei 42/2016, de 28 de dezembro (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas)

Título:

Guia de Orçamento e Contabilidade dos Tribunais

Ano de Publicação: 2017

ISBN: 978-989-8815-51-4

Série: Direção de Comarcas

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt