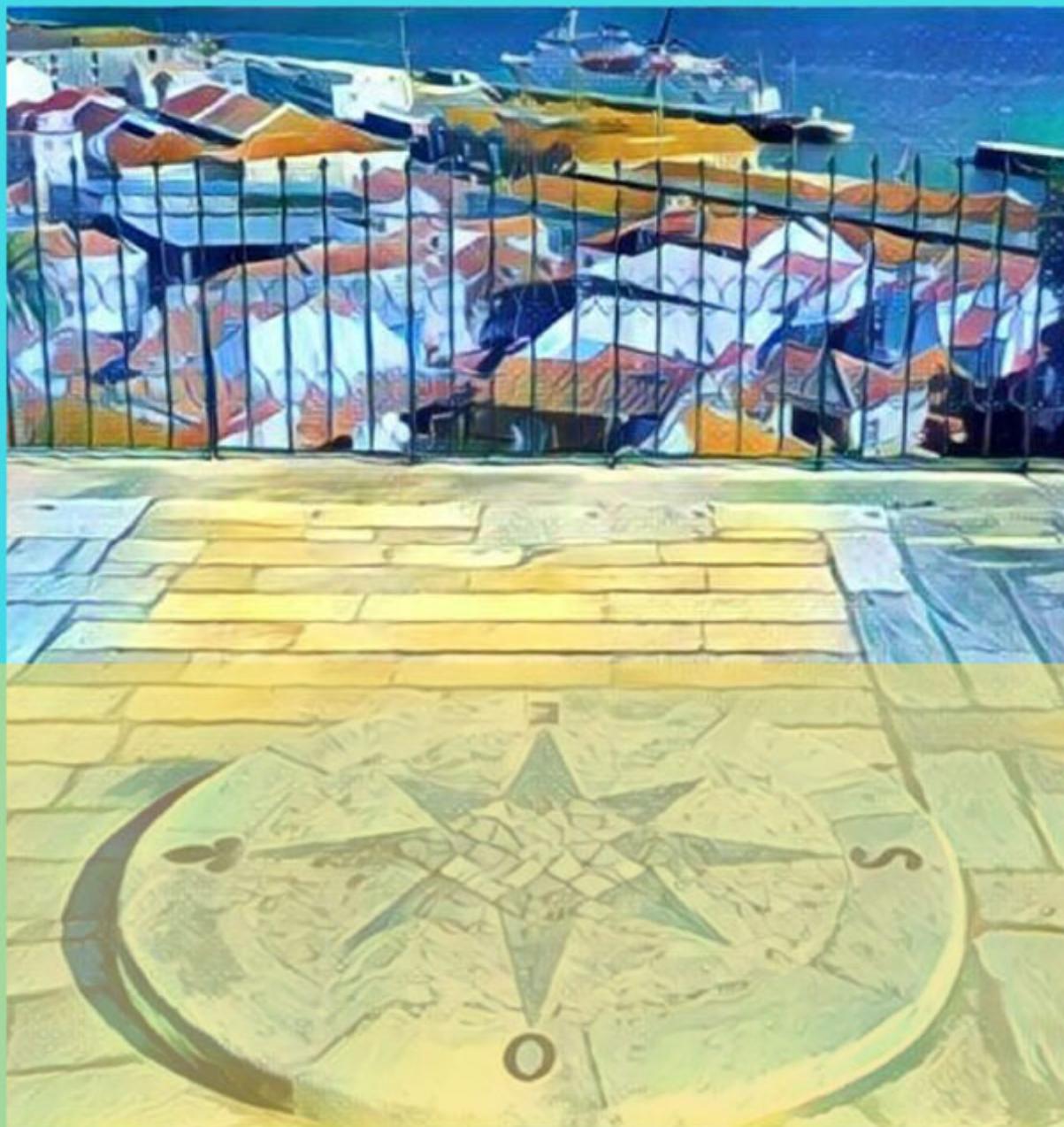


GUIA PRÁTICO



**GUIA DE ORÇAMENTO E
CONTABILIDADE DOS
TRIBUNAIS**
4.ª EDIÇÃO

MARÇO 2020

40 ANOS
CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

COLEÇÃO DIREÇÃO
DE COMARCAS



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

Coordenadora do Departamento de Relações Internacionais

Helena Leitão, Procuradora da República

Grafismo

Ana Caçapo - CEJ

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, designadamente alterações decorrentes da adoção de novo regime contabilístico, bem como a pedidos de densificação de informação colocados ao autor atentos sugestões recolhidos para incluir algumas especificidades relacionadas com o caso concreto dos Tribunais, procedeu-se a uma nova revisão e atualização que resultou nesta 4.^a Edição.

C E N T R O
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 (4.^a edição)

Revisão final:

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

Ana Caçapo – Departamento da Formação do CEJ

Notas:

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

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

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as 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.

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
4.ª edição – 05/03/2020	

GUIA DE ORÇAMENTO E CONTABILIDADE DOS TRIBUNAIS

Índice

I. Introdução	11
II. Objetivos	11
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
1.3.1. A codificação geral	18
1.3.2. O caso particular dos Tribunais	30
1.4. O Orçamento de Desempenho	32
1.4.1. O Conceito	32
1.4.2. O orçamento de desempenho integrado nos Instrumentos legais de planeamento	33
2. Construção do orçamento	37
2.1. Competências dos Administradores Judiciários em matéria orçamental	37
2.2. As limitações na definição de um orçamento	38
2.3. O fundo de maneo	44
3. Regras de gestão: execução e acompanhamento	51
3.1. Competências dos Administradores Judiciários em matéria de gestão orçamental e financeira	51
3.2. O ciclo da despesa	53
3.2.1. O caso geral	53
3.2.2. A divisão de responsabilidades entre os tribunais sem autonomia administrativa e a DGAJ	55
3.3. Regras para autorização de despesa	56
3.4. Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso	59
3.4.1. Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – LCPA	59
3.4.2. Os objetivos da LCPA	59
3.4.3. O conceito dos Fundos Disponíveis	60
3.4.4. Caso prático de cálculo de Fundos Disponíveis	63
3.4.5. Regras de assunção de compromissos	65
3.4.6. Os casos excecionais	66
3.5. Regras para autorização de pagamento	67
3.6. Regras de gestão patrimonial	70
3.6.1. O Património e o Balanço	70
3.6.2. A Demonstração dos Resultados (DR) e os indicadores de eficiência	78
3.6.3. Os mapas de execução orçamental	80
3.6.4. O encerramento das contas e abertura de ano	83
3.6.5. As fases da execução e a alimentação dos mapas da prestação de contas	85
3.6.6. Exercícios	87

4. Hiperligações e referências bibliográficas	93
4.1. Hiperligações	93
4.2. Referências bibliográficas	94
4.3. Referências bibliográficas (legislação estrutural e outros documentos oficiais estruturais)	94



INTRODUÇÃO, OBJETIVOS E 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

1. REGRAS ORÇAMENTAIS

- 1. Regras orçamentais;
- 1.1. O conceito de orçamento;
- 1.2. Os princípios contabilísticos;
- 1.3. A estrutura contabilística do orçamento;
- 1.3.1. A codificação geral;
- 1.3.2. O caso particular dos Tribunais;
- 1.4. O Orçamento de Desempenho.

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.

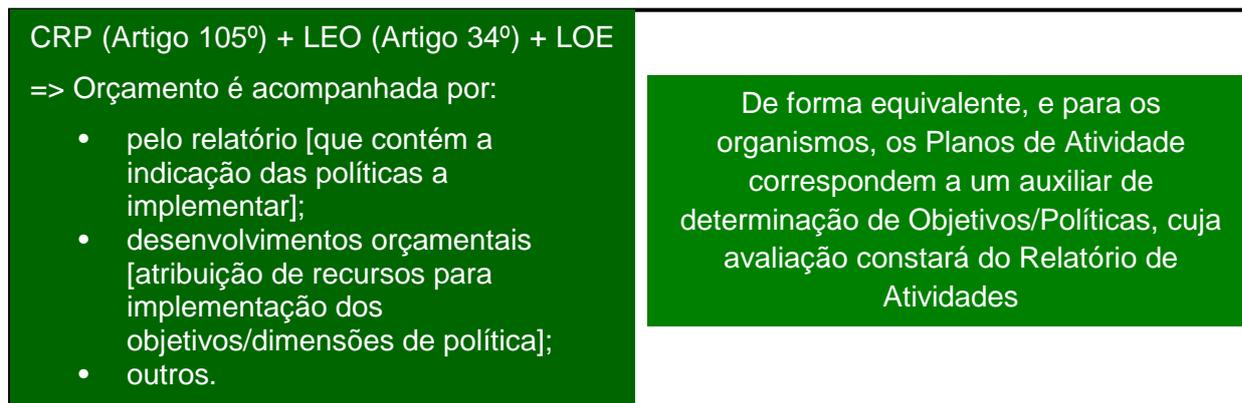
Da mesma forma que o Orçamento de Estado deve ser definido de forma alinhada com as Grandes Opções do Plano (GOP)² e PE(C)³ e objetivos de política definidos nos termos dos artigos 64.º e 72.º-A da LEO, o orçamento de cada organismo deve ser definido em alinhamento com os seus objetivos estratégicos 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, constitui-se formalmente 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, com a alteração introduzida pela Lei 37/2018, de 7 de agosto, [até 1 de abril de 2020], 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 orçamentais em vigor são os que constam da mesma.

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

- **Anualidade e Plurianualidade** (conforme decorre do artigo.º 106.º da CRP e do 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.

- **Estabilidade orçamental** (artigo 10º, LEO): Situação de equilíbrio ou excedente orçamental; **Equilíbrio**, nos termos do Artigo 105.º da CRP implica os recursos (receitas) necessários para cobrir todas as despesas.

- **Princípio da sustentabilidade das finanças públicas** (artigo 11.º, LEO): 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.

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

- **Solidariedade recíproca** (artigo 12.º, LEO): 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.

- **Princípio da economia, eficiência e eficácia** (Artigo 18.º, LEO): 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.

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

- **Transparência orçamental** (artigo 19º, LEO): 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.

- **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.

- **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.

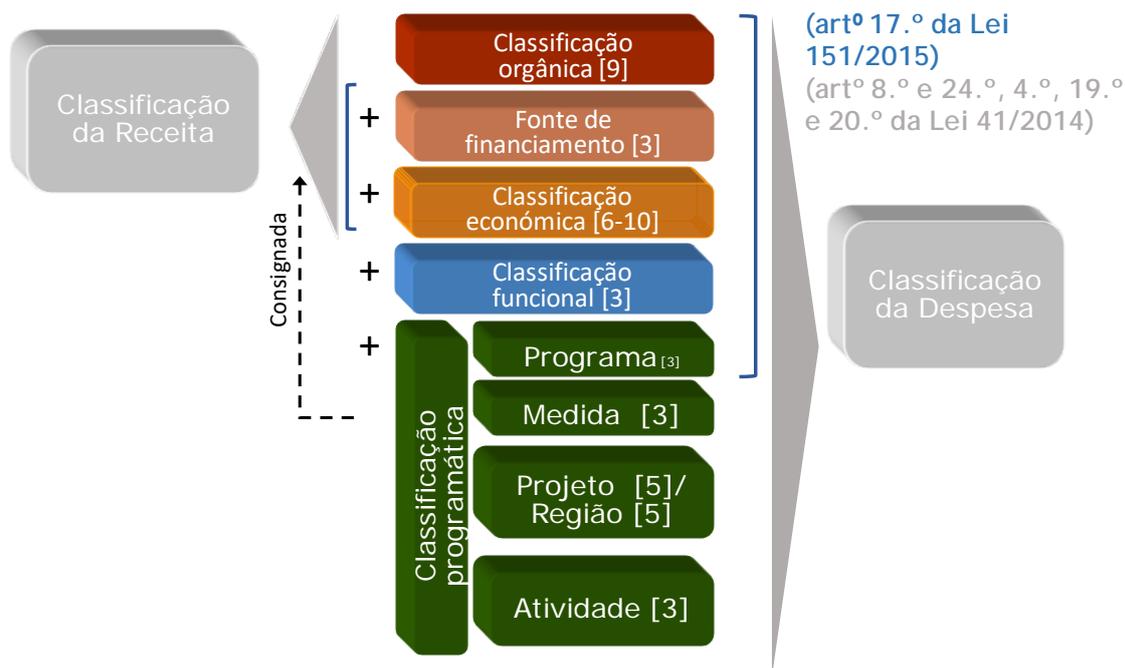
1.3. A estrutura contabilística do orçamento

1.3.1 A codificação geral

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 o conjunto de classificações orçamentais com que são especificados os valores de receita e despesa no orçamento do Estado, indicando 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). As chavetas a azul indicam as classificações constantes do artigo 17.º da (nova) LEO, que caracteriza o princípio da especificação da receita e despesa. As chavetas a cinzento refletem a inscrição efetiva nos sistemas e os artigos da anterior LEO para este efeito ainda em vigor. A figura assinala ainda as tipologias de correspondências de consignação de receita e despesas nos sistemas centrais das finanças.

Figura 2 – Estrutura contabilística do orçamento



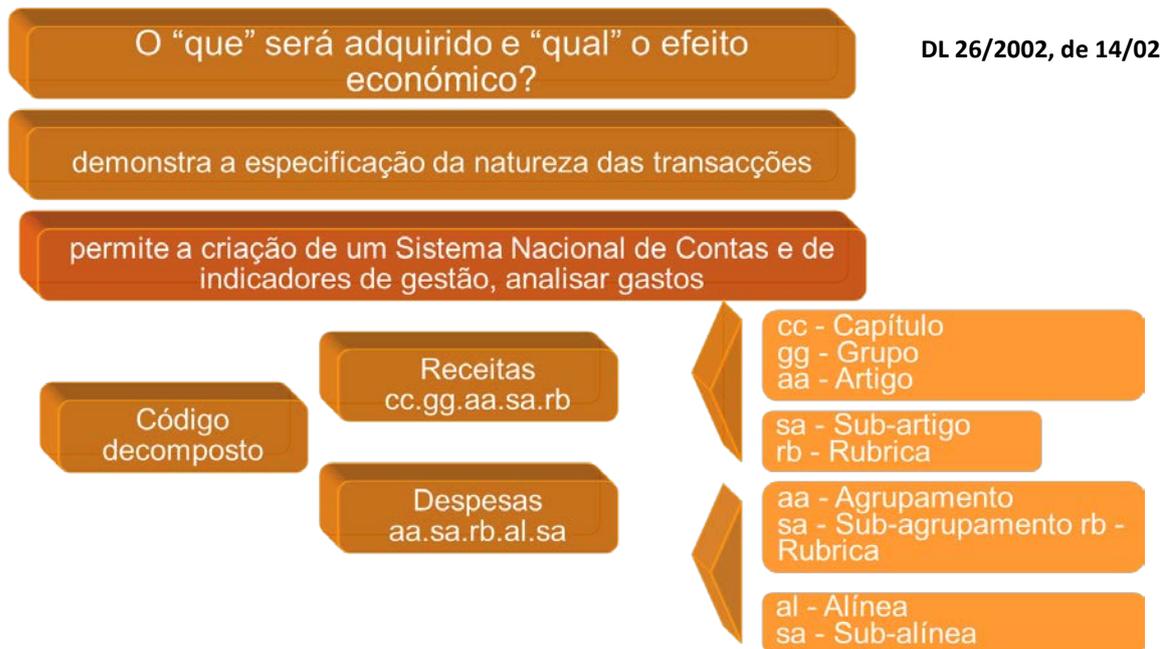
Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2ª Edição, 2014

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

Para uma melhor compreensão desta figura, ver a transposição prática na figura 10 adiante.

A Classificação Económica⁶ é definida nos termos do Decreto-Lei 26/2002, de 14 de fevereiro, com as características representadas na figura seguinte, em que o diploma define os códigos a 6 dígitos, permitindo densificação até aos 10:

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 segregar, 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;

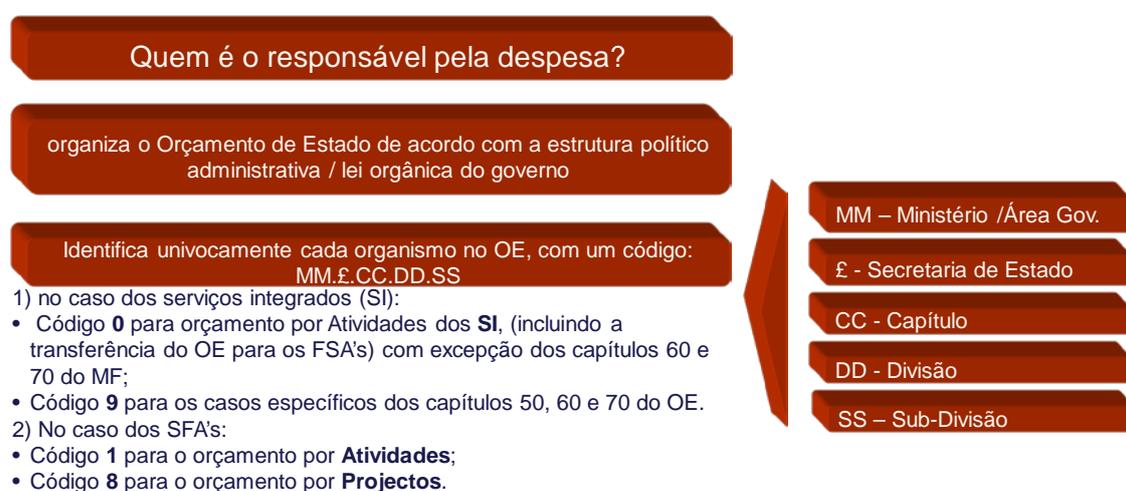
02.02.16 – «Seminários, exposições e similares». – Englobam-se as despesas decorrentes da realização de seminários, exposições e similares promovidos pela entidade;

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). Salienta-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 consagração de receita à despesa⁸:

⁸ **Leitura obrigatória** - Vide tabelas de fontes de financiamento publicadas no sítio da DGO em cada Circular Série A com as instruções de preparação do Orçamento. No caso do OE 2020, ver o anexo à Circular 1394, disponível em https://www.dgo.gov.pt/instrucoes/Paginas/Instrucoes_Ano.aspx?Ano=2019.

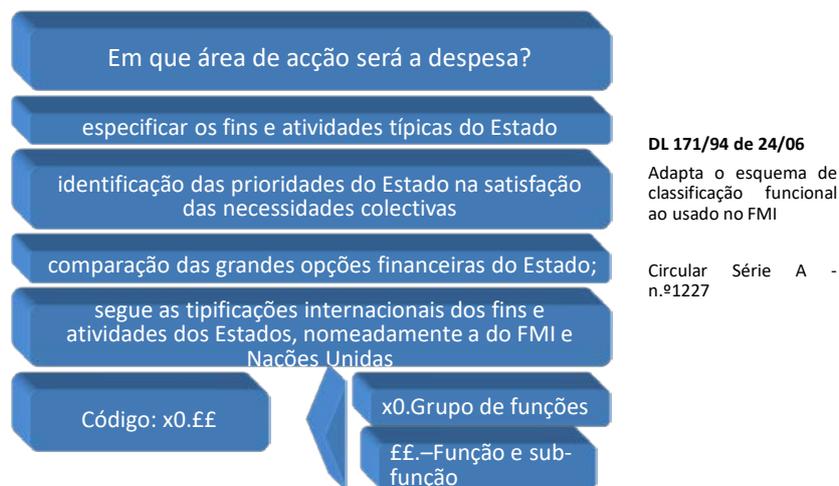
Figura 5 – Características das fontes de financiamento



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, equacionando-se a adoção da classificação das Nações Unidas – *Classification of Function of Government (COFOG)*, em uso pelo EUROSTAT¹⁰ numa desagregação a 4 dígitos . 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 a seguintes principais características:

Figura 6 – Características das fontes de financiamento



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

¹⁰ Eurostat, autoridade estatística da União Europeia

Representa-se de seguida a totalidade dos Grupos de Funções e Funções, densificando as Subfunções que se aplicam aos Tribunais, conforme adiante apresentado no ponto 1.3.2, e que são “SERVIÇOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA” (em que se insere a “administração Geral”) e “SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS” (em que se insere o “Sistema judiciário”).

Figura 7 – Grupos de Funções e Funções do Estado (com densificação das Funções 11 e 13)

GRUPO

FUNÇÃO

Subfunção

1	0	0	FUNÇÕES GERAIS DE SOBERANIA
1	1	0	SERVIÇOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
1	1	1	Administração Geral
1	1	2	Negócios estrangeiros
1	1	3	Cooperação económica externa
1	1	4	Investigação científica de carácter geral
1	2	0	DEFESA NACIONAL
1	3	0	SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS
1	3	1	Administração e regulamentação
1	3	2	Investigação
1	3	3	Forças de segurança
1	3	4	Sistema judiciário
1	3	5	Sistema prisional, de reinserção social e de menores
2	0	0	FUNÇÕES SOCIAIS
2	1	0	EDUCAÇÃO
2	2	0	SAÚDE
2	3	0	SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAIS
2	4	0	HABITAÇÃO E SERVIÇOS COLETIVOS
2	5	0	SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS
3	0	0	FUNÇÕES ECONÓMICAS
3	1	0	AGRICULTURA E PECUÁRIA, SILVICULTURA, CAÇA E PESCA
3	2	0	INDÚSTRIA E ENERGIA
3	3	0	TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
3	4	0	COMÉRCIO E TURISMO
3	5	0	OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS
4	0	0	OUTRAS FUNÇÕES
4	1	0	OPERAÇÕES DA DÍVIDA PÚBLICA
4	2	0	TRANSFERÊNCIAS ENTRE ADMINISTRAÇÕES
4	3	0	DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS

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, constantes da Lei 41/2014:

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 subsetores 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.

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

Figura 8 – A composição dos Programas e Medidas

Programas

- Envelope financeiro;
- Responsabilidade de um Ministro;
- Estrutura verticalizada;
- Conforme responsabilidade política- administrativa.

Medidas

- Alinhamento à classificação funcional;
- Medida de transversalidade;
- No passado alinhadas com as GOP.

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

Ressalve-se que no que respeita às Medidas, nos últimos anos retomou-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.

Assim, nos termos das recentes Circulares com instruções para a preparação do Orçamento, e de acordo com determinação dos Governos, as Medidas, em regra, alinham-se com classificações funcionais¹¹. 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 (caso das Finanças) ou em que um Programa se constitui como uma área governativa com diferentes Ministros responsáveis por diferentes áreas de atuação como é o caso da Governação). Veja-se a título de exemplo os Programas definidos para o Orçamento de 2020:

¹¹ **Leitura obrigatória** – Circular Série A 1384 da DGO, no que concerne à tabela de Programas e Medidas.

Figura 9 – A composição dos Programas e Medidas

Programa	Designação Programa	Ministério	Ministério Executor
001	ÓRGÃOS DE SOBERANIA	01	Encargos Gerais do Estado
002	GOVERNAÇÃO	02 09 11	Presidência do Conselho de Ministros Modernização do Estado e da Administração Pública Planeamento
003	ECONOMIA	03	Ministério da Economia
004	REPRESENTAÇÃO EXTERNA	04	Ministério dos Negócios Estrangeiros
005	FINANÇAS	05	Ministério das Finanças
006	GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	05	Ministério das Finanças
007	DEFESA	06	Ministério da Defesa Nacional
008	SEGURANÇA INTERNA	07	Ministério da Administração Interna
009	JUSTIÇA	08	Ministério da Justiça
012	CULTURA	11	Ministério da Cultura
013	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	12	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
014	ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	13	Ministério da Educação
015	TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	14	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
016	SAÚDE	15	Ministério da Saúde
017	AMBIENTE	16	Ministério do Ambiente
018	INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	16	Ministério das Infraestruturas e Habitação
020	AGRICULTURA, FLORESTAS, DESENVOLVIMENTO RURAL E MAR	19	Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural
021	MAR	21	Ministério do Mar

Fonte: Proposta de Lei 69/XXII/2019

Com a Lei Orgânica do XXII Governo Constitucional, no âmbito do reforço do centro de Governo com a instituição de 4 Ministros de Estado, inscreve-se Programa “002 – Governação”, o orçamento das áreas de atuação transversais de 3 Ministros, além do Primeiro Ministro: Planeamento, Modernização do Estado e da Administração Pública, e Coesão Territorial. Para cada Programa, o respetivo Ministro identifica a entidade que opera como Entidade Coordenadora, sendo possível uma Entidade Coordenadora abranger mais do que um Programa. É o caso do orçamento de 2020, em que a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministro consolida essas funções para vários Programas: “02 – Governação”, “12 – Cultura” e “18 – Infraestruturas e Habitação”. 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).

Adicionalmente, e até que esteja em vigor estrutura Programática da nova LEO, que permite criar Programas transversais às diferentes áreas governativas (artigo 46.º da nova LEO), a transversalidade orçamental implementa-se com recurso a Medidas. Um exemplo paradigmático é a Medida “084 – Simplex”, que permite inscrever transversalmente a todos os ministérios, projetos na área da modernização.

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.

Os limites de orçamento de cada Programa, e até à plena entrada em vigor da Lei 151/2015, definem-se nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 41/2014).

Artigo 12º-B

Programa de Estabilidade e Crescimento

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 tabela¹²:

Figura 10 – As dimensões de classificação orçamental

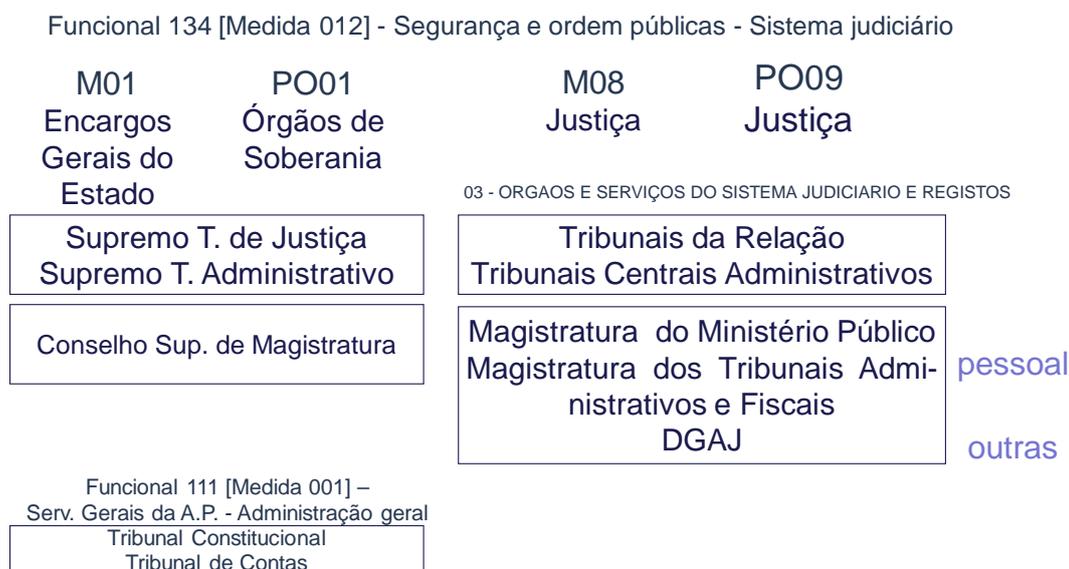
Classificação	Estrutura	Base legal	Tipo de informação
Económica	xx.yy.zz.aa.ss	6 dígitos definidos pelo Decreto-Lei 26/2002, sendo os restantes densificados ou pelo Ministério das Finanças ou por cada SFA	Natureza da despesa ou receita
Fonte de Financiamento	FFF	Enunciada no artigo 17.º da Lei 151/2015,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

¹² **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.

1.3.2 O caso particular dos tribunais

Tendo presente a estrutura de classificações orçamentais apresentada na figura 2, a estruturação do Orçamento dos Tribunais, no que respeita à organização por Programas, Ministério, Funcional e Medidas, pode sintetizar-se esquematicamente da seguinte forma:

Figura 11 – Inscrição orgânica do orçamento dos Tribunais



No caso dos Tribunais, as Medidas têm uma relação de 1 para 1 com a classificação funcional e a mesma descrição, e.g., a descrição da funcional 134 é a mesma da medida 012 (Segurança e ordem públicas).

Os orçamentos dos Tribunais apresentam-se no Orçamento do Estado da seguinte forma:

- As entidades que integram os órgãos de soberania, e designadamente no caso da Justiça os Supremos Tribunais e o Conselho Superior de Magistratura, têm o seu orçamento inscrito em orgânicas de Órgãos de Soberania, com código de “Ministério” 01, correspondente código de Programa Orçamental “01 – Encargos gerais do Estado”.
- O orçamento dos demais Tribunais é inscrito no código de Ministério correspondente à Justiça (para 2020, o código de Ministério é “08 – Justiça” e o Capítulo da Orgânica “03 – ORGAOS E SERVIÇOS DO SISTEMA JUDICIARIO E REGISTOS”) para o correspondente Programa (que em 2020 é o “09 – Justiça”). O referido capítulo desagrega-se em várias Divisões (conforme estrutura apresentada na Figura 4), tendo orçamento autónomo os Tribunais da relação:
 - 04 - TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA;
 - 05 – TRIBUNAL DA RELAÇÃO DO PORTO;

- 06 - TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE COIMBRA;
 - 07 – TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE EVORA;
 - 08 - TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE GUIMARAES;
 - 09 - TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO – SUL;
 - 10 – TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO – NORTE;
 - 02 - MAGISTRATURA DO MINISTERIO PUBLICO;
 - 03 - MAGISTRATURAS DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS.
- No que respeita aos Tribunais Cíveis e Fiscais, o processamento é executado com o apoio da Direção-Geral de Administração da Justiça, estando inscrito em duas Divisões:
 - 02 - MAGISTRATURA DO MINISTERIO PUBLICO
 - 03 - MAGISTRATURAS DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAI.
 - A classificação funcional das entidades referidas é a “134 – Sistema judiciário” e Medida “012 – Sistema judiciário”, com exceção do Tribunal Constitucional, que tal como o Tribunal de Contas, apresentam o seu orçamento inscrito na Funcional “111 – Administração Geral” e Medida “001 – Administração Geral”.
 - A classificação de Medida utilizada é em regra a “012 -Segurança e ordem públicas - Sistema judiciário”, com exceção do Tribunal Constitucional, que tal como o Tribunal de Contas, apresenta o seu orçamento na Medida “001 – Serv. Gerais da A.P. – Administração geral”.

A título de exemplo, mostra-se um extrato do Orçamento do Supremo Tribunal de Justiça, conforme mapa designado “Desenvolvimentos orçamentais” publicado no site da Direção-Geral do Orçamento (DGO), que no cabeçalho mostra a classificação orgânica (Ministério 01 – ENCARGOS GERAIS DO ESTADO; Capítulo 03 SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA; Divisão 03 SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA), e que em colunas mostra Programa, Medida, Funcional, Classificação Económica e valores por Fontes de Financiamento.

Figura 12 – Extrato de orçamento de Tribunal inscrito nos órgãos de soberania

ORÇAMENTO DE ESTADO 2020											MAPA OE-12	
DESENVOLVIMENTO DAS DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS												
PROG	MED	FUNC	CLASS. ECONÓMICA	DESPESA	FONTES DE FINANCIAMENTO						TOTAL DESPESAS (EM EUROS)	
					RECEITAS DE IMPOSTOS	RECEITAS PRÓPRIAS	TRANSFERÊNCIAS AP	FEDER	FUNDO COESÃO	FSE		FEOGA
001		002		DEGADOS DE SOBERANIA								
			01	SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - SISTEMA JUDICIÁRIO								
				DESPESAS COM O PESSOAL								
			01.01	RENUMERAÇÕES FIXAS E PERMANENTES								
			01.01.01	TITULARES DE ÓRGÃOS DE SOBERANIA E MEMBROS DE ÓRGÃOS AJUTARQU	5 969 364							5 969 364
			01.01.03	PESSOAL DOS QUADROS-REGIME DE FUNÇÃO PÚBLICA	732 648		518 339					1 250 987
			01.01.08	PESSOAL AGUARDANDO APOSENTAÇÃO	25 000							25 000
			01.01.11	REPRESENTAÇÃO	50 000							50 000
			01.01.12	SUPLEMENTOS E PRÉMIOS	84 000		48 000					132 000
			01.01.13	SUBSÍDIO DE REPIÇÃO	70 000		29 100					99 100
			01.01.14	SUBSÍDIO DE FERIAS E DE NATAL								
			01.01.14.BF	SUBSÍDIO FERIAS	662 322		46 252					698 574
			01.01.14.BN	SUBSÍDIO NATAL	662 322		46 252					698 574
			01.02	ABONOS VARIÁVEIS OU EVENTUAIS								
			01.02.02	INDIAS EXTRAORDINARIAS	10 000							10 000
			01.02.04	AJUDAS DE CUSTO	78 000							78 000
			01.02.05	ABONO P FALHAS	990							990
			01.02.12	INDENIZACOES POR CESSAÇÃO DE FUNÇÕES	78 446							78 446
			01.02.14	OUTROS ABONOS EM NUMERÁRIO OU ESPECIE	1 300							1 300
			01.03	SEGURANÇA SOCIAL								
			01.03.03	SUBSÍDIO FAMILIAR A CRIANÇAS E JOVENS	1 700		9 276					9 976
			01.03.05	CONTRIBUIÇÕES P/A SEGURANÇA SOCIAL								
			01.03.05.A0	CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL								
			01.03.05.A0.A0	CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES	1 481 303		153 789					1 635 092
			01.03.05.A0.B0	SEGURANÇA SOCIAL	110 000							110 000
			01.03.08	OUTRAS PENSÕES			600					600
				Total do agrupamento	9 803 394		808 610					10 612 004

Fonte: DGO, Política Orçamental/ Orçamento de Estado/ 2020/ Proposta do Orçamento/ Desenvolvimentos Orçamentais/ Mapa OP-01Ministerio 01.

1.4. O Orçamento de Desempenho

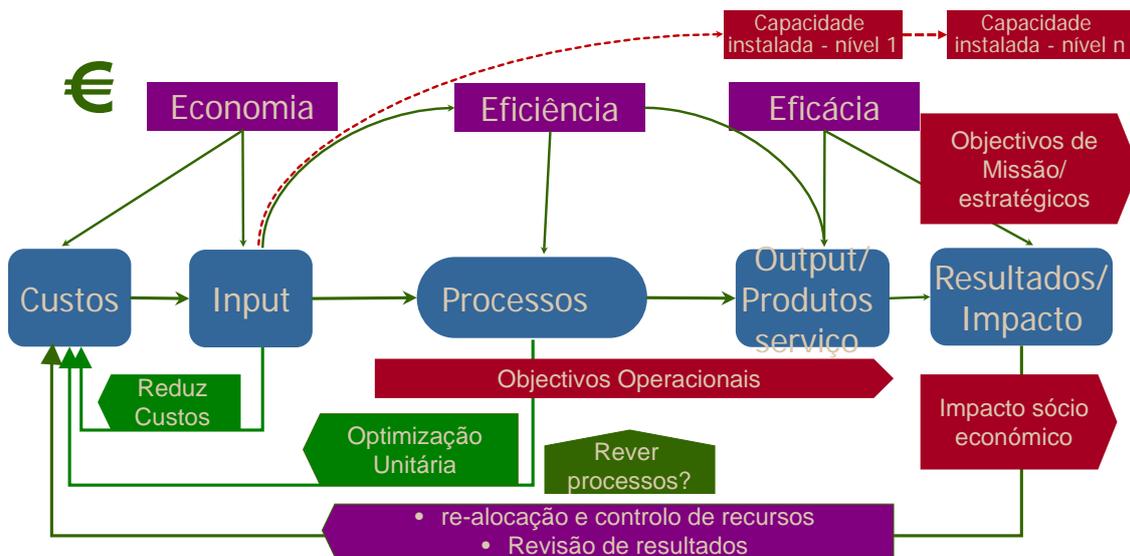
1.4.1. O Conceito

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 ¹³.

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

¹³ **Leitura Obrigatória:** desenvolvimento no Guia de Introdução à Gestão de Recursos Orçamentais, Materiais e Tecnológicos.

Figura 13 – O orçamento de desempenho



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

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 direção 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.

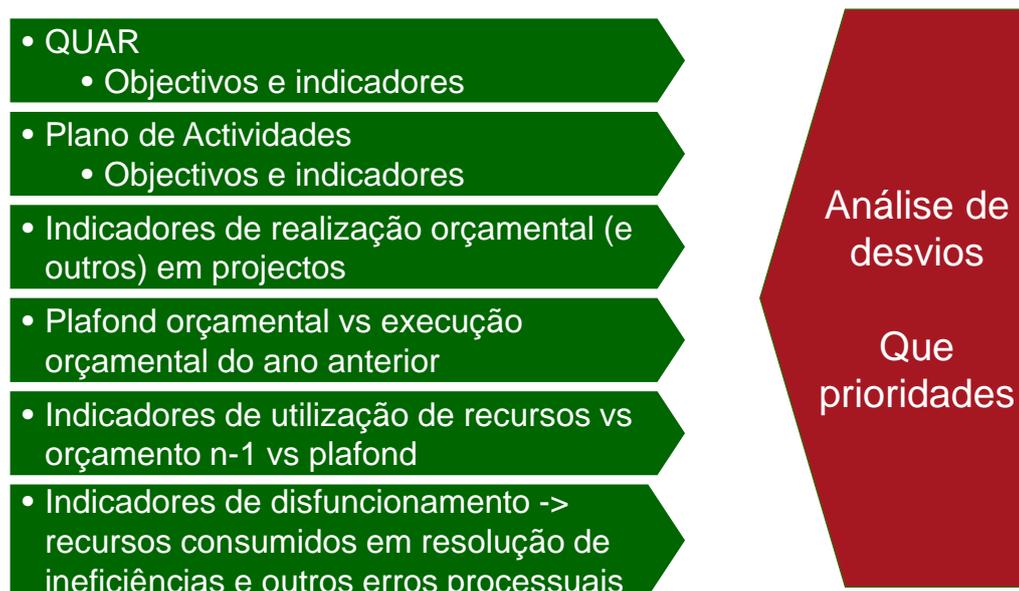
Neste sentido, e conforme proposto no referido Guia, antecedendo a elaboração do Orçamento deve ser planeada a quantidade de produção que o organismo irá executar e identificar que capacidades (humanas, tecnológicas, infraestruturas) o organismo dispõe, que outras serão facultadas por outros organismos 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 QUAR¹⁴ (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:

Figura 14 – Os instrumentos de priorização no uso de recursos escassos e avaliação de medidas corretivas



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

¹⁴ QUAR - Quadro de Avaliação e Responsabilização.



2. CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. 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 manei.

2.1. Competências dos Administradores Judiciários e do Conselho de Gestão 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 2020 o artigo 18.º do Decreto-Lei 84/2019, de 28 de junho, em vigor até à publicação do Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2020.

O orçamento é aprovado pelo Conselho de Gestão, conforme artigo 108.º da Lei 62/2013, de 26 de agosto, cujas competências em matéria orçamental se apresentam nos sublinhados do autor ao artigo 108.º.

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;

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.

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 3.º da Proposta de Lei do Orçamento de 2020, que mantém em vigor o artigo 3.º da Lei do Orçamento de 2019:

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 (MFEUE), incluindo a respetiva contrapartida nacional;*
- c) As dotações, independentemente da fonte de financiamento, afetas a projetos das seguintes medidas e programas:

d) 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 nos de outras instituições públicas de investigação;

(...)

f) As dotações da rubrica 020220, «Outros trabalhos especializados», quando afetas ao pagamento do apoio judiciário e dos honorários devidos pela mediação pública e encargos neste âmbito com prestações de serviços previstos nos artigos 19.º e 20.º do Regulamento das Custas Processuais, aprovado em anexo ao Decreto -Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, na sua redação atual;;

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

(...)

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

(...)

m) As dotações da rubrica 020220 «Outros trabalhos especializados», quando afetas ao pagamento de serviços no âmbito da atividade formativa que tenha por objeto serviços de formação profissional, de certificação profissional e de reconhecimento, validação e certificação de competências da rede de Centros de Formação Profissional de Gestão Direta do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P. (IEFP, I. P.).

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 entidades podem redistribuir a dotação sujeita a cativos no âmbito dos projetos e do agrupamento 02 «Aquisição de bens e serviços», identificadas nas alíneas b) e c) do n.º 1, dentro da mesma fonte de financiamento, desde que mantenham o total de verbas cativadas.

7 - 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, exceto entre dotações afetas a projetos e atividades cofinanciadas por fundos europeus e internacionais pelo MFEEE, incluindo a respetiva contrapartida nacional, em que a competência é do respetivo dirigente...

8 - A dotação sujeita a cativos referida 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.

9 - 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.

10 - Ficam excluídos do âmbito de aplicação do presente artigo o Conselho das Finanças Públicas, o Serviço Nacional de Saúde (SNS), o Hospital das Forças Armadas (HFAR), as instituições de ensino superior e as entidades públicas reclassificadas que apresentem nos últimos três anos custos médios inferiores a 1 500 000 € ou que não recebam transferências do Orçamento do Estado nem de organismos da administração direta e indireta do Estado, e cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado.

11 - Para efeitos do número anterior, o conceito de transferência é o utilizado no n.º 8 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.

12 - 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.

13 — As cativações iniciais resultantes da presente lei e do decreto -lei de execução orçamental para 2019 são inferiores, no seu conjunto, a 90 % do valor global dos correspondentes cativos iniciais aprovados em 2017.

14 — A utilização das dotações a que se refere a alínea c) do n.º 4 é da competência do membro do Governo competente em razão da matéria, no âmbito do respetivo programa.

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.

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.

Figura 15 – Ligação entre recursos e produção

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

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 carácter 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 2020, e até à entrada em vigor do DLEO de 2020, aplica-se o disposto no artigo 27.º do Decreto-Lei 84/2019, que regulamenta também os fundos de viagens previstos no Decreto-Lei 30/2018, de 7 de maio.

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 três duodécimos da respetiva rubrica da dotação do orçamento, líquida de cativos**.
- 2 – Os fundos de viagens e alojamento a que se refere o Decreto -Lei n.º 30/2018, de 7 de maio, podem ser constituídos por um valor a definir pelos órgãos dirigentes dos serviços e organismos, até ao limite máximo de três duodécimos da rubrica de deslocações e estadas da dotação do orçamento, líquida de cativos, sendo o limite máximo anual do fundo correspondente ao limiar europeu vigente à data da aquisição a que se refere a alínea b) do artigo 4.º da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos, e acrescendo aos fundos previstos no número anterior.
- 3 – A constituição dos fundos previstos nos números anteriores por montante superior ao referido no número anterior fica sujeita à autorização do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial.
- 4 – A **liquidação dos fundos** previstos nos n.os 1 e 2 é obrigatoriamente efetuada até 9 de janeiro de 2020, com exceção dos fundos de manei criados com vista a suportar encargos decorrentes da atividade das Forças Armadas no exterior, bem (...) atividades da cooperação técnico-militar nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste, que devem ser liquidados até 30 de janeiro de 2020.

Para a constituição, tem que haver um regulamento de fundo de manei 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 manei

- 1 - *Os pagamentos efectuados pelo fundo de manei 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 rubrica 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 2020:

Artigo 116.º

Cartão «Tesouro Português»

1 — Os pagamentos que sejam efetuados por meios eletrónicos ou através de cartão de crédito, pelas entidades sujeitas ao princípio da unidade de tesouraria, só podem ser realizados mediante a utilização do cartão «Tesouro Português».

2 — O cartão «Tesouro Português» deve ser o meio de pagamento utilizado sempre que tal utilização resulte na aquisição de bens ou serviços em condições mais favoráveis.

3 — O cartão «Tesouro Português» pode ser emitido em nome dos titulares dos cargos de direção superior, ou equiparados, bem como dos dirigentes e funcionários que tenham competência, própria ou delegada, para efetuar aquisições de bens e serviços.

4 — O IGCP, E. P. E., mediante solicitação e no prazo máximo de um mês, assegura que todas as entidades sujeitas à unidade de tesouraria possuem o cartão «Tesouro Português», disponibilizando igualmente a informação necessária à sua utilização.

5 — O IGCP, E. P. E., mediante solicitação e no prazo máximo de um mês, assegura que todas as entidades sujeitas à unidade de tesouraria possuem o cartão «Tesouro Português», disponibilizando igualmente a informação necessária à sua utilização.

6 — O IGCP, E. P. E., assegura que o cartão «Tesouro Português» é aceite como meio de pagamento junto dos prestadores de bens ou serviços, incluindo os disponibilizados através da Internet.

A possibilidade de isenção à tesouraria única consta de regras definidas em cada ano, tipicamente no DLEO, com uma redação que tem sido nos seguintes termos:

Artigo XXX.º

Unidade de tesouraria

1 — As entidades referidas no artigo XXX 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.

(...)

4 — Durante o ano de XXXX, são dispensados do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria:

a) XXX.

(...)

5 — Em situações excecionais devidamente fundamentadas, a pedido do serviço ou organismo, o IGCP, E. P. E., pode autorizar a dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, pelo prazo máximo de dois anos, dando conhecimento à DGO e, no caso das empresas públicas não financeiras, à IGF e à DGTF.

Nos termos da Proposta de Lei do orçamento de 2020:

Artigo 122.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 - O IGCP, E. P. E., em articulação com as entidades referidas no número anterior, promove 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.

(...).

5 - O Governo pode dispensar o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria nos termos a fixar no decreto-lei de execução orçamental.

6 - Os rendimentos de todas as disponibilidades e aplicações financeiras auferidos em virtude do incumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respetivas regras, ou dispensados do cumprimento deste princípio, constituem receitas gerais do Estado do corrente exercício orçamental, sem prejuízo do disposto no decreto-lei de execução orçamental.

(...)

O Fundo de Maneio deve ser constituído com o grau de desagregação por classificação económica determinado pela leitura conjugada da Instrução 1/2004 do Tribunal de Contas, com o artigo 10º do DL 127/2012, alterado pelo DL 99/2015, “os pagamentos efetuados pelo fundo de maneio são objeto de compromisso pelo seu valor integral aquando da sua constituição e reconstituição, a qual deverá ter carácter mensal e registo da despesa em rubrica de classificação económica adequada. A prestação de contas do Fundo de Maneio deve ser instruída conforme Instrução 1/2004 do Tribunal de Contas, que se apresenta de seguida:

Figura 16 – “Template” de constituição e reporte de execução de Fundo de Maneio

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)



3. REGRAS DE GESTÃO: EXECUÇÃO E ACOMPANHAMENTO

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

3. 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;
- 3.2.1. O caso geral;
- 3.2.2. A divisão de responsabilidades entre os tribunais sem autonomia administrativa e a DGAJ;
- 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.

3.1. 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.”

É ainda relevante referir as competências que são em regra delegadas pelo Diretor-Geral de Administração da Justiça nos Administradores Judiciários (DGAJ), designadamente em termos de:

- Autorização da escolha do tipo de procedimento, praticar os atos inerentes à abertura e desenvolvimento dos processos de aquisição e bens e serviços, assim como autorizar as despesas inerentes até um determinado montante máximo;

- Autorização da realização e despesas com empreitadas de obras públicas até determinado limite e em que condições.

No âmbito da sua Lei Orgânica, dada pelo Decreto-Lei 165/2012, de 31 de julho, a DGAJ suporta os Tribunais no seguimento das seguintes atribuições:

Artigo 2.º

Missão e atribuições

- 1 - A DGAJ tem por missão assegurar o apoio ao funcionamento dos tribunais.
- 2 - A DGAJ prossegue as seguintes atribuições:
- a) Apoiar a definição das políticas de organização e gestão dos tribunais (...)
 - f) Assegurar procedimentos de contratação pública para satisfação das necessidades de bens e serviços não abrangidos por procedimentos desenvolvidos pela unidade ministerial de compras, em articulação com o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P. (IGFEJ, I. P.);
 - g) Coordenar a elaboração, executar e proceder à avaliação da gestão orçamental, financeira e contabilística dos tribunais sem autonomia administrativa, bem como participar na preparação e gestão dos orçamentos, relativamente aos tribunais de 1.ª instância, das magistraturas judicial e do Ministério Público;

Nos termos da Lei Orgânica da Direção-Geral de Administração da Justiça¹, foi criada a Divisão de Gestão dos Tribunais (DTG) integrada na Direção de Serviços Financeiros (DSF), com as seguintes atribuições:

- a) Colaborar na preparação dos orçamentos a afetar aos tribunais;
- b) Acompanhar a execução orçamental e financeira dos orçamentos dos tribunais;
- c) Medir o desempenho económico e financeiro dos tribunais;
- d) Acompanhar a evolução dos indicadores de gestão para os tribunais em matéria financeira e orçamental;
- e) Colaborar com os administradores judiciais e com os secretários de justiça no planeamento dos seus projetos e atividades e respetiva orçamentação, bem como no estabelecimento de medidas de controlo interno;
- f) Acompanhar e verificar o cumprimento pelos tribunais dos procedimentos legais de execução orçamental e de realização de despesa pública;
- g) Dinamizar medidas de gestão que visem economias de escala.

¹ Divisão de Gestão dos Tribunais (DTG), conforme Despacho n.º 3317/2019, ao abrigo do n.os 5 e 6 do artigo 21.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, e da alínea f) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e de acordo com o limite fixado pelo artigo 7.º da Portaria n.º 67/2017, de 15 de fevereiro

Considerando estas atribuições e o Ciclo da Despesa constante do ponto 3.2.1 do presente Guia, apresenta-se no ponto 3.2.2 a separação de funções entre a DGAJ e cada Tribunal.

3.2. O ciclo da despesa

3.2.1 O caso geral

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

Figura 17 – O ciclo da despesa



Fonte: Adaptado de Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010 e GESTÃO ORÇAMENTAL PÚBLICA | Tiago Joanaz de Melo | 2019

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 seguinte². 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.

² **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.

Do SNC-AP: A fase do cabimento, primeira do ciclo de execução orçamental da despesa, tem carácter interno à entidade e destina -se a reservar a dotação para o respetivo processo de despesa submetido a autorização da entidade competente. Tem por referência, frequentemente, um valor estimado e como suporte documental uma requisição interna ou documento equivalente.

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.

Regista-se com base em proposta interna para realizar determinada despesa / nota justificativa da necessidade de cabimento

Autorização da Despesa



Em 2 momento, 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.

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

Do SNC-AP: A fase do compromisso tem geralmente como suporte documental a nota de encomenda ou a assinatura de um contrato e, embora não constitua um passivo, representa uma responsabilidade perante terceiros

O documento que consubstancia a obrigação contratual (artº 94.º e 95.º do CCP), consoante a situação, é um dos seguintes:

Compromisso

Valor ≤ cabimento

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

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)

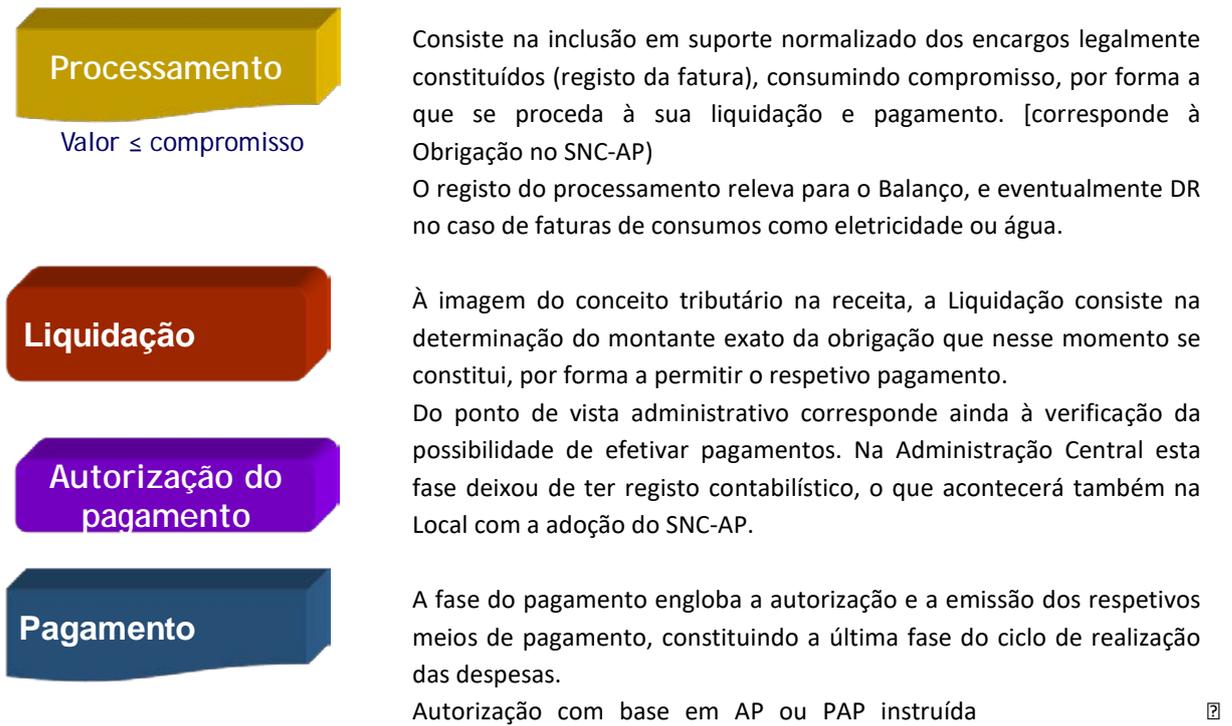
Autorização da Despesa

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

- Compromisso com Fundos Disponíveis, nota de encomenda, requisição oficial, contrato ou documento equivalente

Figura 18 – Fases de autorização administrativa e contabilização do ciclo de despesa



Fonte: Adaptado de Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2ª Edição, 2014 e GESTÃO ORÇAMENTAL PÚBLICA | Tiago Joanaz de Melo | 2019

3.2.2 A divisão de responsabilidades entre os tribunais sem autonomia administrativa e a DGAJ

Atentas as competências identificadas no capítulo anterior, a separação de responsabilidades poderá representar-se de forma diagramática Na figura seguinte:

Figura 19 – Divisão de responsabilidades entre DGAJ e Tribunais no ciclo de execução de despesa



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 RAFE.

Do ponto de vista legal, desde logo as obrigações fundamentais designadamente as constantes dos pontos 1 a 3, estão consagradas na LEO e no RAFE³.

Artigo 22.º do DL 155/92 (RAFE) Requisitos gerais	Artigo 42.º da LEO Princípios
<p>1 - A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos:</p> <ol 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>6 - Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:</p> <ol 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.

³ 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).

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),⁴ conjugado com o artigo 42º da LEO e com o definido nas regras contabilísticas para cabimento e compromisso no SNC-AP⁵. 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 excepcionais 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.

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.

⁴ CCP – Código dos Contratos Públicos -Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro.

⁵ SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilístico para as Administrações Públicas – Decreto-Lei 192/2015, de 11 de setembro.

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 2020 constante do artigo 200.º da Proposta de Lei, com idêntica redação no artigo 255.º da Lei do Orçamento de 2019 (Lei 71/2018, de 31 de dezembro), o qual marcou uma alteração profunda quanto ao valor o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si que passou de 350 000€ para 750 000€:

Figura 8 – A composição dos Programas e Medida

Artigo 145.º

Fiscalização prévia do Tribunal de Contas

1 - No ano de 2020 o valor a que se refere o n.º 1 do artigo 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, é fixado em € 350 000.

2 - Para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si é fixado, no ano de 2020, em € 750 000.

A verificação de Fundos Disponíveis⁶ decorre nos termos da Lei 8/2012⁷ complementada pelo Decreto-Lei 127/2012⁸, de que se desenvolvem os principais aspetos no capítulo subsequente.

⁶ Vide a propósito referência bibliográfica: Gestão de Compromissos – Leis dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso analisada e comentada.

⁷ A Lei 22/2015, de 17 de março republica, com todas as alterações, a Lei 8/2012.

⁸ O Decreto-Lei 99/2015, de 2 de junho, republica com todas as alterações o Decreto-Lei 127/2012.

3.4. Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso

3.4.1. Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – LCPA⁹

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 Internacional¹⁰ 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.

3.4.2. Os objetivos da LCPA

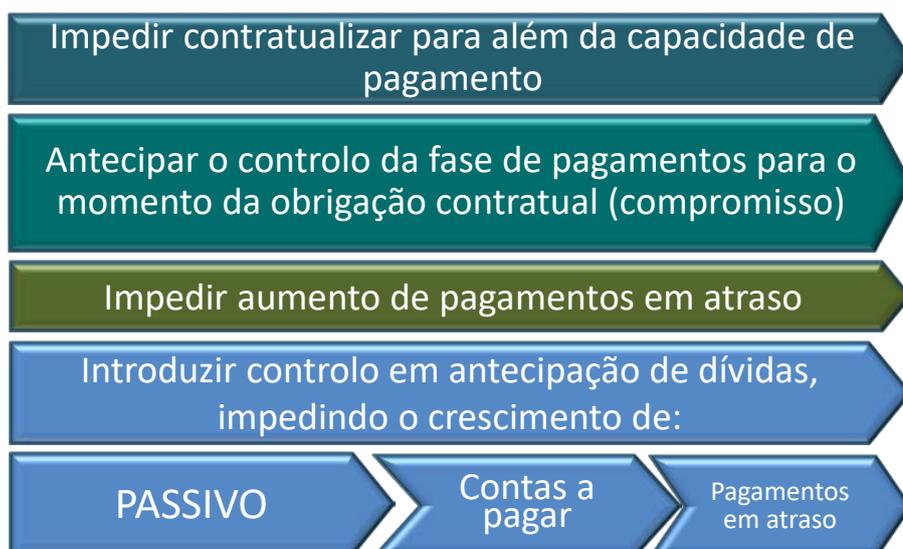
A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em atraso (LCPA) introduz uma alteração de princípio de avaliação *ex ante* da futura capacidade de pagar no momento que antecede a contratualização.

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:

⁹ LCPA- lei 8/2012, de 21 de fevereiro.

¹⁰ 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>.

Figura 20 – Objetivos da LCPA

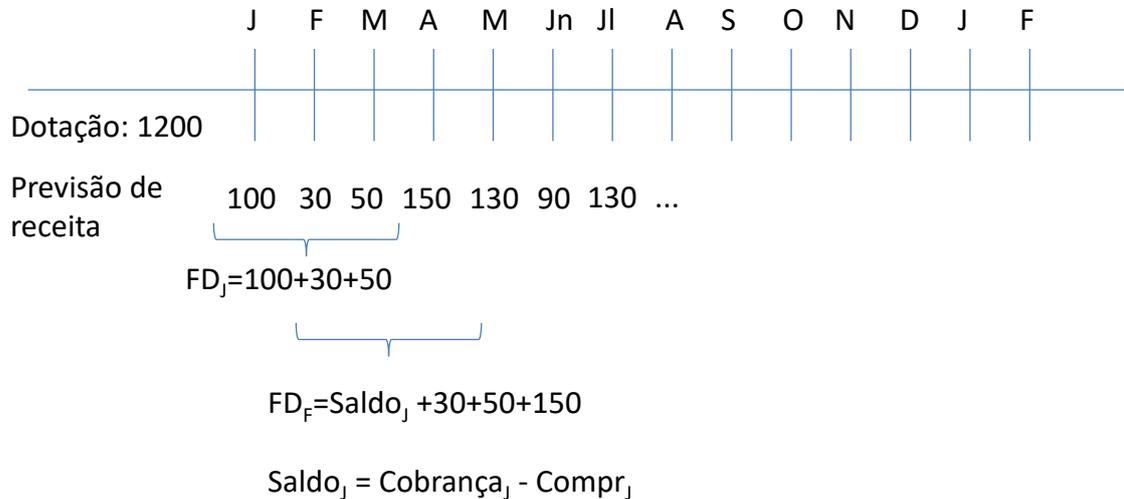
3.4.3. O conceito dos Fundos Disponíveis

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 21 – 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 Disponível¹¹.

Nos termos do artigo 3.º da Lei 8/2012, na redação dada pela Lei 22/2015 e transposição no artigo 5.º do Decreto-Lei 99/2015, os Fundos disponíveis constituem uma previsão de tesouraria dada pela soma de várias parcelas, conforme se discrimina a seguir.

¹¹ 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 da LCPA | Autorização pelo MF |

(*) 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 1: A alínea f) tem sido contudo alterada no DLEO de cada ano, constando do artigo 7.º do Decreto-Lei 84/2019, aplicável em 2020 até que seja publicado o novo DLEO o seguinte:

- “8 — Em 2019, na determinação dos fundos disponíveis dos serviços e organismos da Administração Pública e demais entidades abrangidas pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual, no quadro de atividades e projetos cofinanciados pelo MFEED 2014 -2021, pelo Portugal 2020 e pelo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), podem ser consideradas as verbas correspondentes a 50 % do valor solicitado em pedidos de reembolso, independentemente de terem sido ou não pagas ou reembolsadas pelos respetivos programas operacionais.”
- 9 — Sendo certificadas ou validadas as faturas incluídas nos pedidos de reembolso a que se refere o número anterior, é este o valor a considerar na determinação de fundos disponíveis, para os efeitos do disposto na subalínea vi) da alínea f) do artigo 3.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual, e na alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto -Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua redação atual, deduzido do valor já considerado no número anterior.”

Nota 2: 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 Joanaz de, 2.ª Edição, 2014, ATF**”:

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

Figura 22 – Exemplo para cálculo

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

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 é 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 “0261 – compromissos assumidos” nos termos do SNC-AP (Decreto-Lei 192/2015), 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 (alterado pelo Decreto-Lei 99/2015)

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 (euro) 10.000, por mês, a assunção do compromisso é efetuada até ao 5.º dia útil após a 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 105º da CRP e artigo 4º 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 10º

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, SNC-AP 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 expresso no SNC-AP, Decreto-Lei 191/2015, desde o Cabimento, Autorização de Despesa, Compromisso, Processamento [Obrigação no SNC-AP] (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 LOPTC¹² apresentada adiante no presente livro, bem como definida na Lei 8/2012.

Vide condições de validade de fatura no CIVA¹³.

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.

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.

¹² LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

¹³ Vide versão compilada do CIVA no Portal das Finanças –

<http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/F2D26BAF-2908-482B-B666-F73C29E38A82/0/CIVA.pdf>

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 verifique 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.”

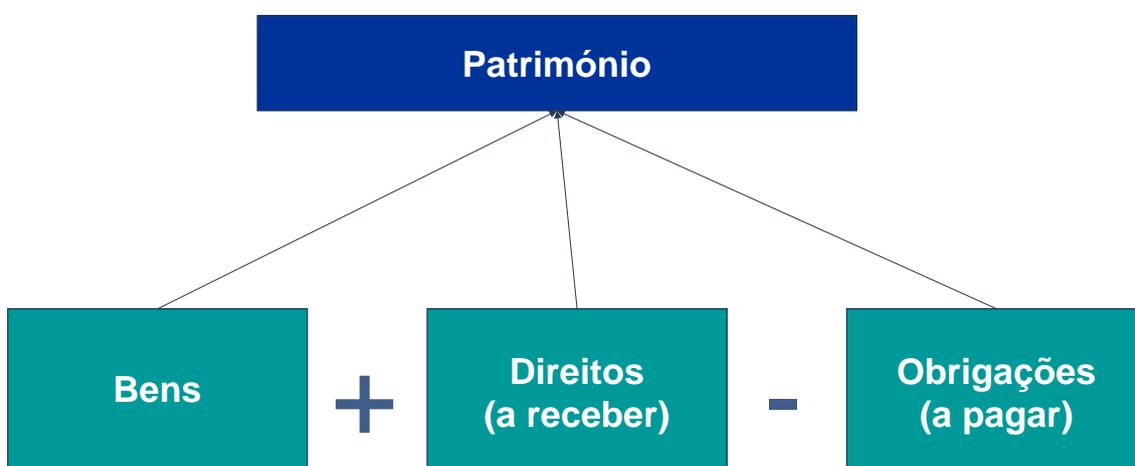
3.6. Regras de gestão patrimonial

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

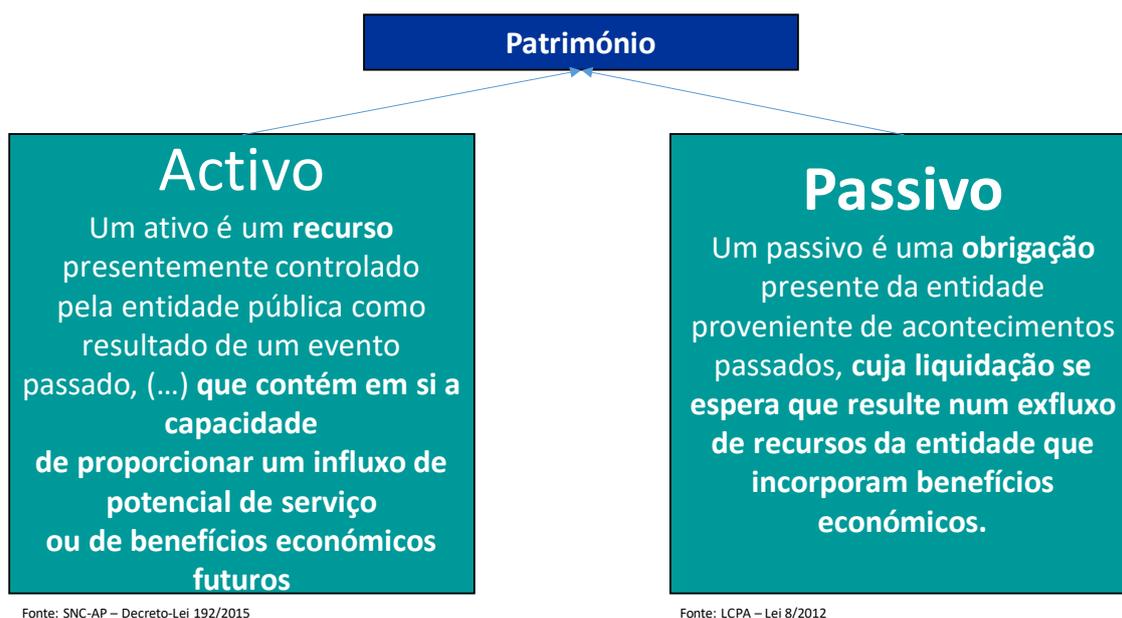
De uma forma muito sintética, o património de uma entidade tem a seguinte composição:

Figura 23 – 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 24 – 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.

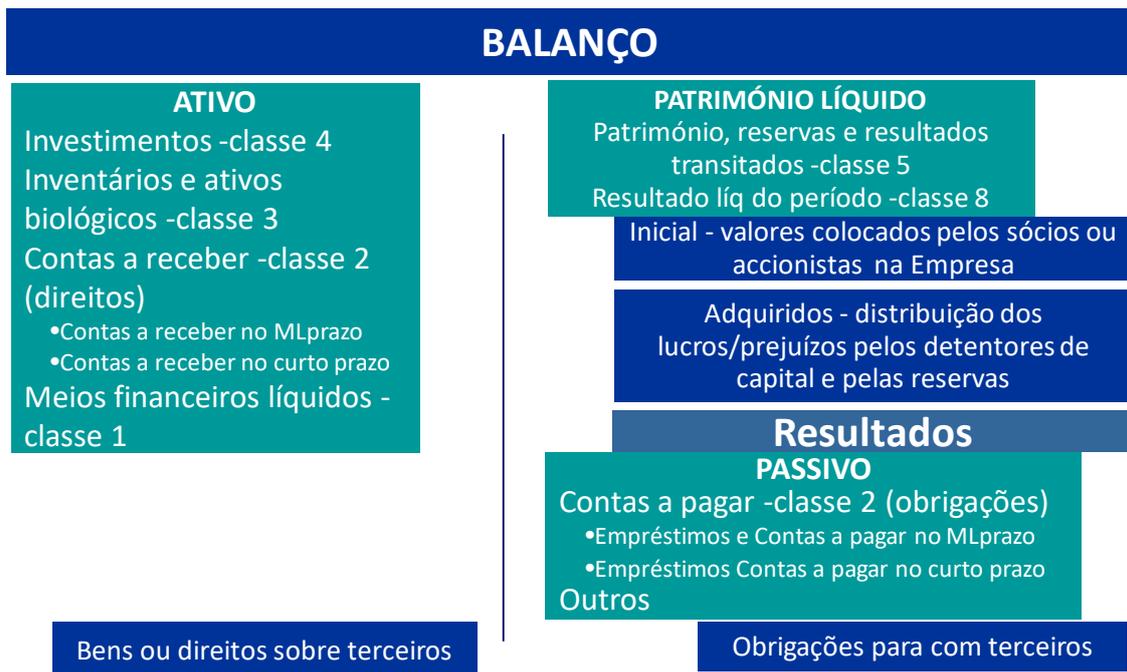
Contas são designações, a que corresponde um código, que agrega elementos patrimoniais com características comuns. Por exemplo, no âmbito do Plano Oficial de Contabilidade Pública a conta 62211 define Eletricidade.

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 SNC-AP, Decreto-lei 192/2015.

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 forma¹⁴:

¹⁴ Ver estrutura de Mapa oficial constante do SNC-AP – Decreto-Lei 192/2015, de 11 de setembro.

Figura 25 – O Balanço



$$\text{ATIVO} = \text{PATRIMÓNIO LÍQUIDO} + \text{PASSIVO}$$

A estrutura do Mapa oficial do Balanço constante do SNC-AP 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.

Figura 26 – O template de Balanço no SNC-AP

Entidade:

Balanço (individual ou consolidado) em XX de XXX de 20XX

Unidade Monetária ⁽¹⁾

RUBRICAS	NOTAS	DATAS	
		31/XX/N	31/XX/N-1
ATIVO			
Ativo não corrente			
Ativos fixos tangíveis			
Propriedades de investimento			
Ativos intangíveis			
Participações financeiras			
Outros ativos financeiros			
Ativo corrente			
Inventários			
Ativos biológicos			
Devedores por transferências e subsídios			
Devedores por empréstimos bonificados			
Clientes, contribuintes e utentes			
Estado e outros entes públicos			
Outras contas a receber			
Diferimentos			
Ativos financeiros detidos para negociação			
Outros ativos financeiros			
Caixa e depósitos			
Total do ativo			
PATRIMÓNIO LÍQUIDO			
Património/Capital			
Outros instrumentos de capital próprio			
Prémios de emissão			
Reservas			
Resultados transitados			
Ajustamentos em ativos financeiros			
Excedentes de revalorização			
Outras variações no Património Líquido			
Resultado líquido do período			
Interesses que não controlam			
Total do Património Líquido			
PASSIVO			
Passivo não corrente			
Provisões			
Financiamentos obtidos			
Fornecedores de investimentos			
Responsabilidades por benefícios pós-emprego			
Outras contas a pagar			
Passivo corrente			
Credores por transferências e subsídios concedidos			
Fornecedores			
Adiantamentos de clientes, contribuintes e utentes			
Estado e outros entes públicos			
Financiamentos obtidos			
Fornecedores de investimentos			
Outras contas a pagar			
Diferimentos			
Passivos financeiros detidos para negociação			
Outros passivos financeiros			
Total do Passivo			
Total do Património Líquido e Passivo			

(1) O euro, admitindo-se, em função da dimensão e exigências de relato, a possibilidade de expressão das quantias em milhares de euros.

Fonte: SNC-AP - Decreto Lei 192/2015, de 11 de setembro

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 Inventário dos Ativos fixos¹⁵:

No âmbito da gestão dos Ativos 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, designadamente bens móveis (consultar conceitos no SNC-AP).

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

A título de exemplo indicam-se tipologias de informação que devem ser associadas aos bens imóveis. Deve constar de ficha de cadastro as determinadas por Lei, designadamente constantes do classificador complementar 2 do SNC-AP¹⁶:

- a) Identificação e localização do bem (por edifício, gabinete, ...);
- b) Código correspondente a esta tabela, acrescido do ano de aquisição ou do 1.º registo e número sequencial;
- c) Tipo de aquisição (compra, doação, cedência, transferência,...);
- d) Valor inicial, valores de valorização posterior (revalorização ou grandes reparações),
- e) Critério de depreciação, taxa anual, desvalorização por ano e total, perdas por imparidade por ano e total; e
- f) Valor atual.

Adicionalmente e de forma a promover a melhor gestão destes bens, deve contemplar-se ainda:

¹⁵ 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.

¹⁶ Classificador complementar 2 – Cadastro e vidas úteis dos ativos fixos tangíveis, intangíveis e propriedades de investimento, constante do Anexo III (Plano de Contas Multidimensional) do Decreto-Lei 192/2015 que substituiu o CIBE – Cadastro e Inventário dos Bens do Estado – Portaria 671/2002, 2ª série, de 17 de abril.

Figura 27 – Estrutura de informação a associar às fichas de cadastro de ativos fixos

Lista de inventário de ativos fixos tangíveis, intangíveis e investimentos						
Bem unitário / lote	Valor aquisição	depreciação	Valor atual	Estado conservação	Competência Gestão	Direitos e limites
Motivo de abate	Responsável	Afeto a que uso				

- 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 de cadastro de ativos fixos:
 - 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), levando o valor do bem a tender para zero, 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;
 - Instalações elétricas;
 - Canalização,
 - Silicone.

Adicionalmente, é relevante considerar também alguma especificidade de caracterização de bens armazenáveis e ativos biológicos. Nos termos do SNC-AP, são Inventários os ativos:

- (a) Na forma de materiais ou consumíveis a aplicar no processo de produção;
- (b) Na forma de materiais ou consumíveis a aplicar ou distribuir na prestação de serviços;
- (c) Detidos para venda ou distribuição no decurso normal das operações; ou
- (d) No processo de produção para venda ou distribuição.

A título de exemplo, indicam-se tipologias de informação que devem ser associadas aos bens armazenáveis (designados no SNC-AP por Inventários), de forma a promover a sua melhor gestão.

Figura 28 – Estrutura de informação a associar às fichas de inventários

Lista de inventário → (Inventários + ativos biológicos)

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

Nos termos do SNC-AP, os inventários nas entidades públicas podem incluir:

- (a) Artigos consumíveis;
- (b) Materiais de manutenção;
- (c) Peças de reserva para equipamentos que não sejam as tratadas em normas sobre ativos fixos tangíveis;
- (d) Munições;
- (e) Reservas estratégicos (por exemplo, reservas de energia);
- (f) Reservas de moeda não colocada em circulação;
- (g) Produtos de serviços postais detidos para venda (por exemplo, selos);
- (h) Trabalhos em curso, incluindo:
- (i) Materiais para cursos de formação/educação; e

(ii) Prestações de serviços em curso.

(ii) Terrenos e edifícios detidos para venda desde que a entidade tenha por objeto a atividade imobiliária.

O bom conhecimento dos inventários (na contabilidade tradicional designada existências ou stocks 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 inventário (aqui no sentido tradicional) deve, ainda, ter-se em atenção:

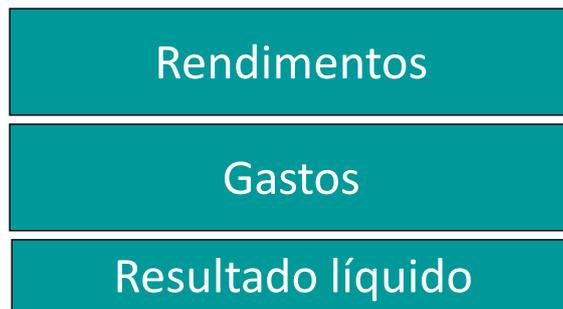
- Contas correntes bancárias
 - Desde que a contabilidade esteja assegurada em tempo real, com uma correta gestão das datas de vencimento, e mantendo reconciliações bancárias diárias, a contabilidade permite também uma expressão em tempo real da tesouraria do muito curto prazo.
- Contas correntes de 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 excepcionais como, por exemplo, reavaliações de ativos ou doações explica ainda a variação do património de uma entidade num dado período (tipicamente o ano económico) por conta dos gastos e rendimentos (vide composição no SNC-AP).

Enquanto o Balanço expressa a composição e valor do Património numa determinada data, a DR é composta pelos rendimentos gerados pela atividade da entidade e pelos gastos, designadamente os 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 SNC-AP (Decreto-Lei 192/2015).

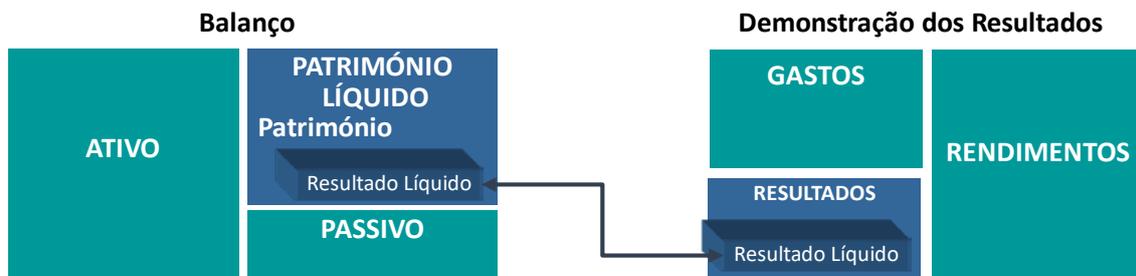
Figura 29 – A Demonstração dos Resultados (DR)



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

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

Figura 30 – Equilíbrio entre Balanço e DR



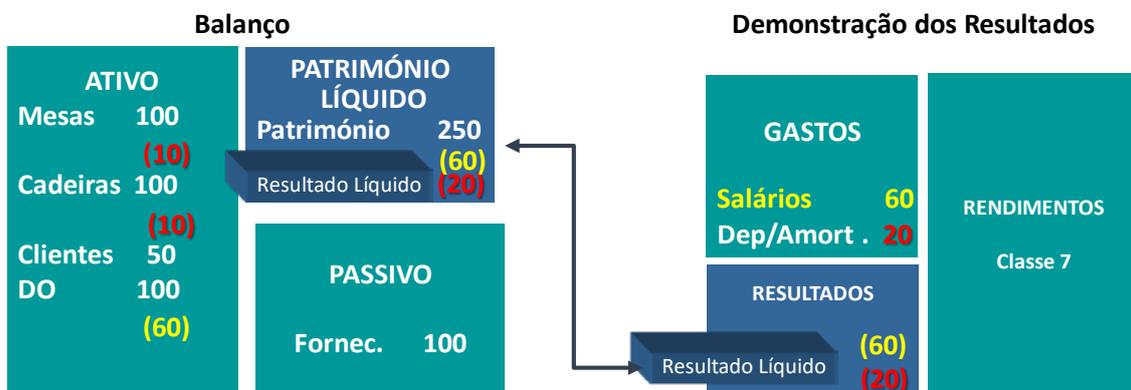
Fonte: Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010

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;
- Património Líquido, 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 PATRIMÓNIO LÍQUIDO. Mantém-se assim o equilíbrio PATRIMÓNIO LÍQUIDO= ATIVO – PASSIVO. Este valor de resultado negativo corresponde a um prejuízo de 60, pois temos 60 de gastos e nenhum rendimento. Este resultado negativo equilibra a DR e o valor de PATRIMÓNIO LÍQUIDO.

Figura 31 - Equilíbrio entre Balanço e DR



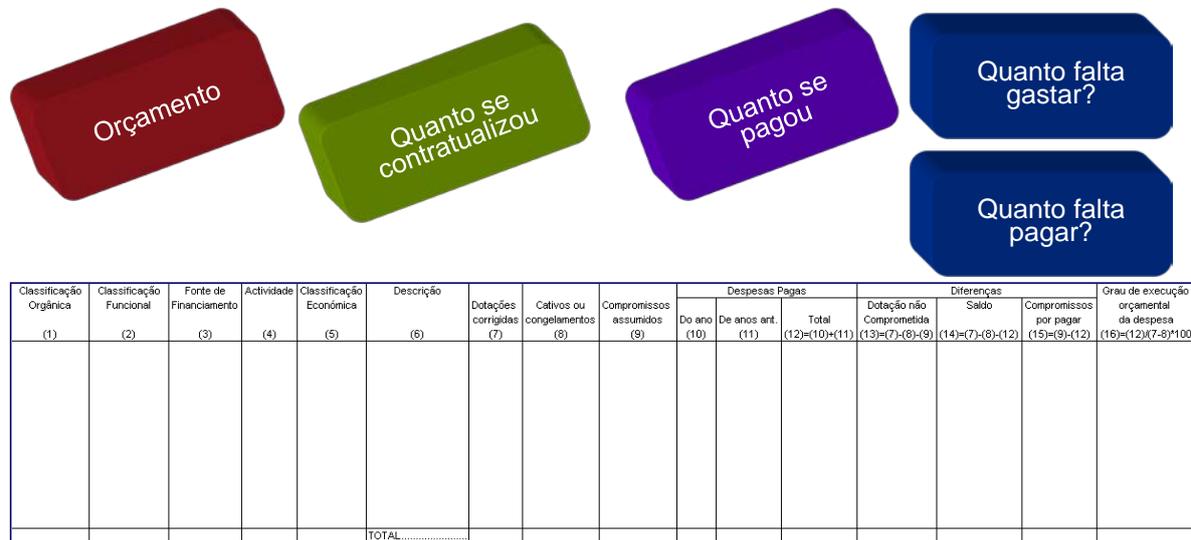
No caso de uma entidade depender de receitas do Orçamento de Estado ou de um serviço central, os rendimentos correspondem integralmente ao valor transferido, pelo que não é possível efetuar análises de rentabilidade, i.e, quando os rendimentos igualam os gastos e o resultado Líquido é zero, logo o resultado não serve para medir o desempenho. Nestes casos, a informação de gastos deverá ser imputada através de estruturas coletoras de gastos (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 Materiais¹⁷.

¹⁷ Ver a propósito o capítulo sobre indicadores de referência no GIGROMT.

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.

Figura 32 – Demonstração de Execução Orçamental da Despesa



Fonte: SNC-AP – DL. 192/2015, de 11 de setembro

Apresentam-se, de seguida, os principais mapas de prestação de contas e controlo orçamental devendo, complementarmente, ler-se o constante sobre os mesmos no SNC-AP (Decreto-Lei 192/2015, de 11 de setembro).

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 SNC-AP (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), o valor de faturas ou outros documentos de processamento (obrigações), 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 %).

Figura 33 – Demonstração de execução orçamental de receita

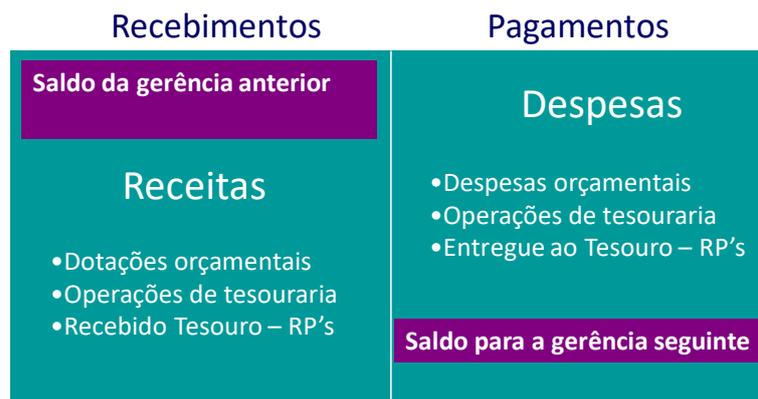


Fonte: SNC-AP – DL. 192/2015, de 11 de setembro

O mapa de demonstração da execução da 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 liquidações¹⁸ 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 %.

O Mapa de Fluxos de Caixa sintetiza as entradas e saídas de fluxos monetários.

Figura 34 – Mapa de fluxos de caixa (modelo simplificado)¹⁹



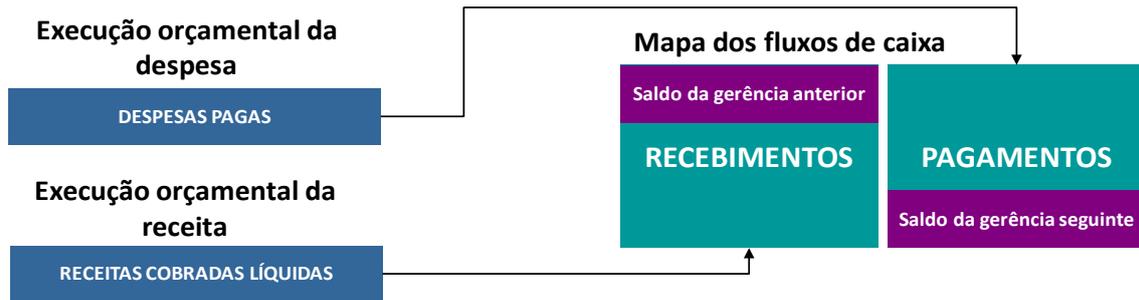
Fonte: Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010

¹⁸ 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.

¹⁹ Vide formato legal no SNC-AP (Decreto-Lei 192/2015, de 11 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 demonstração da execução orçamental de receita e os pagamentos orçamentais do mapa de fluxos de caixa correspondem à coluna de despesas pagas do mapa de demonstração da execução orçamental de despesa:

Figura 35 – Equilíbrio entre o Mapa de fluxos de caixa e os mapas de controlo orçamental de despesa e receita



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

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 seguinte, incluindo Operações de tesouraria²⁰:

Figura 36 – Equilíbrio entre o Mapa de fluxos de caixa e Balanço



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

²⁰ Operações de Tesouraria correspondem a fluxos financeiros de valores não pertença da entidade, como sejam valores retidos para entrega a tribunal.

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:

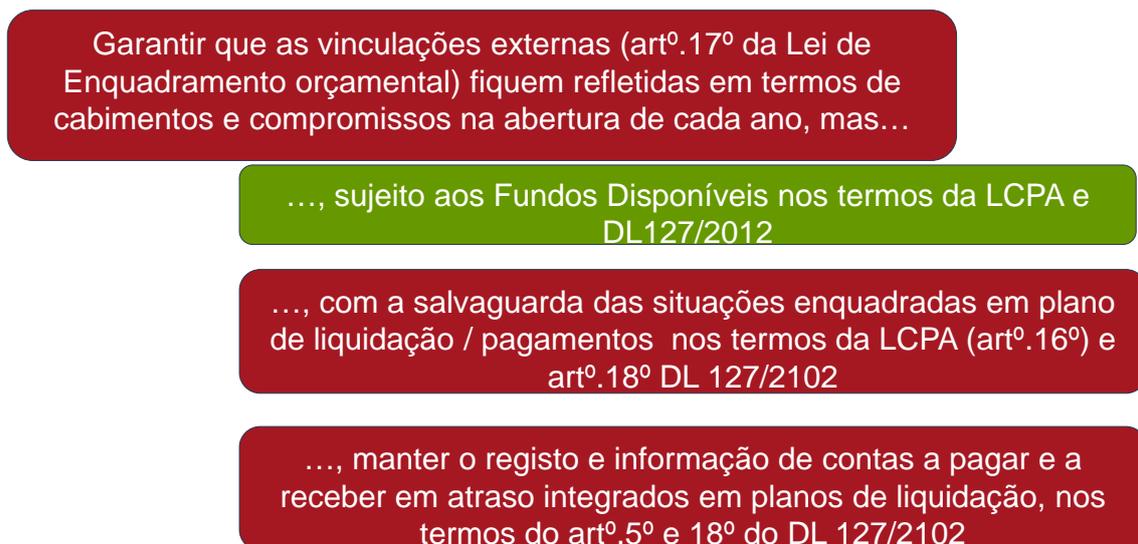
Figura 37 – Verificações no fecho orçamental



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

O processo de fecho prossegue o seguinte objetivo macro:

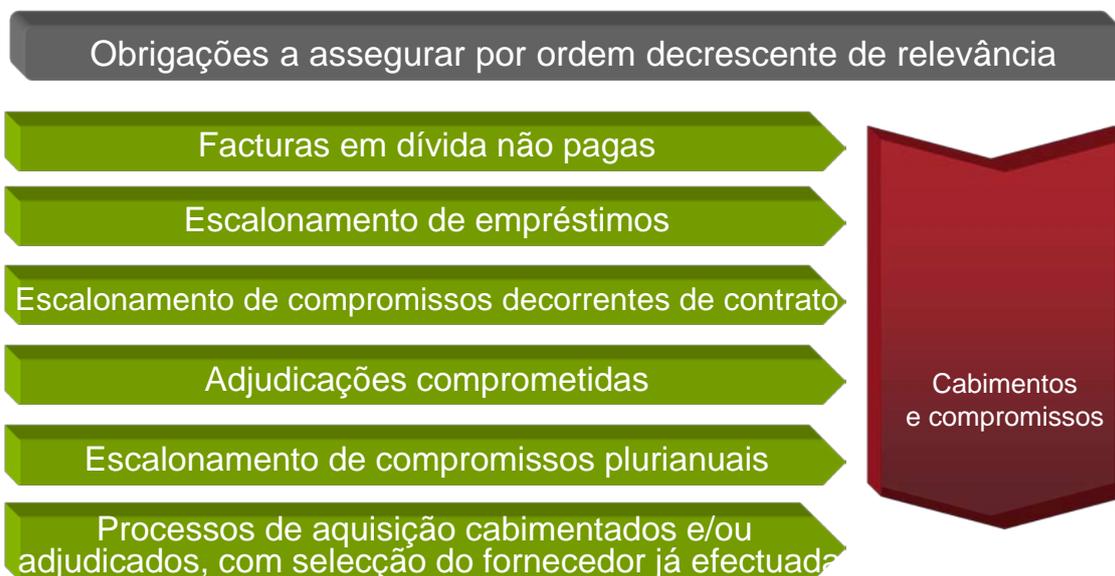
Figura 38 – Processo de fecho – objetivo macro



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

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:

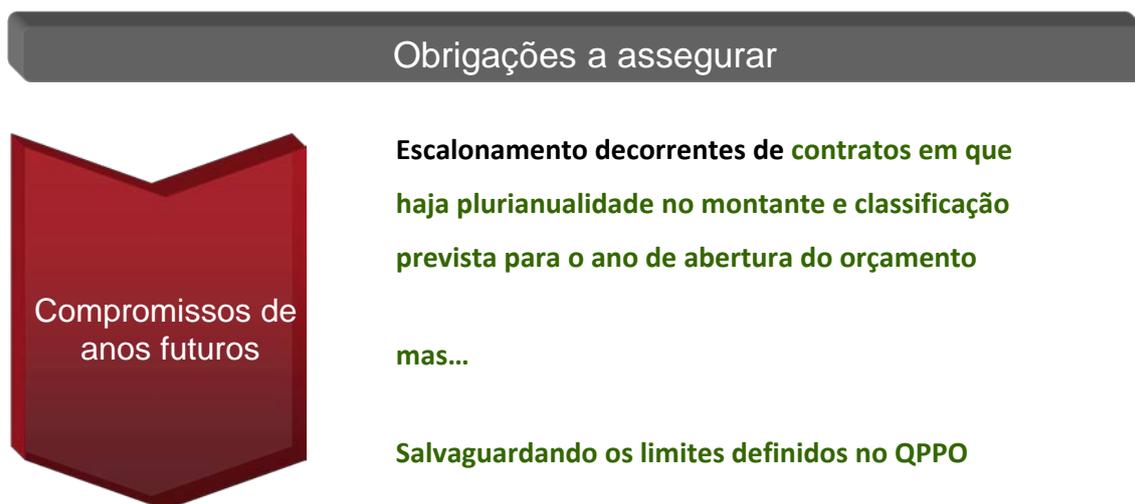
Figura 39 – Processo de fecho – transição de obrigações e reescalamento de compromissos



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

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

Figura 40 – Processo de fecho – reescalamento de compromissos de anos futuros



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

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, conjugando os diferentes diplomas que versam sobre estas fases, designadamente o RAFE²¹, a LCPA²² e SNC-AP²³:

Figura 41 – Impactos das fases da despesa nos mapas contabilísticos

Fase do ciclo de realização da despesa	Registo contabilístico	Impacto orçamental EOD	Impacto tesouraria Fluxos Cx	Impacto económico DR	Impacto financeiro Balanço
Requisição	Não				
Cabimento	Sim				
Autorização de procedimento ou despesa	Não				
Procedimento de contratação	Não				
Conferência de fundos disponív.	Não				
Autorização de adjudicação	Não				
Adjudicação	Não				
Compromisso (com adjudicação)	Sim	SIM			
Processamento [Obrigação]	Sim			eventual	Sim
Liquidação	Não				
Autorização de pagamento	Não				
Pagamento	Sim	SIM	SIM		Sim

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

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 Liquidação de Despesa deixou de ter registo contabilístico desde o Aviso n.º 7466/2001 (2.a série), condição que se manteve com o SNC-AP. 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).

²¹ RAFE - Regime Administrativo e Financeiro do Estado – Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho

²² LCPA – Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso – Lei 8/2012, de 21 de fevereiro e Decreto-Lei 127/2012, de 21 de junho

²³ SNC-AP - Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Pública – Decreto-Lei 192/2015, de 11 de setembro

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 – Corresponde ao cálculo e apuramento do montante a receber pela entidade (a pagar pelo sujeito passivo no caso de receita fiscal), 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 de Impostos (ou outras 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)²⁴, 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:

²⁴ Vide a propósito Decreto-Lei 155/92 e Decreto-Lei 192/2015

Figura 42 – Impactos das fases da receita nos mapas contabilísticos

Fase do ciclo de realização da receita	Registo contabilístico (sim/não)	Impacto orçamental EOR (sim/não)	Impacto tesouraria Fluxos Caixa (sim/não)	Impacto económico DR (sim/não)	Impacto financeiro Balanço (sim/não)
Faturação (ou equivalente)	Sim			Sim	Sim
Liquidação	Sim (*)	Sim			Sim (*)
Arrecadação	Sim				Sim
Cobrança	Sim	Sim	Sim		Sim

Nota (*): presentemente, para a administração central a liquidação deve coincidir contabilisticamente com a faturação.

A arrecadação pode ser simultânea com a cobrança.

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
- 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
- Os gastos, os rendimentos 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 posição financeira da entidade
- As receitas cobradas, as despesas pagas e os saldos de gerência
- O desempenho da entidade
- 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 gastos 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
- b) As receitas cobradas, as receitas liquidadas, anulações, reembolsos e restituições e as receitas por cobrar, entre outros
- c) Os gastos, rendimentos 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 SNC-AP
- d) Adjudicação de 50.000 de serviços de apoio na implementação de SNC-AP

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

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

4. 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).

4.1. Hiperligações

- [Centro de Estudos Judiciários](#)
- [Comissão Europeia](#)
- [Parlamento Europeu](#)
- www.dgo.pt – Direção-Geral do Orçamento
- www.transparency.org
- BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Setor) <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
- Documento de Estratégia Orçamental
<http://www.portugal.gov.pt/media/989698/20130430%20mf%20deo%202013%202017.pdf>
- Lei nº 8/90, 20/2 (Lei de bases da contabilidade pública)
- Decreto-Lei n.º 155/92, 28/7), alterado pelo Decretos-Leis nºs 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, pelo Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro

- Avaliação do Processo Orçamental em Portugal - OCDE (2008)
- Relatório da Comissão para a Orçamentação por Programas
- Código do Procedimento Administrativo - n.º 4/2015, de 7 de janeiro
- 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 114 /2018, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado de 2018)
- Lei 71/2018, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado de 2019)
- Proposta de Lei 69/XXII/2019 (Orçamento do Estado de 2020)
- Lei 7-B/2016, de 30 de março (Grandes Opções do Plano de 2016)
- Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª (Grandes Opções do Plano 2020-2023 do XXII Governo)
- Decreto-Lei 84/2019, de 28 de junho (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
- 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 (Lei de Enquadramento Orçamental)

- CGE de 2011, Volume I
- Decreto-Lei 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
– 4.ª edição

Ano de Publicação: 2020

ISBN: 978-989-9018-08-2

Série: Direção de Comarcas

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt