

■ Coleção Direção de Comarcas



Gestão de Recursos Orçamentais, Materiais e Tecnológicos

maio de 2014

**C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS**

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



O Centro de Estudos Judiciários organizou e realizou, a partir de setembro de 2013, um curso de formação específico para os candidatos a Presidentes de Comarca, Magistrados do Ministério Público Coordenadores e Administradores Judiciários.

São os conteúdos especialmente elaborados para o referido curso que começam agora a disponibilizar-se à comunidade jurídica, ao lado de outros pensados para esta nova coleção intitulada Direção de Comarcas.

Ficha Técnica

Coleção: Direção de Comarcas

Autor:

Tiago Joanaz de Melo (Economista)

Colaboração:

Ana Calado Pinto (Revisora Oficial de Contas)

Nome:

Guia de Gestão de Recursos Orçamentais, Materiais e Tecnológicos

Revisão final:

Edgar Taborda Lopes (Coordenador do Departamento da Formação do CEJ, Juiz de Direito)

Joana Caldeira (Técnica Superior do Departamento da Formação do CEJ)

Nota:

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

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO	7
II. OBJETIVOS	7
III. RESUMO	7
1. DIREITO ORÇAMENTAL	9
1.1 DIPLOMAS ESTRUTURANTES	11
1.2 A MODERNA GFP	14
1.2.1 OS PILARES DA MODERNA GFP	14
1.2.2 MEDIDAS DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA	15
1.2.3 AS ALTERAÇÕES NA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL (LEO), ESTRUTURA DO ESTADO E O PEDIDO DE AUXÍLIO AO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI).....	18
2. ORGANIZAÇÃO DO ORÇAMENTO	21
2.1 O CONCEITO DE ORÇAMENTO	23
2.2 A COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DE ESTADO.....	24
2.2.1 OS PRINCIPAIS DOCUMENTOS QUE CONSTITUEM O ORÇAMENTO	24
2.2.2 A ESTRUTURA CONTABILÍSTICA DO ORÇAMENTO	24
2.3 O ORÇAMENTO DE DESEMPENHO	29
2.3.1 O CONCEITO	29
2.3.2 O ORÇAMENTO DE DESEMPENHO POR PROGRAMAS	30
2.3.3 O ORÇAMENTO DE DESEMPENHO E A AVALIAÇÃO DE RESULTADOS.....	31
2.3.4 O ORÇAMENTO DE DESEMPENHO NA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA	35
2.3.5 O ORÇAMENTO DE DESEMPENHO INTEGRADO NOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE PLANEAMENTO	42
3. EXECUÇÃO E ACOMPANHAMENTO	51
3.1 O CICLO DA DESPESA	53
3.2 REGRAS PARA UTILIZAÇÃO DE DESPESA	55
3.3 LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO	56
3.3.1 A LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO - LCPA	56
3.3.2 OS OBJETIVOS DA LCPA	57
3.3.3 O CONCEITO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS	57
3.4 REGRAS PARA AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO.....	58
4. FISCALIZAÇÃO E REGIME SANCIONATÓRIO	61
4.1 A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA NA LOPTC	63

4.1.1 A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	63
4.1.2 A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA	63
4.1.3 A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA POR OUTRAS INFRAÇÕES	65
4.2 A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA NA LEO	66
4.3 A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA NA LCPA	67
4.4 A LEGALIDADE E O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE	68
4.4.1 DIRIGENTES E GESTORES PÚBLICOS	68
4.4.2 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	68
5. ANÁLISE DE INDICADORES DE EFICIÊNCIA	71
5.1 O CICLO ORÇAMENTAL DO ORGANISMO	73
5.2 OS INDICADORES DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	75
5.3 OS CUSTOS OCULTOS	76
5.4 A NOVA CONTABILIDADE ANALÍTICA	78
5.5 A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE EFICIÊNCIA E RENTABILIDADE	79
6. HIPERLIGAÇÕES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	81
6.1 HIPERLIGAÇÕES	83
6.2 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83
6.2.1 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS (LEGISLAÇÃO ESTRUTURAL E OUTROS DOCUMENTOS OFICIAIS ESTRUTURAI)	84

NOTA:

*Pode “clique” nos itens do índice de modo a ser **redirecionado** automaticamente para o tema em questão.*

*Clicando no símbolo  existente no final de cada página, será **redirecionado** para o índice.*

Registo das revisões efetuadas ao *e-book*

Identificação da versão	Data de atualização
Versão inicial – 30/05/2014	

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

1. 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-se 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-se ainda múltiplas outras leituras de cariz complementar.

Este documento propõe 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 cada leitor já tem das matérias em apreço.

Complementarmente a este guia, é fornecido um segundo guia (Guia de Introdução ao Orçamento e Contabilidade dos Tribunais) com aspetos de detalhe operacional que contempla alguns exercícios/autotestes, para os formandos que requeiram um tipo de abordagem de maior detalhe operacional técnico-contabilístico.

2. Objetivos

O presente documento apresenta um conjunto de conceitos fundamentais de cariz financeiro essenciais ao exercício da função de dirigente com responsabilidades financeiras.

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:

- Direito orçamental;
- Organização do orçamento;
- Execução e acompanhamento;
- Fiscalização e regime sancionatório;
- Análise de indicadores de eficiência.

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 tanto a presidente e magistrado coordenador de comarca como a administradores judiciários.

3. Resumo

O presente documento divide a matéria que trata em 5 capítulos que tratam, a saber:

1. Elencagem sumária da estrutura dorsal do novo regime administrativo e financeiro do Estado, enquadrado numa visão mais global da Gestão Financeira Pública e subordinado a normas

internacionais e comunitárias de direito. Neste capítulo aflora-se ainda a questão das medidas de estabilidade e crescimento e as alterações introduzidas na Lei de Enquadramento Orçamental em sede de um quadro instrumental garante do equilíbrio macro económico.

2. O segundo capítulo apresenta os documentos que compõem o Orçamento de Estado, bem como a estrutura de classificação contabilística das Despesas e Receitas do Estado. Apresenta-se de seguida o conceito de um Orçamento de Desempenho e a solução adotada em Portugal na implementação do mesmo, expondo os principais fundamentos legais que o instruem, e os principais instrumentos que a legislação portuguesa propõe aos organismos usarem em sede do planeamento estratégico e operacional das suas áreas de Missão e controlo de execução.
3. O terceiro capítulo desenvolve o ciclo orçamental da despesa, apresentando 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.
4. O quarto capítulo apresenta as principais situações que determinam na execução corrente a possibilidade de infração com responsabilidade financeira, bem como a apresentação dos valores de multas associadas, em sede de julgamento pelo Tribunal de Contas.
5. O quinto capítulo desenvolve dentro do ciclo orçamental do organismo os momentos de planeamento com a correta definição de indicadores conducentes ao controlo, avaliação e implementação de medidas corretivas. Densificam-se alguns conceitos essenciais para construção da hierarquia de indicadores fundamentais: estratégicos, operacionais (de eficácia, economia e eficiência).

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

1. Direito orçamental

Para o presente capítulo introduz-se tão somente um pequeno sub-conjunto dos diplomas consubstanciam o Regime Orçamental e Financeiro do Estado, correspondentes àqueles que se constituem como a sua estrutura primordial.

1.1 Diplomas estruturantes

A gestão orçamental e contabilística pública é estruturada no sentido da gestão do suporte à boa Governança, assente num quadro legal vasto que abrange múltiplas áreas tanto do ponto de vista do direito como do ponto de vista das áreas temáticas.

O Regime Financeiro do Estado consubstancia-se em múltiplas áreas que se interligam em múltiplas dependências e interações, sendo que se apresenta no diagrama seguinte os pilares deste regime.

Com a Lei de Bases da Contabilidade Pública¹ iniciou-se um processo de revisão do Regime Financeiro do Estado, cujos principais vetores de incidência se representam no diagrama infra a roxo. Adicionalmente vários dos outros vetores (assinalados a azul) viriam subseqüentemente a ter múltiplos desenvolvimentos. Importa ter em conta que o quadro legal e regulamentar em que assenta o Novo Regime Financeiro do Estado reside em múltiplos diplomas, alguns com mais de 100 anos de vigência, numa estrutura vasta e complexa incluindo a regulamentação do detalhe operativo, considerando Leis, Decretos-Lei, Cartas de Lei, Decretos do Governo, Regulamentos, Circulares, etc.

Complementarmente, o movimento de normativo internacional e as imposições comunitárias estão a provocar múltipla nova legislação e alteração da vigente. Neste âmbito vide o quadro normativo internacional em evolução, designadamente no que concerne às IPSAS², IAS³ e IFRS⁴.

¹ Lei de Bases da Contabilidade Pública (LBCP) – Lei 8/90, de 20 de fevereiro.

² IPSAS – International Public Accounting Standards – <http://www.ifac.org/public-sector>.

³ IAS – International Accounting Standards

http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/ias/index_en.htm.

⁴ IFRS – International Financial Reporting Standards – <http://www.ifrs.com/>.



Figura 1 – RAFE – Regime Administrativo e Financeiro do Estado

A consubstanciação deste regime assenta em múltiplos diplomas, sendo estruturais neste âmbito designadamente:

- Constituição da República Portuguesa (CRP): artºs 105 a 106, 161, 164, 165, 167;
- Lei de Bases da Contabilidade Pública (LBCP) – Lei nº 8/90, 20 de fevereiro, com as alterações subsequentes, tanto em leis do orçamento de Estado como na própria Lei de Enquadramento Orçamental;
- Novo Regime Administrativo e Financeiro do Estado (RAFE) – Decreto-Lei 155/92, 28 de julho¹;
- Regime da Tesouraria Única – Decreto-Lei 191/99, de 5 de junho;
- Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) - Lei 91/2001, de 20 de agosto, com as múltiplas revisões, de que se salienta a 7ª revisão com republicação integral de todas as revisões pela Lei 37/2013, de 14 de junho¹, estando em curso os trabalhos preparatórios à 8ª revisão;
- Grandes Opções do Plano (GOP) – sendo que para 2014 as GOP publicadas constam da Lei (83-B/2013, de 31 de dezembro, enquadradas com o Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC)¹, ora integrado no Documento de Estratégia Orçamental (DEO) na vigência do Programa de Assistência e Estabilidade Financeira (PAEF);
- Lei do Orçamento de Estado (LOE) – para 2013 Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro, e respetivo Decreto-lei de Execução Orçamental (dado em 2013 pelo Decreto-Lei 36/2013, de 11 de março); em 2014 a Lei do Orçamento foi publicada pela Lei 85-C/2013, de 31 de dezembro¹;

- Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), que com as devidas adaptações integra a tradicional contabilidade pública com a contabilidade financeira e económica típica das entidades privadas – Decreto-Lei 232/97, de 3 de setembro.
- Vide também complemento de outros diplomas estruturantes na Bibliografia.

A CRP, designadamente os artigos definidos determinam os princípios base da organização financeira do Estado que segue a estrutura político administrativa, designadamente nos termos do artº 2º da LEO, com uma organização que se representa no esquema seguinte:



Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2013

Figura 2 – Organização financeira do Estado

A referência a “EPR” constante da figura anterior, consiste em Entidades Públicas Reclassificadas” (EPR), ou seja, entidades que, nos termos do artº 2 da LEO, tendo sido reclassificadas pela entidade estatística nacional (presentemente o INE – Instituto Nacional de Estatística), independentemente da sua natureza jurídica passam a integrar o subsector a que pertencem (Administração Central, Administração Local, Administração Regional, Segurança Social) passam a ser tratadas em termos financeiros como Serviços e Fundos Autónomos.

1.2 A Moderna GFP

A Gestão Financeira Pública, vista numa perspetiva geral, é responsável por ligar as aspirações de uma comunidade com os seus recursos, estabelecendo a ponte entre o presente e o futuro.

A GFP contempla o sistema de mobilização de recursos (receitas) e seu uso (despesa) numa economia, considerando as aplicações ao abrigo das funções do Estado comumente aceites nesse Estado, incluindo os sistemas redistributivos.

1.2.1 Os pilares da moderna GFP

Apesar de existirem várias teorias e vários modelos, Premchand⁵ estabeleceu quatro pilares fundamentais no desenho da gestão financeira pública que podem ser abordados utilizando sistemas híbridos de construção orçamental, seja a orçamentação por programas, de desempenho ou qualquer outra, e teorias de gestão diversas, desde o *New Public Management* ou *Total Quality Management*, adaptadas à realidade pública:



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

Figura 1 – Os Pilares da moderna Gestão Financeira Pública

Estabilidade Macroeconómica:

- identificação e avaliação de implicações financeiras futuras nas atuais políticas;
- reconhecimento explícito dos constrangimentos na obtenção de recursos;
- manutenção de uma extensa base de dados do perfil de gastos dos organismos públicos;
- as estratégias orçamentais devem ter uma formulação de médio e longo prazo.

Eficiência crescente nas operações governamentais:

⁵ **Leitura complementar:** Premchand, Arigapudi, Fiscal Transparency and accountability (2001) and Budget institutions – World bank – edited by Anwar Shah (2007).

- mensuração e publicitação dos custos das atividades mais importantes;
- identificação de estratégias alternativas para prestação de serviços em contexto de custos crescentes;
- eliminação de operações intensivas de trabalho manual e sua substituição por tecnologia;
- remoção de incentivos perniciosos no sistema (ex.: grau de execução orçamental promove o desperísimo);
- publicitação das boas práticas para estabelecer exemplos e modelos a seguir.

Infraestrutura tecnológica de suporte:

- estabelecimento de um sistema de informação que traduza dados operacionais relevantes disponível para o executivo e dirigentes, de forma a facilitar o seu processo de monitorização;
- autonomia de gestão das entidades públicas, dados os limites na alocação de recursos existentes, com associação de responsabilização pelos atos, sem ratificação dos mesmos pelo executivo (e.g. a César o que é de César, o que evita que a “culpa não seja de ninguém”);
- conversão dos sistemas de base de caixa em sistemas de base de acréscimo em particular para entidades públicas com património extenso ou que tenham a seu cargo prestações de serviços;
- centralização de pagamentos comuns pela utilização de meios eletrónicos;
- reconhecimento dos fatores que contribuem para a falta de desempenho, sejam eles sistémicos, tecnológicos ou humanos.

Estrutura conceptual de *accountability* eficaz:

- identificação de custos específicos e desempenho esperado;
- comparação sistemática entre executado e planeado com aferição dos motivos e responsáveis;
- esforço de disseminação de informação.

1.2.2 Medidas de estabilidade e crescimento na União Europeia

No âmbito da União Europeia, os diferentes países obrigam-se a manter as suas economias dentro de diversos parâmetros, cujo incumprimento não só determina sanções mas posiciona estes países em situações de risco face à capacidade de manutenção de crescimento económico estável equilibrado e equitativo, bem como a dificuldade de honrar os seus compromissos para com os seus credores.

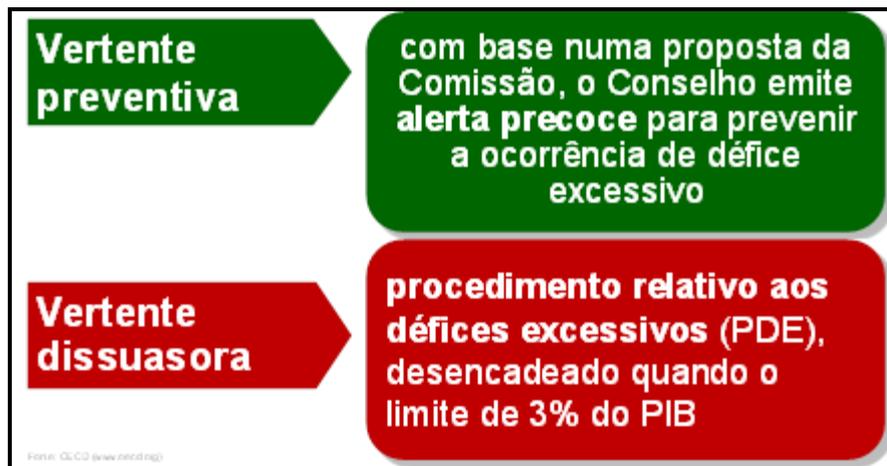
Conforme determinado pela legislação comunitária, e de acordo com o sítio da Comissão Europeia⁶ a disciplina financeira, envolve a disciplina orçamental e a disciplina do sistema bancário e financeiro,

- défices públicos superiores a 3% do PIB,
- dívida pública superiores a 60% do PIB.

Indica ainda a Comissão Europeia, no seu sítio da Internet o seguinte:

“O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) constitui o enquadramento regulamentar para a coordenação das políticas orçamentais nacionais na União Económica e Monetária (UEM). O PEC foi estabelecido com o objetivo de salvaguardar a solidez das finanças públicas, indispensável ao bom funcionamento da UEM, e comporta uma vertente preventiva e uma vertente dissuasora.”

O resumo apresentado pela Comissão indica que o Pacto de Estabilidade atua nas seguintes vertentes:



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

Figura 2 – As vertentes preventiva e dissuasora do PEC

Vertente preventiva

Ao abrigo das disposições da vertente preventiva, os Estados-Membros têm de apresentar programas anuais de estabilidade (convergência), nos quais mostram como tencionam atingir ou manter situações orçamentais sólidas a médio prazo, tendo em conta o impacto orçamental iminente do envelhecimento da população. Esses programas são avaliados pela Comissão e submetidos ao parecer

⁶ http://ec.europa.eu/index_pt.htm.

do Conselho. A vertente preventiva inclui dois instrumentos políticos que podem ser utilizados para evitar a ocorrência de défices “excessivos”.

O Conselho, com base numa proposta da Comissão, pode enviar um alerta precoce para prevenir a ocorrência de um défice excessivo.

A Comissão pode igualmente apresentar uma primeira recomendação a um Estado-Membro para que respeite as obrigações do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Vertente dissuasora

A vertente dissuasora do Pacto rege o procedimento relativo aos défices excessivos (PDE).

O PDE é desencadeado quando o limite de 3% do PIB previsto no Tratado é superado. Se decidir que existe uma situação de défice excessivo na aceção do Tratado, o Conselho faz recomendações ao Estado-Membro em causa para que corrija o défice excessivo e dá-lhe um período de tempo para o fazer. Caso o Estado-Membro em causa não siga as recomendações do Conselho, é desencadeada a fase seguinte do processo que, para os Estados-Membros da zona Euro, pode culminar na aplicação de sanções.

Sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo

À medida que as pessoas vivem mais tempo e têm menos filhos, os Estados-Membros da União Europeia são colocados perante o desafio de garantir a sustentabilidade das suas finanças a longo prazo face ao impacto orçamental iminente do envelhecimento da população europeia. Para tal, e tendo em conta o destaque dado à sustentabilidade a longo prazo na reforma de 2005 do Pacto, são feitas projeções orçamentais a longo prazo comuns a nível da União Europeia e a situação individual dos Estados-Membros é avaliada e acompanhada. O relatório sobre a sustentabilidade inclui uma análise completa da situação. A sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo é igualmente tida em conta na avaliação dos programas de estabilidade e convergência.

Como leitura complementar, propõem-se diversos documentos relacionados com as Medidas de Estabilidade Orçamental e Crescimento Económico, do Sítio da Comissão Europeia⁷.

⁷ **Leitura complementar:**

- [Article 121 of the Treaty \(ex Article 99 TEC\)](#) – the multilateral surveillance (basis for the stability and convergence programmes and the early warning mechanism);
- [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;
- [Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact](#), Amsterdam, 17 June 1997;
- [European Council Presidency conclusions of 22-23 March 2005](#), endorsing and including the ECOFIN Council report of 20 March 2005 on “Improving the implementation of the Stability and Growth Pact”;

1.2.3 As alterações na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), estrutura do Estado e o pedido de auxílio ao Fundo Monetário Internacional (FMI)

No âmbito da preparação do orçamento após 2011, os organismos têm um quadro institucional distinto, decorrente de alterações profundas em 4 grandes áreas:

- alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), com alterações em sede de conceitos enquadreadores⁸;
- alteração da organização do Estado decorrente das fusões de ministérios⁹ e demais alterações, fusões e, criações de organismos com novas competências¹⁰;
- obrigações decorrentes de *reporting* obrigatório ao abrigo do pedido de auxílio internacional¹¹;
- limitações dos recursos do Estado, que obrigam a uma escolha sobre objetivos concretos a atingir pelo Estado como um todo, e pelos organismos em particular.

A nova LEO consagra alterações profundas, determinando designadamente:

- o estabelecimento pelo Governo de um quadro plurianual de despesa;

-
- [Consolidated version of Council Regulation \(EC\) 1466/97](#), on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies – the preventive arm of the Stability and Growth Pact ([31997R1466](#), [32005R1055](#));
 - [Consolidated version of Council Regulation \(EC\) 1467/97](#), on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure – the dissuasive arm of the Stability and Growth Pact ([31997R1467](#), [32005R1056](#));
 - [Code of conduct](#) – “Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes”, endorsed by the ECOFIN Council on 7 September 2010;
 - [October 2006 ECOFIN Council conclusions](#) on the quality of public finances;
 - [October 2007 ECOFIN Council conclusions](#) on improving the effectiveness of the Stability and Growth Pact.

⁸ **Leitura obrigatória:** artigos alterados da LEO – Lei48/2004, de 24 de agosto, Lei 22/11, de 11 de Maio, Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro e Lei 37/2012, de 14 de junho.

⁹ **Leitura complementar:** Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho – Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional.

¹⁰ **Leitura complementar:** Legislação que consubstancia o PREMAC - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado.

¹¹ **Leitura complementar:** FMI – Portugal – Staff Report e FMI - Portugal- TMU (Technical Memorandum of Understanding).

- reclassificação dos organismos pela autoridade estatística nacional que no ano anterior passaram a integrar o perímetro como se fossem Serviços e Fundos Autónomos;
- introdução de princípios como a solidariedade e estabilidade orçamental, reforçando o papel da gestão flexível dos Ministérios, reforçando o poder do Governo quanto à utilização de saldos.

Com a 7ª alteração à LEO, esta introduz novos princípios de equilíbrio macro económico e orçamental e um quadro legal de mecanismo corretivo macroeconómico.

A limitação de recursos financeiros constitui uma dificuldade adicional para os organismos, bem como medidas expectáveis preventivas de risco, como a constituição de reservas ou cativos.

No caso de fusão de Ministérios e de reorganizações anunciadas, constitui ainda uma dificuldade acrescida a criação de orçamentos num cenário de incerteza quanto a possíveis fusões ou extinções de organismos e alteração de competências.

A gestão orçamental abrange todas as ações que decorrem entre a definição das (1) linhas estratégicas de Política Orçamental, passando pelo (2) Planeamento Orçamental e Processo Orçamental, pelo controlo e (3) avaliação sistemática em sede de execução e culminando no controlo formal com as (4) Contas de Gerência/Prestação de Contas anuais dos organismos e com a Conta Geral do Estado.

O Planeamento Orçamental é alinhado com as Grandes de Linhas de Estratégia dadas pelas Grandes Opções do Plano (GOP¹²) enquadradas com o Quadro Macroeconómico de Estabilidade e Crescimento consagrado tanto no Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC) como no Documento de Estratégia Orçamental (DEO¹³).



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

Figura 5 – O ciclo orçamental

¹² **Leitura obrigatória** Grandes Opções do Plano – ler na CRP a definição e ver o exemplo da Lei 64-A/2011 e 66-B/2011.

¹³ **Leitura obrigatória:** exemplo dado por “Documento de estratégia orçamental 2013-2017”.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Organização do orçamento

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. Organização do orçamento

2.1 O conceito de orçamento

Definição: “previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar as receitas e realizar despesas e, limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual.”

Fonte: Franco, António de Sousa (1992), Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, 4ª Edição

Esta definição sintetiza o expresso nos termos do art.º 105 da Constituição da República:

1. O Orçamento do Estado contém:
 - a) A discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos;
 - b) O orçamento da segurança social.
2. O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato.
3. O Orçamento é unitário e especifica as despesas segundo a respetiva classificação orgânica e funcional, de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos, podendo ainda ser estruturado por programas.
4. O Orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas, definindo a lei as regras da sua execução, as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito público e os critérios que deverão presidir às alterações que, durante a execução, poderão ser introduzidas pelo Governo nas rubricas de classificação orgânica no âmbito de cada programa orçamental aprovado pela Assembleia da República, tendo em vista a sua plena realização.

2.2 A composição do Orçamento de Estado

2.2.1. Os principais documentos que constituem o Orçamento

O Orçamento de Estado constitui-se como o elemento fundamental de Política do Governo, pelo qual se determinam os principais Objectivos de Política, as Medidas de Política para o atingir e se atribuem recursos financeiros para os implementar.

Assim sendo, o Relatório da proposta de Orçamento consagra em alinhamento com as GOP e com o PEC/DEO os principais Objectivos a atingir, densificando as políticas que se devem implementar para que os Objectivos sejam alcançados.

A Lei do Orçamento procede à institucionalização e alteração do normativo legal estruturante que simultaneamente define objetivos e cria os mecanismos legais que as sustentam.

De uma forma simplificada, sintetiza-se na figura seguinte as partes constituintes de uma proposta de Orçamento de Estado¹⁴.



Fonte: Adaptado de Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2013

Figura 6 – A composição do orçamento

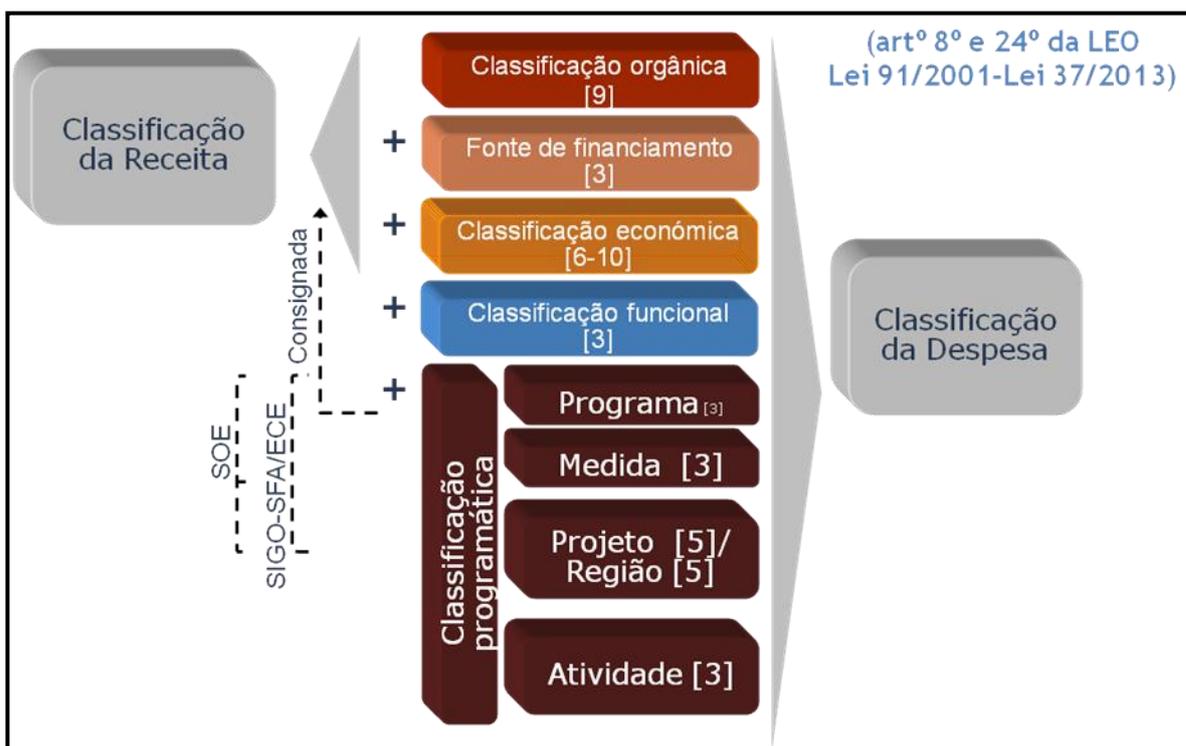
2.2.2. A estrutura contabilística do orçamento

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

¹⁴ Vide exemplo de um caderno completo de uma proposta do orçamento em <http://www.dgo.pt/politicaorçamental/Paginas/OEpagina.aspx?Ano=2014&TipoOE=Proposta%20de%20Or%C3%A7amento%20do%20Estado&TipoDocumentos=Lei%20/%20Mapas%20Lei%20/%20Relat%C3%B3rio>.

classificação contabilistas são cumulativas, criando múltiplas composições que traduzem orçamentos de Estado com mais de 50.000 linhas.

O diagrama seguinte identifica cada uma das classificações orçamentais bem como o número de dígitos que cada uma considera, identificando as classificações para a receita (do lado esquerdo) e para a despesa (do lado direito). Vide detalhe e explicação adicional no Guia complementar referido na introdução.



Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2013

Figura 7 – A estrutura de classificação de despesas e receitas no orçamento

O orçamento estrutura-se de acordo com o princípio da especificação desenvolvido na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO - Lei 37/2013, de 14 de junho), no artº 8º:

- “1 — As receitas previstas devem ser suficientemente especificadas de acordo com uma **classificação económica**.
- 2 — 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.
- 3 — As despesas são ainda estruturadas por **programas**.

4 — A especificação das receitas cessantes em virtude de benefícios fiscais é efetuada de acordo com os códigos de classificação *económica* das receitas.”

Vide adicionalmente as especificidades dos artigos 22º, 24º e 27º.

Adicionalmente, nos termos do artº 19º da LEO indica-se:

“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.”

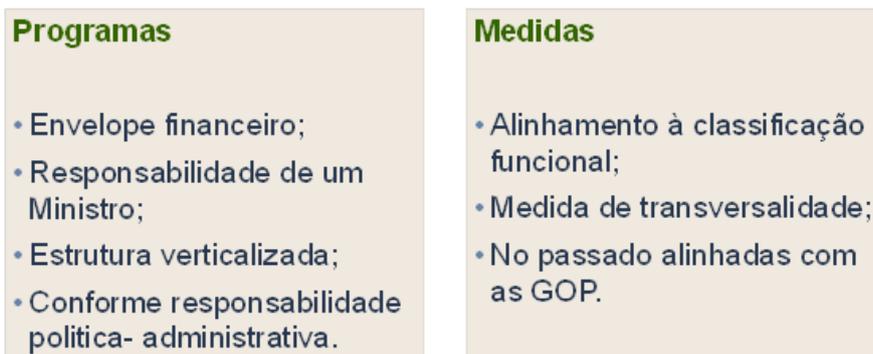
Atualmente, nos termos das recentes Circulares com instruções para a preparação do Orçamento, e de acordo com a determinação dos Governos, as Medidas alinham-se com classificações funcionais.

As ligações entre Medidas, Projetos e Atividades são determinadas na Circular com 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 que num Ministério haja mais do que um Programa (por exemplo nas Finanças há um programa específico para a dívida do Estado e outro programa para as restantes despesas).

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 24/06). Esta dimensão pode contudo contemplar medidas de políticas específicas de cada Ministério.

As principais características dos Programas e Medidas que surgem no Orçamento de Estado podem sintetizar-se da seguinte forma:



Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2013

Figura 8 – A composição dos Programas e Medidas

Os limites de orçamento de cada Programa definem-se nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 52/2011).

Do 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 objetivos 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.”

Do artº 12º-B

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

Em síntese, as dimensões de classificação obrigatória da despesa e receita pública podem resumir-se na seguinte tabela¹⁵:

Classificação	Estrutura	Base legal	Tipo de informação
Económica	xx.yy.zz.aa.ss	6 dígitos definidos pelo DL 26/2002, sendo os restantes densificados ou pelo Ministério das Finanças ou por cada SFA	Natureza da despesa ou receita
Fonte de Financiamento	FFF	Publicitado 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 sequencia segundo 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 com funcionais
Projeto	99999 Projeto	Inscrição sequencial	Agregador de despesa com <i>output</i> e <i>outcome</i> com período de validade definidos

¹⁵ Vide exemplo de estrutura orçamental num mapa de desenvolvimento informativo disponível no sítio da DGO, em:

<http://www.dgo.pt/politicaorçamental/Paginas/OEpagina.aspx?Ano=2014&TipoOE=Proposta+de+Or%u00e7amento+do+Estado&TipoDocumentos=Mapas+Informativos>

[http://www.dgo.pt/politicaorçamental/Paginas/OEpagina.aspx?Ano=2014&TipoOE=Proposta+de+Or%u00e7amento+do+Estado&TipoDocumentos=Desenvolvimentos+Or%u00e7amentos+\(SI\)](http://www.dgo.pt/politicaorçamental/Paginas/OEpagina.aspx?Ano=2014&TipoOE=Proposta+de+Or%u00e7amento+do+Estado&TipoDocumentos=Desenvolvimentos+Or%u00e7amentos+(SI))

Classificação	Estrutura	Base legal	Tipo de informação
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

Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2013

Figura 9 – As dimensões de classificação orçamental

2.3 O Orçamento de Desempenho

2.3.1. 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 ¹⁶.

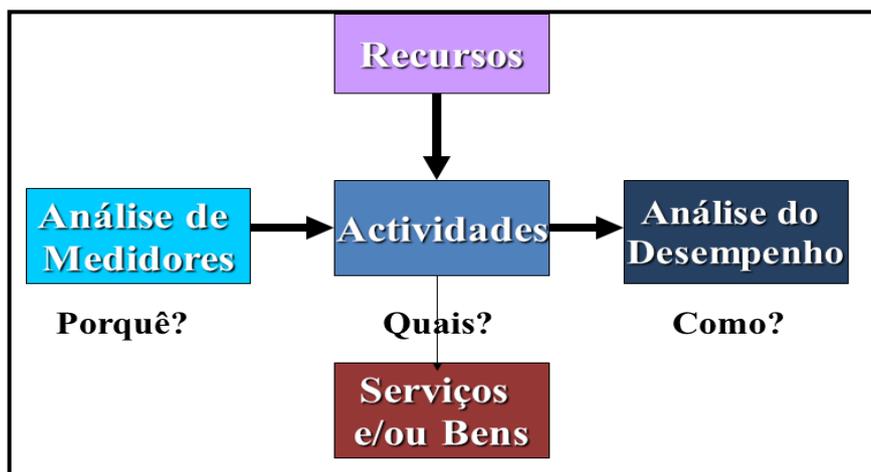
O Plano de Desempenho é constituído por um quadro de objetivos e dos indicadores que permitem avaliar o referido desempenho, nas diversas vertentes:

- execução financeira;
- execução física ou material;
- concretização dos produtos e serviços esperados e dos impactos socioeconómicos.

Um Orçamento de Desempenho assenta numa análise do desempenho de cumprimento de objetivos tendo em conta os indicadores que permitem aferir a concretização dos mesmos, bem como à avaliação dos recursos consumidos.

¹⁶ **Leitura Obrigatória:** conceito de performance budget *in*:

<http://www.oecd.org/governance/budgeting/40357919.pdf>.



Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2013

Figura 10 – O quadro de referência dum orçamento de desempenho

Assim sendo, um orçamento de Desempenho traduz-se num orçamento em que se estabelece uma relação direta entre um conjunto de recursos (financeiros) e a quantidade de produtos e serviços prestados com determinado padrão de qualidade pré-definidos (objetivos de eficácia) bem como da definição da programação das capacidades a instalar.

2.3.2. O Orçamento de Desempenho por Programas

Um Orçamento por Programas também assenta no desempenho. A diferença geralmente apontada entre os dois relaciona-se com o facto de no orçamento por programas se atender mais à escassez dos recursos na consagração dos objetivos e à organização dos Programas como estrutura de controlo, identificando os responsáveis e indicadores de aferição de responsabilidade material e financeira, tanto do ponto de vista das estruturas político-administrativas como das estruturas transversais em sede da concretização de resultados e impacto.

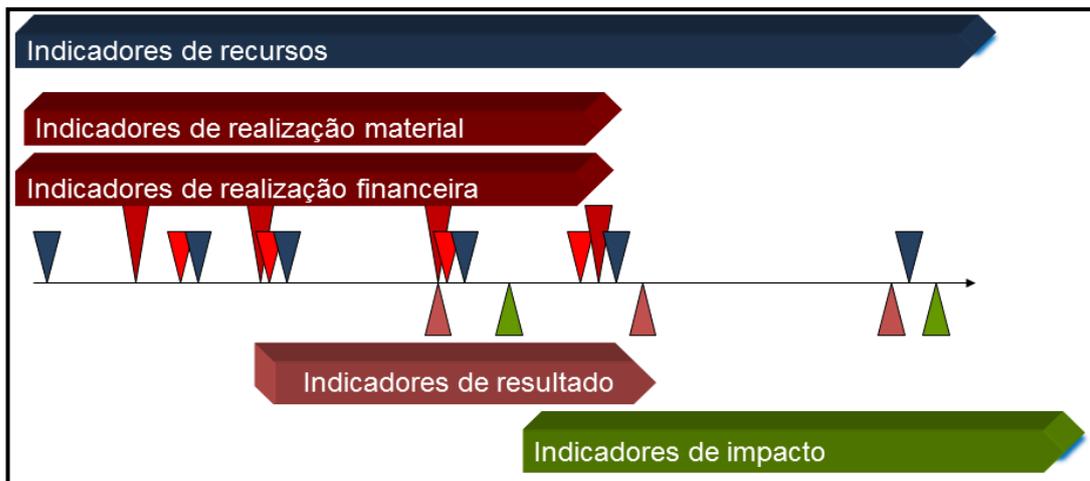
A orçamentação por Programas, entre outros aspetos, assenta em:

- definição de projetos (conceito de produto concreto limitado no tempo, com determinado impacto socioeconómico) ou atividades (conceito de atividades recorrentes) dentro do programa;
- cada projeto ou atividade é medida em unidades;
- estes podem ser desagregados em ações;
- cada euro de custos é carregado no projeto ou atividade correspondente;
- cada projeto ou atividade (e sua desagregação em ações) é ligada a um serviço ou bem;
- é atribuída (pelo menos) uma classificação económica.

2.3.3. O Orçamento de Desempenho e a avaliação de resultados

Um aspeto determinante no Orçamento de Desempenho por Programas é a avaliação dos resultados e desvios face ao esperado, ao longo do tempo através de indicadores avançados e nos momentos de controlos determinados (no Orçamento de Estado tipicamente o ano ou bi-ano) avaliando possíveis medidas corretivas a incorporar.

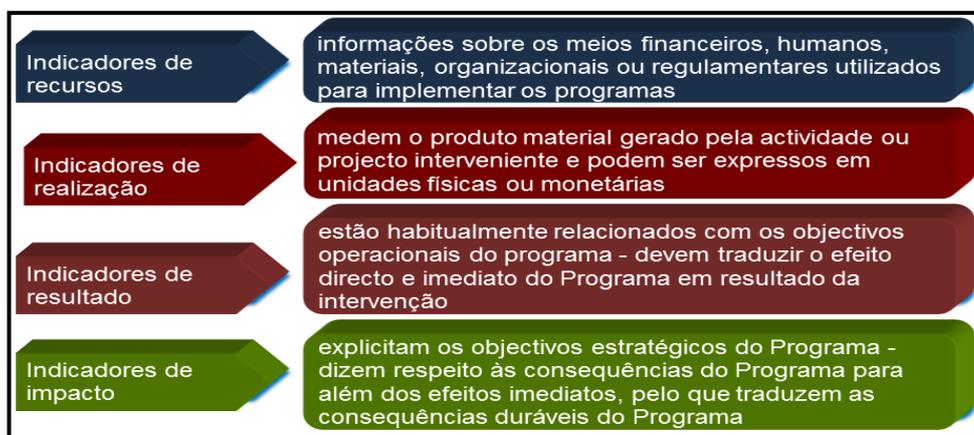
De acordo com os modelos de avaliação de Programas na Comunidade Europeia, podemos sintetizar no diagrama abaixo os principais tipos de indicadores a implementar num modelo de avaliação de Desempenho por Programas, os quais se situam no tempo conforme apresentado no diagrama.



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

Figura 11 – A tipologia de indicadores num orçamento de desempenho

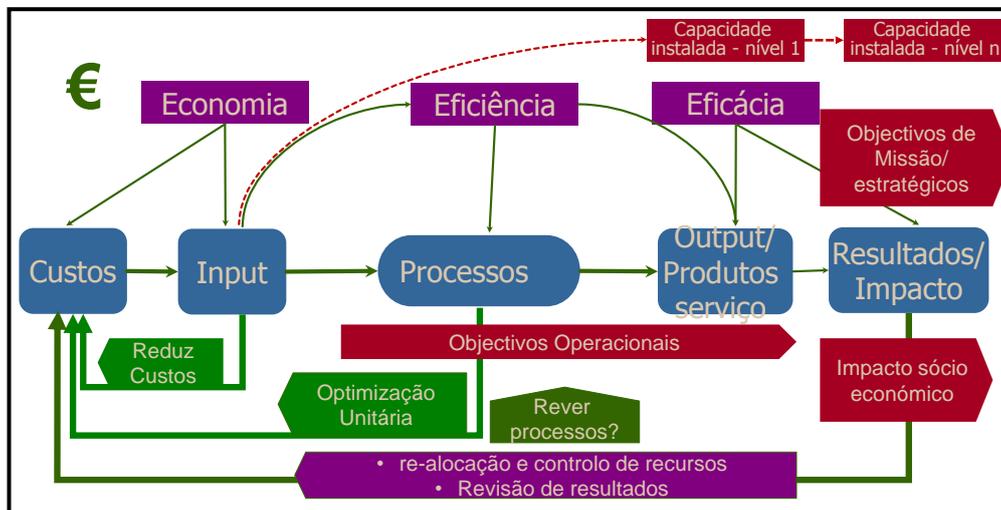
Em Portugal, estes indicadores vieram a ter definição específica, publicada através de Circular Série A da Direção-Geral do Orçamento (DGO)¹⁷, que resumimos no diagrama seguinte:



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

Figura 12 – Os conceitos inerentes à tipologia de indicadores num orçamento de desempenho

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



Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2013

Figura 13 – O orçamento de desempenho

¹⁷ **Leitura obrigatória**- Circular Série A da DGO 1360 de 2010 (nos conceitos que concernem aos indicadores).

Um orçamento de desempenho estabelece assim uma relação direta entre a quantidade de recursos (input) e a quantidade de bens e serviços produzidos (output) com determinados impactos económicos e sociais (resultados).

A avaliação de resultados deve consubstanciar uma avaliação crítica dos desvios entre o planeado e executado de forma a promover ou melhorias do processo (revisão em sede de eficiência) ou alteração de políticas ou dos próprios objetivos a atingir.

Os conceitos de Eficácia, Economia e Eficiência subjacentes são:

- **Eficácia:** *O princípio da eficácia visa a consecução dos objetivos específicos fixados, bem como dos resultados esperados;*
- **Eficiência:** *O princípio da eficiência visa a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos;*
- **Economia:** *determina que os meios utilizados pela instituição com vista ao exercício das suas atividades devem ser disponibilizados em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço.*

In: Regulamento – CE, ERATOM- Nº 1605/2002 do conselho de 25 de junho de 2002

Figura 14 – Os 3 E's

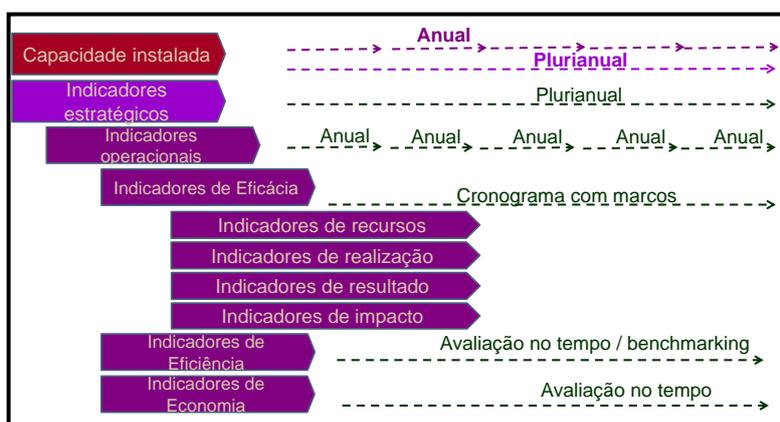
A tipologia de objetivos ou indicadores de eficácia deve diferenciar a quantidade e a qualidade de produção, alinhada com os objetivos (e respetivas métricas) estratégicos (objetivos a 4 anos nos termos do QUAR) e com os objetivos operacionais (objetivos anuais que concorrem para um dado objetivo estratégico).

A Programação de objetivos estratégicos tem obrigatoriamente que ser quantificada e criado o planeamento de objetivos operacionais quantificados que concorrem nos vários anos para atingir determinado objetivo estratégico.

Para cumprir com dados objetivos operacionais e estratégicos têm que ser obrigatoriamente planeadas as capacidades que permitem atingir estes objetivos, densificadas entre capacidades de infraestrutura (edifícios, equipamentos, sistemas informáticos) ou humanas (quantidade de recursos humanos e com que tipologia de qualificação).

Na legislação portuguesa não é clara esta obrigação de planear capacidades instaladas, sendo que se pode a mesma inferir, no que respeita às capacidades de infraestruturas e equipamentos, da obrigação de apresentação de balanços previsionais contante da LEO e POCP, sendo que este Balanço Previsional muito para além que o quadro síntese de contas previsionais que refletem uma previsão do Património, carecem de uma densificação de planeamento de equipamentos e outras infraestruturas.

A correta definição e integração dos diferentes indicadores de capacidade, estratégicos, Operacionais (Economia, Eficiência e Eficácia – e densificação destes em indicadores de recursos, realização, resultado e impacto), integrando de forma holística QUAR, Plano de Atividades, Balanço Previsional, Mapa de Pessoal Previsional e orçamento, constitui a pedra de toque de integração do Modelo Orçamental previsto na legislação e regulamentação portuguesa.



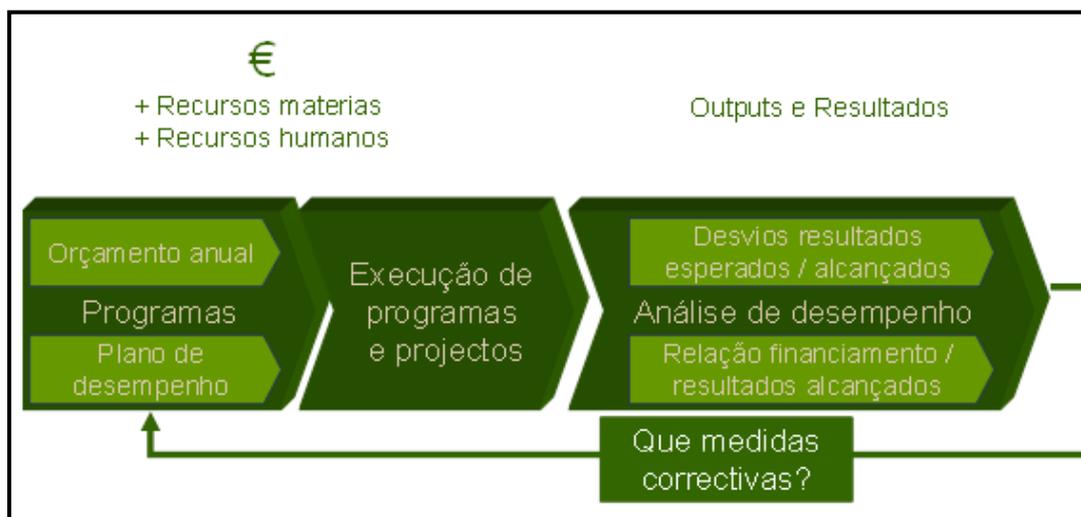
Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2013

Figura 15 – A relação de indicadores de avaliação num orçamento de desempenho

Nos termos do instrumental de planeamento proposto pelo Estado, o mais que dispomos para as capacidades de RH, são o QUAR e Plano de Atividades, conforme se desenvolve mais abaixo no presente capítulo.

Da avaliação de desvios têm que, obrigatoriamente, ser tomar medidas corretivas considerando por exemplo:

- revisão de objetivos;
- alteração de política;
- alteração de procedimentos.



Fonte: O controlo da boa gestão financeira, 2012

Figura 16 – A avaliação num orçamento de desempenho

Outra forma de abordar a definição de um orçamento de desempenho, é indicar que o padrão de eficácia de um orçamento (quantidade de bens e serviços produzidos com um padrão de qualidade correspondente aos resultados de impacto definidos) está sujeita ao princípio da economia (na melhor relação custo benefício da decisão de utilização de recursos no tempo face aos objetivos de eficácia) e à eficiência (melhor relação entre a quantidade de recursos financeiros + humanos + materiais + tempo, consumidos face ao padrão de eficácia definido).

2.3.4. O Orçamento de Desempenho na legislação portuguesa

Em última instância, o trinómio economia, eficiência e eficácia têm que se conjugar, podendo ser necessário reduzir os objetivos de eficácia (quantidade ou qualidade) face a recursos escassos ou a aumentar a eficiência (produtividade). Em Portugal, o princípio da orçamentação por programas começou a ser desenvolvido há algum tempo, sendo que:

- A Constituição (n.º 3 do art.º 105.º) consagra a possibilidade do Orçamento do Estado ser estruturado por programas;
- A Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 52/2011, de 13 de outubro, 6.ª alteração à Lei 91/2001 de 20 de agosto), indica no n.º 2 do artigo 15.º que o Orçamento “deve” ser estruturado por programas;
- Desde 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro), que a LOE estabelece a apresentação do Orçamento por Programas.

Do Relatório da Comissão para a Orçamentação por Programas¹⁸ (nomeada pelo Despacho n.º 3858-A/2007 do Ministro das Finanças e da Administração Pública), propôs-se uma revisão da Orçamentação por Programas, conducente aos seguintes objetivos, que se transcrevem:

- Enfoque nos resultados: a definição, *a priori*, dos objetivos que, *a posteriori*, permitirão aferir a eficácia da despesa surgem agora associados ao envelope financeiro atribuído a um dado organismo;
- Melhoria da eficiência: máximo proveito que se pode obter com os recursos disponíveis seja maximizado.

Plurianualidade: planeamento e definição de objetivos e metas para a totalidade do horizonte temporal.

- Maior disciplina orçamental: os recursos financeiros disponíveis são limitados, pelo que os objetivos a atingir terão de ser de acordo com estas restrições.

Determina a LEO que os orçamentos e contas devem ser objeto de uma sistematização por objetivos (de acordo com as GOP), considerando a definição das atividades a desenvolver tendo em conta a totalidade dos recursos envolvidos (art. 15.º LEO) permitindo explicar e justificar a necessidade de todas as dotações;

O orçamento é integralmente estruturado por programas (art.º 8.º e art.º 15.º da LEO), sendo atualmente programas verticalizados com responsabilidade atribuída ao Ministro;

Com a 5.ª alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)19, pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, (alteração que se mantém com a 6.ª alteração à LEO, pela Lei 52/2011) a Orçamentação por Programas toma novos contornos, enquadrada num Quadro Plurianual de Despesa, com algumas obrigações adicionais de controlo como a decorrente do Artigo 72.º-A o qual determina a obrigação do Governo enviar à Assembleia da República, até 31 de março, um relatório da execução dos programas orçamentais no ano anterior, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados.

Em Portugal a determinação de um Orçamento de Desempenho consta da LEO, designadamente:

¹⁸ **Leitura complementar:** Relatório da Comissão para a Orçamentação por Programas (disponível na plataforma).

¹⁹ **Leitura obrigatória:** Artigos alterados da LEO pela Lei 52/2012.

Artigo 64.º

Gestão por objetivos

*“1 — Os orçamentos e contas dos organismos a que se refere o n.º 1 do artigo 2.º **devem ser objeto de uma sistematização complementar por objetivos**, considerando a definição das atividades a desenvolver por cada organismo e respetivos centros de custos e tendo em conta a totalidade dos recursos envolvidos, incluindo os de capital, visando fundamentar as decisões sobre a reorientação e o controlo da despesa pública:*

- a) No conhecimento da missão, objetivos e estratégia do organismo;*
- b) Na correta articulação de cada área de atividade em relação aos objetivos;*
- c) Na responsabilização dos agentes empenhados na gestão das atividades pela concretização dos objetivos e bom uso dos recursos que lhes estão afetos;*
- d) Na identificação de atividades redundantes na cadeia de valor do organismo a justificada reafectação dos recursos nelas consumidos”*

Em termos de controlo, determina ainda a LEO a obrigação de avaliação pela Assembleia da República dos referidos objetivos estabelecidos pelo Governo:

Artigo 72.º -A

Relatório com indicadores de resultados

“O Governo envia à Assembleia da República, até 31 de março, um relatório da execução dos programas orçamentais do ano anterior, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados.”

A nova LEO, no Artigo 5.º, determina que os orçamentos passam a apresentar, obrigatoriamente, como compromissos plurianuais, quaisquer situações que determinem responsabilidades financeiras não incidíveis no ano, desde as correntes aquisições, parcerias público-privadas (PPP) ou quaisquer outras.

Artigo 5.º

“3 — O Orçamento do Estado e os orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais devem apresentar, nos termos do artigo 32.º, o total das responsabilidades financeiras resultantes de compromissos plurianuais, cuja natureza impeça a contabilização direta do respetivo montante total no ano em que os compromissos são assumidos ou os bens em causa postos à disposição do Estado.”

O artigo 7.º apresenta o Princípio de não consignação generalizada, restringindo as consignações de receita às situações abaixo apresentadas.

Artigo 7.º

“Não consignação

1 — Não pode afetar -se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas.

2 — Excetuam-se do disposto no número anterior:

- a) As receitas das reprivatizações;*
- b) As receitas relativas aos recursos próprios comunitários tradicionais;*
- c) As receitas do orçamento da segurança social afetadas ao financiamento dos diferentes subsistemas;*
- d) As receitas que correspondam a transferências provenientes da União Europeia, de organizações internacionais ou de orçamentos de outras instituições do setor público administrativo que se destinem a financiar, total ou parcialmente, determinadas despesas;*
- e) As receitas que correspondam a subsídios, donativos ou legados de particulares, que, por vontade destes, devam ser afetados à cobertura de determinadas despesas;*
- f) As receitas que sejam, por razão especial, afetadas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual. bens em causa postos à disposição do Estado.”*

O novo orçamento deve já ser enquadrado para todos os organismos em POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública) incluindo Planos Setoriais, ou os que estejam a aplicar o novo Sistema de Normalização contabilístico (SNC) que substituiu o Plano Oficial de Contabilidade (POC).

Pelo artigo 23º da LEO, no orçamento passam obrigatoriamente a constar para cada programa orçamental indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização.

Nos termos do artigo 10-Aº e 10-Bº, determina-se a obrigação de equilíbrio ou excedente orçamental, reforçando a responsabilidade dos dirigentes.

No que concerne aos Serviços e Fundos Autónomos (institutos, organismos de ensino superior, entre outros), aplica-se o seguinte:

Artigo 11.º

“ [...]

1. *(Anterior corpo do artigo.)*

2. *Todos os serviços e fundos autónomos que ainda não apliquem o plano oficial de contabilidade pública ou outro plano de substituição ficam sujeitos à disciplina financeira dos serviços integrados, sendo a estes equiparados para todos os efeitos, sem prejuízo do regime especial de autonomia administrativa e financeira que decorra de imperativo constitucional, da sua integração nas áreas do Serviço Nacional de Saúde, da regulação e supervisão, bem como do facto de se tratar de organismos especialmente competentes para a gestão dos fundos comunitários que tenham a autonomia indispensável à sua gestão.*

3. *O disposto nos números anteriores não abrange as entidades que aplicam o sistema de normalização contabilística ou que elaborem as suas contas em conformidade com as normas internacionais de contabilidade.”*

O orçamento, incluindo dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) é, obrigatoriamente, estruturado por programas.

Artigo 24.º

“ [...]

1.

2. *No orçamento do subsector dos serviços e fundos autónomos, incluindo o de cada um destes serviços e fundos, as respetivas despesas estruturam -se ainda por programas, nos termos do disposto nos artigos 18.º a 21.º”*

O artigo 19.º, que regulamenta de forma genérica os programas orçamentais, passa a ter que ter em conta as alterações introduzidas na LEO, de que salientamos o apresentado nos nºs subsequentes deste módulo, relativamente aos artigos 50.º-A, 51.º, 10.º-A, 10.º-B, e 72.º-A da LEO.

No orçamento passam, obrigatoriamente, a constar para cada programa orçamental indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização.

Os serviços integrados passam a ter que apresentar saldo primário positivo (e não apenas nulo).

No âmbito das alterações orçamentais, a autorização dos Créditos Especiais que haviam passado para a competência da Assembleia da República com a 5.ª alteração à LEO (Lei 22/2011) voltam a ser da competência do Governo com a 6.ª alteração à LEO (Lei 52/2011, de 13 de outubro).

Artigo 50.º-A

“Alterações orçamentais da competência da Assembleia da República

Competem à Assembleia da República as alterações orçamentais que:

- a) Consistam na inscrição de novos programas;*
- b) Consistam num aumento do montante total das despesas de cada programa aprovadas no mapa XV da lei do Orçamento;*
- c) Consistam em transferências de verbas entre programas;*
- d) Consistam numa alteração do orçamento das receitas dos serviços integrados, do orçamento dos serviços ou fundos autónomos ou da segurança social determinadas por alterações dos respetivos orçamentos das despesas, da competência da Assembleia da República;*
- e) Envolvam um acréscimo dos respetivos limites do endividamento líquido fixados na lei do Orçamento do Estado;*
- f) Consistam num aumento do montante total das despesas do orçamento da segurança social, com exceção das referidas a prestações que constituam direitos dos beneficiários do sistema de segurança social;*
- g) Envolvam transferências de verbas do orçamento da segurança social entre diferentes grandes funções ou funções no respeito pela adequação seletiva das fontes de financiamento consagradas na Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.”*

Artigo 51.º

“Alterações orçamentais da competência do Governo

1 – No âmbito da execução dos programas orçamentais, competem ao Governo as alterações orçamentais não referidas no artigo anterior.

Artigo 51.º

2 – *Competem ao Governo as alterações orçamentais que consistam num aumento do montante total das despesas de cada programa aprovadas no mapa XV da Lei do Orçamento do Estado, quando as mesmas resultem:*

- a) *De saldos de gerência ou dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei;*
- b) *Da dotação provisional;*
- c) *De aumento de receitas efetivas próprias ou consignadas, contabilizadas como receita pública do próprio ano;*
- d) *De reforço de receitas de transferências provenientes dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos ou do orçamento da segurança social, à exceção de transferências dos saldos anuais e das receitas resultantes do sistema previdencial da segurança social.*

3 – *As alterações efetuadas nos termos do número anterior devem constar do relatório de execução dos programas a que se refere o artigo 72.º -A.”*

Nos termos da lei, determina-se a obrigação de equilíbrio ou excedente orçamental, reforçando a responsabilidade dos dirigentes.

Artigo 10.º -A

“Estabilidade orçamental

1. *Os subsectores que constituem o setor público administrativo, bem como os organismos e entidades que os integram, estão sujeitos, na aprovação e execução dos seus orçamentos, ao princípio da estabilidade orçamental.”*

Determina-se, ainda, a obrigação a solidariedade recíproca dentro das regras e dos perímetros estabelecidos, nomeadamente na Lei do Orçamento de Estado (LOE) ou Decreto de Lei de Execução Orçamental (DLEO), como seja por Programa ou Ministério, ou qualquer outro.

Artigo 10.º -B

“Solidariedade recíproca

1. A aprovação e a execução dos orçamentos dos subsectores a que se refere o n.º 1 do artigo anterior estão sujeitas ao princípio da solidariedade recíproca.
2. O princípio da solidariedade recíproca obriga 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.
3. As medidas que venham a ser implementadas no âmbito do presente artigo devem constar da síntese de execução orçamental do mês a que respeitam.”

Determina-se, pela primeira vez, à imagem de outros países da Comunidade Europeia, a obrigação do Governo justificar junto da Assembleia da República, a execução dos Programas e seus objetivos.

Artigo 72.º-A

“Relatório com indicadores de resultados

O Governo envia à Assembleia da República, até 31 de março, um relatório da execução dos programas orçamentais do ano anterior, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados.”

2.3.5. O orçamento de desempenho integrado nos instrumentos legais de planeamento

O Orçamento constitui-se como O instrumento, por excelência, da política de um Governo ou da direção de um organismo.

Veja-se o conceito constante do art.º 34º REGULAMENTO-CE, Euratom – n.º 1605/200220 “*um mapa previsional das suas despesas e receitas, incluindo o quadro do seu pessoal, bem como o seu programa de atividades*”²¹

Indica ainda o mesmo que o orçamento conterà:

- um mapa sintético de receitas e de despesas;
- secções subdivididas em mapas de receitas e de despesas de cada instituição.

²⁰ **Leitura complementar:** art.º 34º REGULAMENTO -CE, Euratom- N.º 1605/2002

²¹ Art.º 32.º REGULAMENTO -CE, Euratom - n.º 1605/2002.

De forma similar, na sequência do artigo 105 da Constituição da República Portuguesa²², a Lei de Enquadramento Orçamental, nos termos do artigo 34º²³, indica que a Lei do Orçamento é acompanhada por:

- relatório [que contém a indicação das políticas a implementar];
- desenvolvimentos orçamentais [atribuição de recursos para implementação dos objetivos/dimensões de política constantes do relatório, por Ministério, a cada organismo e ainda discriminados, entre outras formas, de acordo com as Funções do Estado, Natureza das Despesas e Receitas];
- elementos informativos previstos (complementares);
- todos os demais elementos necessários à justificação das decisões e das políticas orçamental e financeira apresentadas.

De forma equivalente e para os organismos, os planos de atividade correspondem a um auxiliar de determinação de Objetivos/Políticas, cuja avaliação constará do relatório de atividades²⁴, conforme ressalta da Circular 1275 da DGO.

“A orçamentação por atividades vem, paralelamente, criar a necessidade de organização de uma contabilidade analítica, instrumento de gestão importante para a avaliação dos resultados alcançados:

Os organismos deverão elaborar indicadores de gestão orçamental, que permitam evidenciar o grau de realização das atividades definidas e a sua análise em função dos meios utilizados e do resultado obtido

Os indicadores de meios são medidas não monetárias que servem para conhecer a natureza e volume dos fatores (humanos, materiais ou outros) utilizados diretamente na concretização da atividade.

Os indicadores de realização servem para quantificar as ações desenvolvidas na concretização da atividade de modo a permitir a sua avaliação (volume de produção ou de desempenho).”Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas condições estabelecidas para cada um dos subsetores.

²² **Leitura complementar:** artigo n.º 105 da Constituição da República Portuguesa.

²³ **Leitura complementar:** artigo 34º da LEO, Lei 52/2011 de 13 de outubro (disponível na plataforma).

²⁴ **Leitura complementar:** artigo 5º do Decreto-Lei 155/92 de 28 de julho e Artigo 1º do Decreto-Lei 183/96, de 27 de setembro (disponível na plataforma).

“Nesse contexto, a nova forma de abordagem subjacente à elaboração do Orçamento do Estado consubstancia o abandono da forma tradicional assente numa base incrementalista, para uma metodologia centrada nos seguintes vetores:

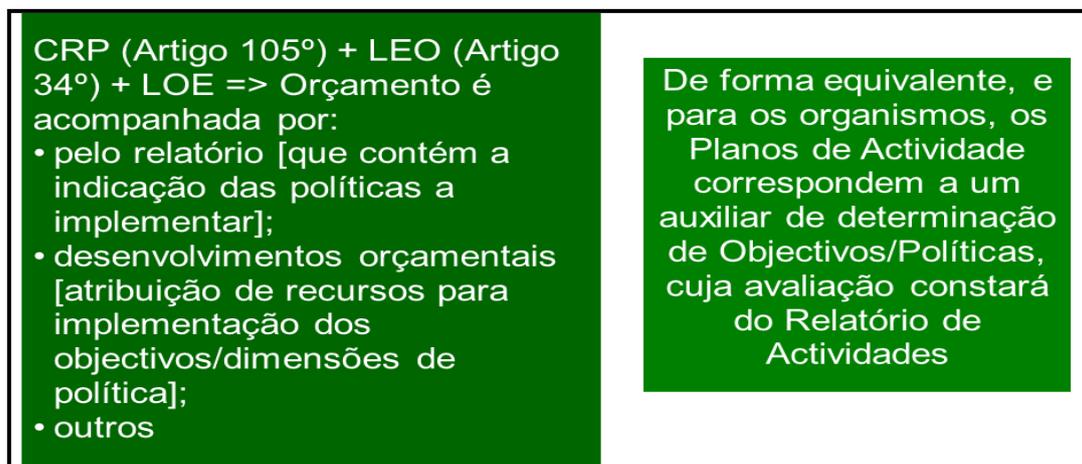
- *Definição rigorosa das prioridades tendo em conta a escassez de recursos;*
- *Identificação clara das atividades e das ações que concorrem para a sua realização;*
- *Avaliação da relação custo/eficácia, por forma a obterem-se os resultados pretendidos através de melhor racionalização e otimização dos meios;*
- *Melhor eficiência através de uma maior responsabilização no cumprimento das ações estabelecidas.”*

Fonte: Circular 1275, Série A, 2001, da DGO

Para todos os efeitos, o plano de atividades constituiu a primeira abordagem do Estado a um instrumento, ainda que de cariz orçamental, de contabilidade interna. Não tendo a maioria dos organismos ainda sistemas de contabilidade patrimonial, com contabilidade económica (custos e proveitos), mas somente Despesa (considerando as tradicionais figuras de consumo de um orçamento – Cabimento -> Compromisso -> Pagamento), a opção foi trabalhar uma contabilidade interna de cariz orçamental.

Considerando que na maioria dos organismos do Estado os vencimentos têm um grande peso (quantas vezes mais de 80%), que as despesas correntes de funcionamento consomem a maioria do restante orçamento e que as aquisições em bens duradouros, amortizáveis, é geralmente muito reduzida, mesmo marginal, e face à anualidade do orçamento, é possível implementar uma contabilidade interna de gestão com base em despesa efetiva (que altera em definitivo o património líquido, ou seja, pagamentos).

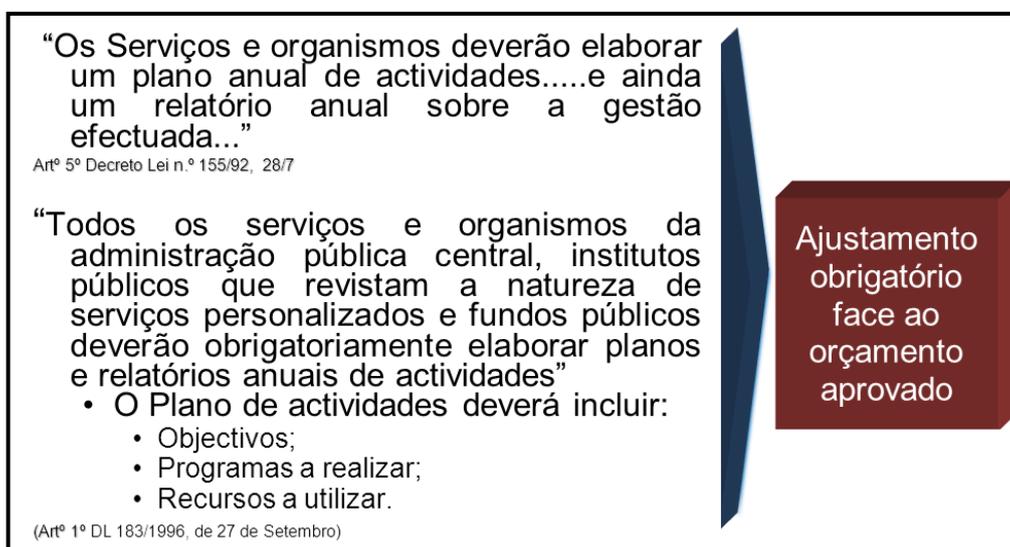
Em síntese, há um paralelismo entre o Relatório e Mapas do Orçamento de Estado com o Plano de Atividades e Orçamentos dos organismos:



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

Figura 17 – A analogia entre a constituição do Orçamento de Estado e do Orçamento dos organismos

A Circular 1275 da DGO veio neste enquadramento propor o estabelecimento de uma abordagem contabilidade interna, na melhor aproximação possível a uma contabilidade analítica, na sequência da obrigação legal da implementação de Planos de Actividade.



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

Figura 18 – O Plano de actividades como instrumento de planeamento e gestão

O plano de atividades deve ainda consagrar as Atividades como “um conjunto agregado de ações, bem definidas e delimitadas, com vista à concretização das missões fundamentais dos organismos, às quais é afeto um conjunto de meios que concorrem diretamente para o produto final”²⁵.

Assim sendo, ao considerar num plano de atividades os grandes Objetivos e Atividades, sua decomposição, Políticas e indicadores para as atingir e sua atribuição interna por Áreas/Serviços/Departamentos/Projetos e, ao medir as execuções das mesmas, consegue-se uma avaliação muito próxima da que se obteria com uma Contabilidade Analítica (ou Contabilidade Interna ou de Custos e Proveitos, conforme se prefira designar).

Assim sendo, a revisão de *plafonds* de um organismo, ou qualquer outra situação que altere profundamente os recursos disponíveis, e como tal a capacidade de concretização de objetivos, deve prover a uma alteração do plano de atividade em conformidade. De igual forma, a alteração de objetivos de um organismo, seja por alteração da sua Lei Orgânica, da Lei Orgânica do Ministério ou decorrente de Lei Geral, que altere a missão do organismo, deve ser transposta numa adequação do plano de atividades.

O relatório de atividades, enquanto síntese avaliativa da concretização do constante do plano de atividades, não é mais do que uma forma de expressão da avaliação deste Plano pois permite:

- medir a conformidade do desempenho com os planos definidos (eficácia);
- deteção de desvios e avaliação da utilização dos recursos (economia e eficiência).

Em verdade, o plano de atividades deve, nos termos de um Orçamento de Desempenho, identificar os indicadores que em concreto concorrem para a avaliação de objetivos, tanto os alinhados com o SIADAP, como os alinhados com os Projetos/Atividades inseridos no Programa para que concorrem as Despesas, conforme indicado anteriormente e avaliar desvios de forma a suportar propostas corretivas.

Assim sendo, ao considerar num plano de atividades os grandes objetivos e atividades, sua decomposição, Políticas e indicadores para as atingir e sua atribuição interna por Áreas/Serviços/Departamentos/Projetos, e ao medir as execuções das mesmas, consegue-se uma avaliação muito próxima da que se obteria com uma Contabilidade Analítica (ou Contabilidade Interna ou de Custos e Proveitos, conforme se prefira designar);

Assim sendo, a revisão de *plafonds* de um organismo, ou qualquer outra situação que altere profundamente os recursos disponíveis e, como tal, a capacidade de concretização de objetivos, deve prover a uma alteração do plano de atividades em conformidade. De igual forma, a alteração de objetivos de um organismo, seja por alteração da sua Lei Orgânica, da Lei Orgânica do Ministério ou

²⁵ **Leitura complementar:** Circular n.º1275, Série A, 2001, DGO (disponível em <http://www.dgo.pt/circulares/oe2001instrucoes/c1275.htm>).

decorrente de Lei Geral, que altere a missão do organismo, deve ser transposta numa adequação do plano de atividades.

O relatório de atividades, enquanto síntese avaliativa da concretização do constante do plano de atividades, não é mais do que uma forma de expressão da avaliação deste plano pois permite:

- medir a conformidade do desempenho com os planos definidos (eficácia);
- detetar desvios e avaliação da utilização dos recursos (economia e eficiência).
- Em verdade, o plano de atividades deve, nos termos de um orçamento de desempenho, identificar os indicadores que em concreto concorrem para a avaliação de objetivos, tanto os alinhados com o SIADAP, como os alinhados com os Projetos/Atividades inseridos no Programa para que concorrem as despesas, e avaliar desvios de forma a suportar propostas corretivas.

Em verdade, o plano de atividades deve, nos termos de um orçamento de desempenho, identificar os indicadores que em concreto concorrem para a avaliação de objetivos, tanto os alinhados com o SIADAP, como os alinhados com os Projetos/Atividades inseridos no Programa para que concorrem as despesas e avaliar desvios de forma a suportar propostas corretivas.

Nota sobre conceitos de objetivos /indicadores no QUAR

Sobre os objetivos determinados no QUAR quanto à concretização de objetivos operacionais, refira-se que os mesmos são desagregados em objetivos de eficiência, eficácia e qualidade. Esta abordagem difere da abordagem tradicional ao orçamento de Desempenho, em que os objetivos de eficácia surgem como integrantes nos objetivos de eficácia, enquanto um padrão de qualidade da produção de bens ou serviços associados ao objetivo de eficácia. Por outro lado, o QUAR não apresenta de forma clara o objetivo de economia, o qual no documento surge através de indicador indireto de economia dado por indicadores de eficiência financeira (relacionando recursos financeiros com produção ou tempo).

Em verdade, o plano de atividades deve, nos termos de um orçamento de desempenho, identificar os indicadores que em concreto concorrem para a avaliação de objetivos, tanto os alinhados com o SIADAP, como os alinhados com os Projetos/Atividades inseridos no Programa para que concorrem as despesas, e avaliar desvios de forma a suportar propostas corretivas.

O QUAR é o Quadro de Avaliação e Responsabilização que serve de base à avaliação dos Serviços. O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), e que para o caso da avaliação do desempenho dos serviços se designa SIADAP 1, baseia-se no QUAR.

O QUAR constitui-se como um instrumento de:

- planeamento estratégico;

- monitorização da aplicação das linhas estratégicas de desenvolvimento preconizadas para a organização.

Em termos operacionais, a sua tradução deve obter-se através de objetivos previamente definidos, com indicadores que permitam traduzir o seu cumprimento e metas que permitam obter quantificações.

Numa fase inicial, definem-se os objetivos do serviço preenchendo os dados referentes aos seguintes tópicos:

- missão do serviço;
- objetivos estratégicos;
- objetivos operacionais, com os respetivos indicadores;
- recursos humanos planeados para o ano em causa;
- recursos financeiros planeados para o ano em causa.

Face ao anteriormente exposto, o plano de atividades deve estar em consonância com o Sistema de Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) e reflete a articulação necessária entre o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR).

Face à estrutura hierárquica do SIADAP, os macro objetivos constantes do QUAR são vertidos no plano de atividades, o qual é expectável que determine indicadores de avaliação das diferentes unidades orgânicas que compõem os organismos e serviços.

Estes indicadores constituem o guião na determinação dos objetivos das chefias e restante pessoal.

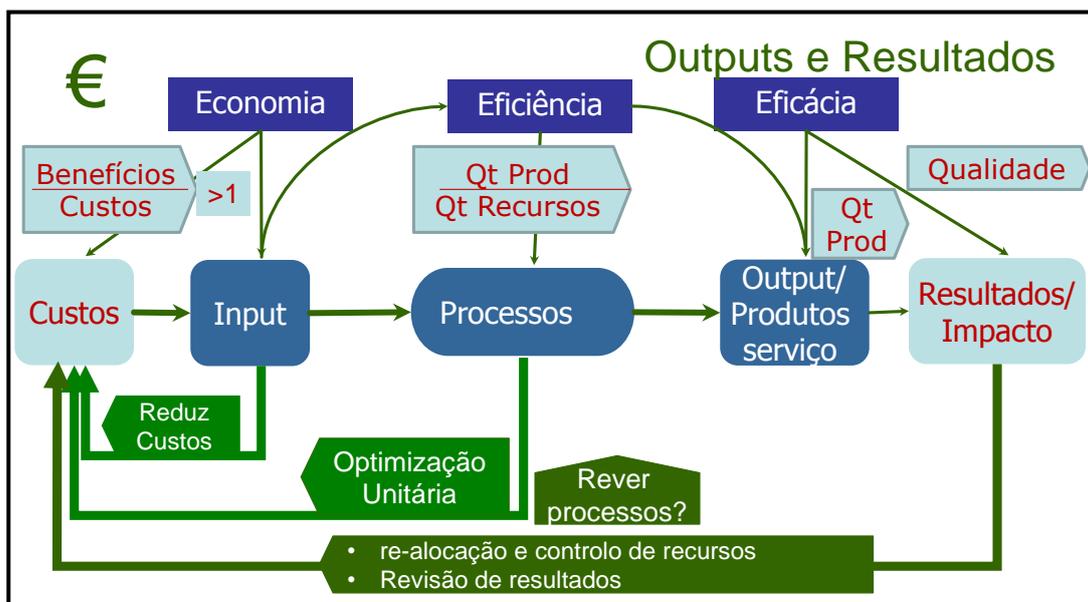
No âmbito da gestão é essencial avaliar os desvios entre o que se planeia/programa e o que efetivamente se concretiza. Esta análise é tão mais fundamental num processo de gestão assente numa estrutura de orçamento de desempenho em que face a objetivos de afetam recursos, sendo necessário medir o que se atinge, mas especialmente explicar a razão de ser dos desvios.

É neste sentido que se criam indicadores, de que se faz uma breve abordagem neste capítulo.

No âmbito da implementação de um orçamento de desempenho por programas deve ser assegurada a integração do Modelo de orçamentação com a definição, *follow-up* e controlo do mesmo face aos objetivos definidos (estratégicos, operacionais, de economia, eficiência e eficácia).

Um dos aspetos essenciais a assegurar consiste na avaliação de desvios de forma a assegurar a criação de medidas corretivas, sendo essencial a correta definição e indicadores que permitam a avaliação dos objetivos.

A avaliação de execução dos objetivos continua também a processar-se através dos indicadores tradicionais de execução orçamental de despesa e receita, designadamente os obtidos diretamente dos mapas de execução orçamental tradicionais, dado seguimento a algumas questões de análise tradicional, conforme figuras abaixo.



Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2013

Figura 19 – Os indicadores de avaliação de objetivos no orçamento de desempenho

A avaliação de desvios assenta em indicadores associados aos Instrumentos legais e de planeamento e controlo disponíveis, como sejam os indicados na figura em baixo.

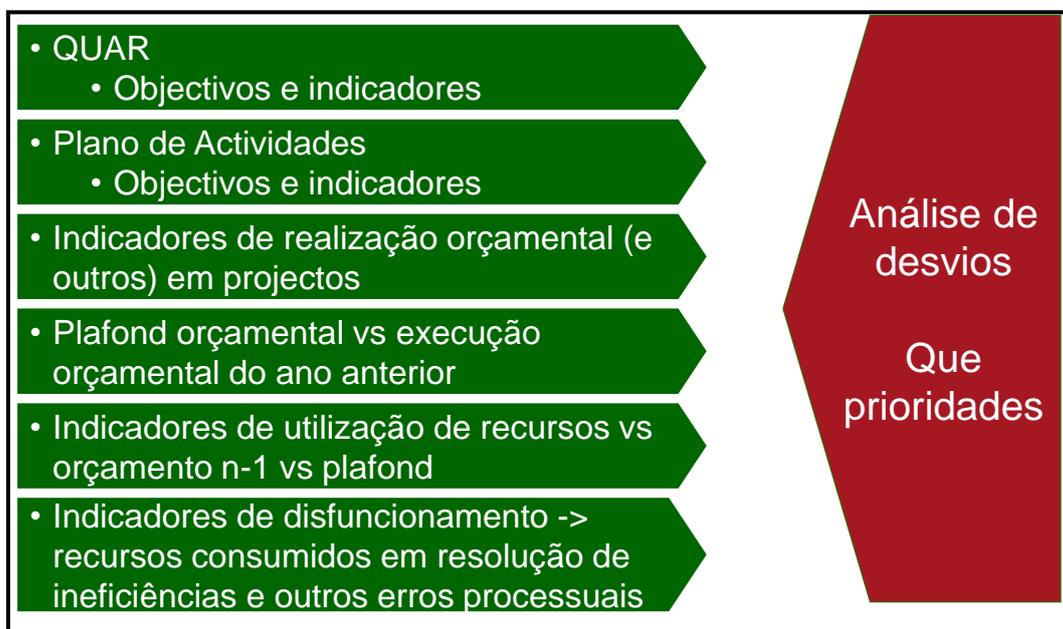


Figura 20 – Os instrumentos de priorização no uso de recursos escassos e avaliação de medidas corretivas

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Execução e acompanhamento

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

3. Execução e acompanhamento

3.1 O ciclo da despesa

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

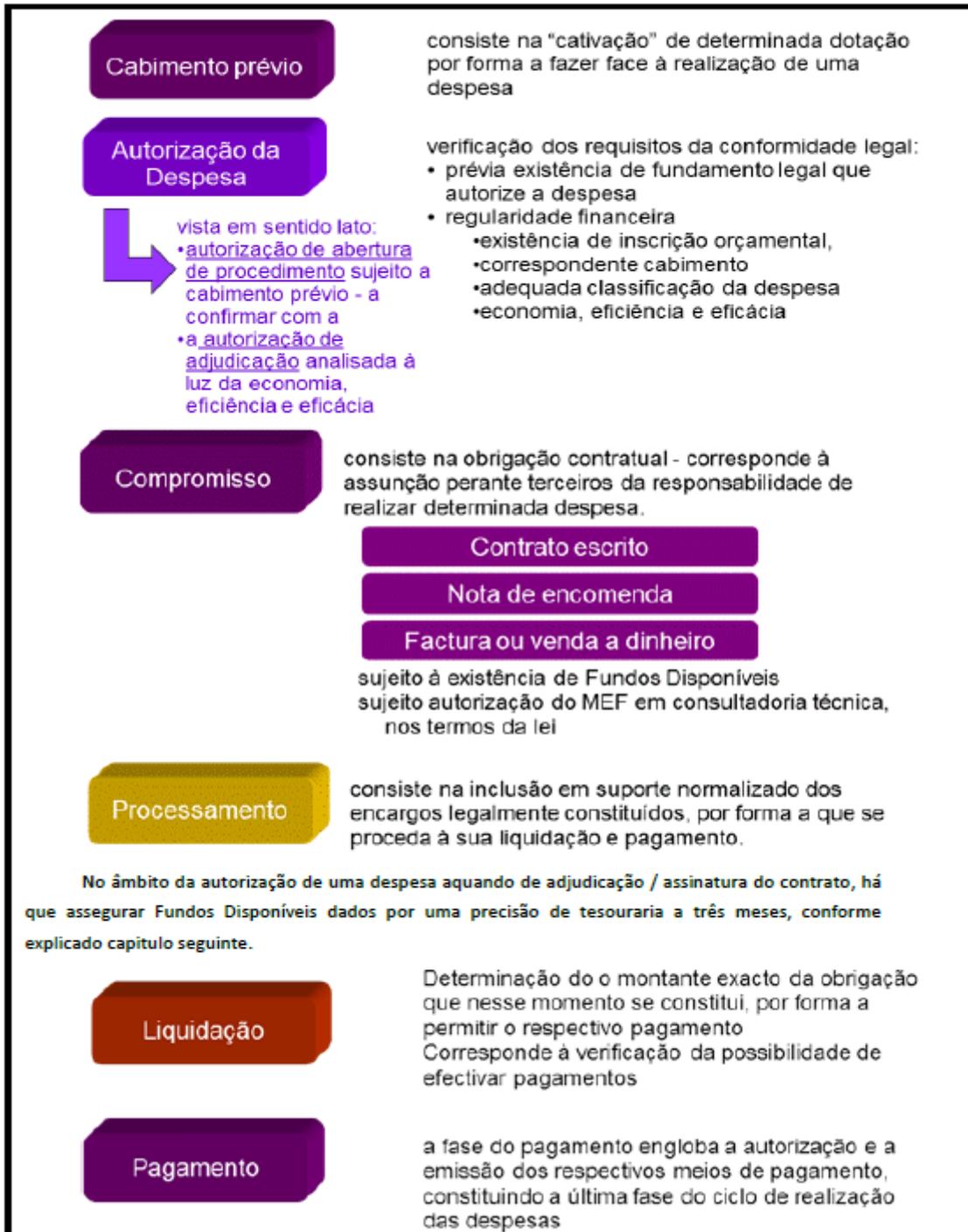


Fonte: Gestão Financeira Pública (conteúdos de elearning), 2010

Figura 21 – O ciclo da despesa

Face ao ciclo de despesa salientam-se as principais fases contabilísticas e de assunção de responsabilidade financeira, conforme apresentadas nas figuras seguintes²⁶.

²⁶ **Leitura obrigatória:** identificar as fases contantes do Decreto-Lei 155/92, de 28 de Julho e interiorizar os conceitos. Completar o conceito de compromisso com a leitura das definições contantes do artº 3º da Lei 8/2012, de 21 de fevereiro.



Fonte: Adaptado de Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2013

Figura 22 – O ciclo da despesa

3.2 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. Situação regular com SS e fisco;
7. Não fracionamento;
8. Verificação de existência de Fundos Disponíveis para o Compromisso;
9. Prévia autorização do Ministro de Estado e das Finanças no caso de aquisições de serviços nos termos da lei.

Do ponto de vista legal, desde logo as obrigações fundamentais estão consagradas na LEO:

Artigo 42.º

“Princípios

6 — Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:

- 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, salvo, nesta última matéria, as exceções previstas na lei;*
- c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.”*

Considera-se ainda que em sede da autorização de despesa, enquanto requisitos mínimos consagrados na LEO simultaneamente há que assegurar:

Artigo 45.º

“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.”*

Complementarmente, é relevante a leitura dos artsº 11º e subsequentes do RAPE (Decreto-Lei 155/92), com especial incidência nos arts 21 a 23.

3.3 Lei dos compromissos e pagamentos em atraso

3.3.1. A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso – LCPA²⁷

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 internacional, cujos princípios têm vindo a ser adotados em múltiplos países numa ótica de garante do equilíbrio orçamental.

No caso português, ao invés de uma adoção de 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, optou-se 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.

²⁷ LCPA- lei 8/2012, de 21 de fevereiro.

3.3.2. Os objetivos da LCPA

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

Assim, pretende-se com a LCPA obviar o crescimento de dívida (passivos) que se venham a traduzir em pagamentos em atraso e défice, sujeitando a execução orçamental à prévia existência de tesouraria. De uma forma esquemática podemos sintetizar os principais objetivos da LCPA no diagrama que se segue:

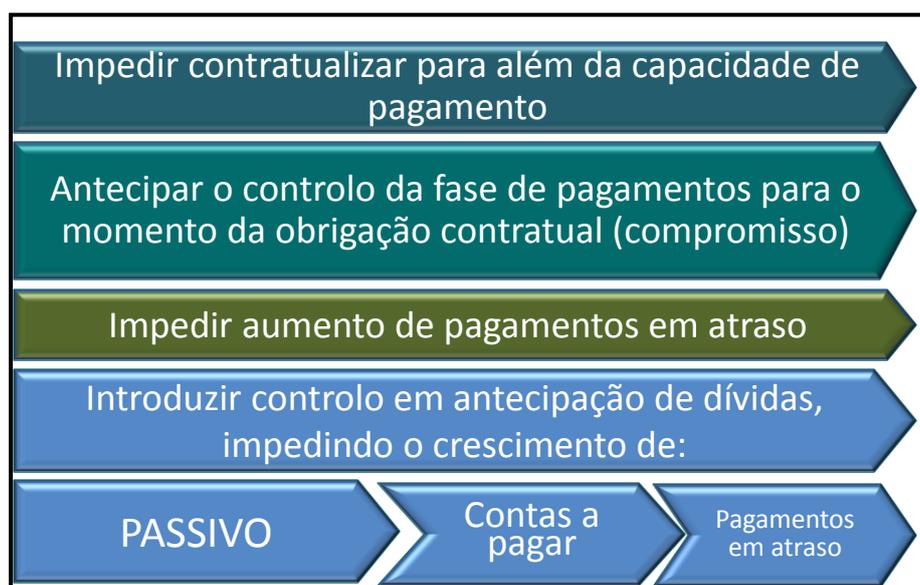


Figura 23 – Objetivos da LCPA

3.3.3. 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:

- + soma da previsão de cobrança numa janela temporal de 3 meses incluindo o próprio mês
- + cobrança efetiva acumulada do mês anterior
- – contratos (compromissos assumidos)

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

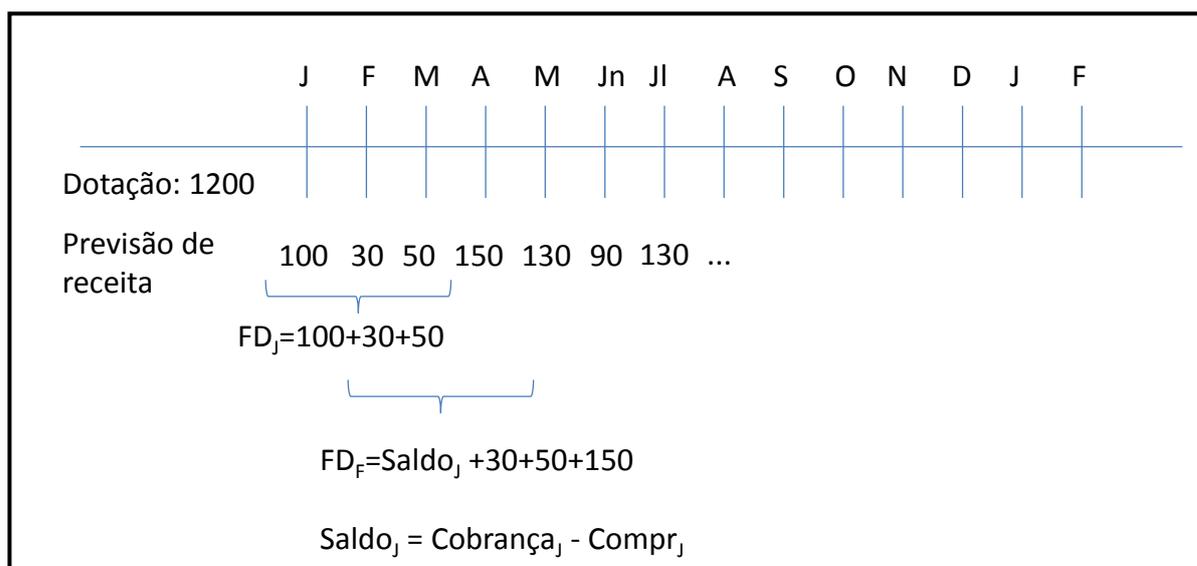


Figura 24 – Cálculo de Fundos Disponíveis

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, caso não se tivesse comprometido nada, os Fundos Disponíveis seriam dados por $30 + 50 + 150 + \text{Receita cobrada em janeiro}$.

3.4 Regras para autorização de pagamento

Os requisitos (mínimos, não exaustivos) para assegurar a autorização de pagamento são:

1. Assegurar todas as fases do ciclo da despesa até ao pagamento - Contratação e Execução contabilística;
2. Bens rececionados e conformes;
3. Conferência da fatura: Verificar a validade da fatura (validade fiscal, validade contratual);
4. Assegurar a correspondência entre o valor do compromisso e o valor da fatura;
5. Competência própria ou delegada;
6. Segregação de funções;
7. Disponibilidade de tesouraria;
8. Situação regular com segurança social e fisco.

(o incumprimento administrativo-financeiro acarreta responsabilidade financeira)

Sobre este ponto, é relevante a leitura dos artigos 42.º e subsequentes da LEO (Lei 37/2012), e dos artº 29.º e subsequentes do RAFE (Decreto-Lei 155/92), incluindo o artº 31.º-A aditado pelo Decreto-Lei 29-A/2011.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Fiscalização e regime sancionatório

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

4. Fiscalização e regime sancionatório

4.1 A responsabilidade financeira na LOPTC²⁸

4.1.1. A responsabilidade financeira sancionatória

Nos termos da LOPTC o conceito de responsabilidade financeira consiste na *suscetibilidade de o responsável pela prática de atos que violem normas financeiras poder vir a ser sancionado*.

A responsabilidade financeira considera as seguintes características:

- A responsabilidade financeira é individual;
- Solidária;
- Baseada na culpa.

A LOPTC considera três tipos de responsabilidade financeira:

- **Responsabilidade Financeira Reintegratória** (repor a situação na posição em que se encontrava) – art. 59º
- **Responsabilidade Financeira Sancionatória** (caráter penalizador) – art. 65º
- **Responsabilidade sancionatória por outras infrações** – art. 66º

4.1.2. A responsabilidade financeira reintegratória

A responsabilidade financeira reintegratória decorre designadamente de:

- **Alcance** – quando independentemente da ação do agente haja desaparecimento de dinheiros ou valores;
- **Desvio** – quando se verifique o desaparecimento de dinheiro ou valores, por ação voluntária de qualquer agente público que a eles tenha acesso, por causa da função que lhe está cometida;
- **Pagamento indevido** – pagamento ilegal que cause dano ao erário público e não seja adequada às atribuições da entidade;
- **Violação de normas financeiras** sobre contratação pública com obrigação de indemnizar;
- **Não arrecadação de receitas** que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas com violação das normas legais aplicáveis.

A responsabilidade financeira sancionatória nos termos da LOPTC decorre designadamente de:

²⁸ LOPTC – Lei de organização e processo do Tribunal de Contas - Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto; 35/2007, de 13 de agosto; 3-B/2010, de 28 de abril; 61/2011, de 07 de dezembro e 2/2012, de 06 de janeiro.

Artigo 65º

“Responsabilidade financeira sancionatória

1—O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

- a) *Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;*
- b) *Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;*
- c) *Pela falta de efetivação ou retenção indevida dos descontos legalmente obrigatórios a efetuar ao pessoal;*
- d) *Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;*
- e) *Pelos adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei;*
- f) *Pela utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista, bem como pela ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento;*
- g) *Pela utilização indevida de fundos movimentados por operações de tesouraria para financiar despesas públicas;*
- h) *Pela execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos;*
- i) *Pela utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista;*
- j) *Pelo não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal;*
- l) *Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à admissão de pessoal.”*

A responsabilidade financeira sancionatória discriminada de seguida considera multas com os seguintes valores:

Artigo 65º -

“Responsabilidade financeira sancionatória

2—As multas referidas no número anterior têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC [em 2011 1UC=€102] e como limite máximo o correspondente a 150 UC.

3—Se a infração for cometida com dolo, o limite mínimo da multa é igual a um terço do limite máximo.

4—Se a infração for cometida por negligência, o limite máximo da multa será reduzido a metade.

5—A aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso.”

4.1.3. A responsabilidade financeira por outras infrações

Quando referente a outras infrações, os valores reduzem-se substancialmente:

Artigo 66º -

“Outras infrações

2 — As multas (...) têm como limite mínimo o montante que corresponde a 5 UC e como limite máximo o correspondente a 40 UC.

3 — Se as infrações previstas neste artigo forem cometidas por negligência, o limite máximo será reduzido a metade.”

As situações de outras infrações sujeitas a multas são:

Artigo 66º -

“Outras infrações

1 — O Tribunal pode ainda aplicar multas nos casos seguintes:

- a) *Pela falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal, pela falta injustificada da sua remessa tempestiva ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação;*
- b) *Pela falta injustificada de prestação **tempestiva** de documentos que a lei obrigue a remeter;*
- c) *Pela falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para a prestação de declarações;*
- d) *Pela falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal;*
- e) *Pela inobservância dos prazos legais de remessa ao Tribunal dos processos relativos a atos ou contratos que produzam efeitos antes do visto;*
- f) *Pela introdução nos processos de elementos que possam induzir o Tribunal em erro nas suas decisões ou relatórios.”*

4.2 A responsabilidade financeira na LEO

A LEO²⁹ considera no seu Capítulo III a subordinação da execução orçamental ao controlo administrativo, jurisdicional e político, bem como à tipologia de controlo.

Artigo 58.º

“Controlo orçamental

2 — *A execução do Orçamento do Estado é objeto de controlo administrativo, jurisdicional e político.*

3 — *O controlo orçamental efetua-se prévia, concomitante e sucessivamente à realização das operações de execução orçamental”.*

Neste âmbito, é atribuído ao tribunal de Contas um papel decisivo do exercício do controlo financeiro, pela LOPTC, designadamente em termos de:

²⁹ LEO – Lei de Enquadramento orçamental – Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, que procede, com republicação, à sétima alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

- Fiscalização Prévia (art. 44º a 48º);
- Fiscalização Concomitante (art. 49º);
- Fiscalização Sucessiva (art. 50º a 56º);
- Parecer sobre a Conta Geral do Estado (art. 41º).

No que respeita aos organismos da Administração, a LEO determina ainda a responsabilização dos mesmos, e consequentemente de forma direta os seus dirigentes, pelo cumprimento da legalidade administrativa financeira, designadamente no âmbito de controlo interno.

Artigo 58.º

“Controlo orçamental

4 — O controlo administrativo compete ao próprio serviço ou instituição responsável pela respetiva execução, aos respetivos serviços de orçamento e de contabilidade pública, às entidades hierarquicamente superiores, de superintendência ou de tutela e aos serviços gerais de inspeção e de controlo da Administração Pública”

4.3 A responsabilidade financeira na LCPA

Nos termos da LCPA³⁰ reitera-se e reforça-se a responsabilidade financeira no incumprimento das regras de assunção de novos compromissos (novos contratos com impacto financeiro).

Artigo 11.º

“Violação das regras relativas a assunção de compromissos

1 — Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor.”

³⁰ LCPA – Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso – Lei 8/2012, de 21 de fevereiro regulamentada pelo Decreto Lei 127/2012.

4.4 A legalidade e o princípio da responsabilidade

4.4.1. Dirigentes e gestores públicos

É ainda relevante ter em atenção o quadro de responsabilidade estabelecido aos dirigentes e gestores públicos:

Artigo 23º

(Estatuto do Gestor Público - Decreto-Lei 71/2007, 8/2012)

Os gestores públicos são penal, civil e financeiramente responsáveis pelos atos e omissões praticados durante a sua gestão, nos termos da lei.

Artigo 15º

(Estatuto do Dirigente - Lei 2/2004)

No exercício das suas funções, os titulares de cargos dirigentes são responsáveis civil, criminal, disciplinar e financeiramente, nos termos da lei.

4.4.2. A responsabilidade civil do Estado

A lei de responsabilidade civil extracontratual³¹ do Estado estabelece ainda um novo quadro da responsabilização dos dirigentes que não deve ser esquecido, e de que se afloram os princípios de responsabilidade:

Artigo 7º

“Responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas coletivas de direito público

1 — O Estado e as demais pessoas coletivas de direito público são exclusivamente responsáveis pelos danos que resultem de ações ou omissões ilícitas, cometidas com culpa leve, pelos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, no exercício da função administrativa e por causa desse exercício.

³¹ Lei de Responsabilidade Civil do Estado – Lei 67/2007, de 31 de dezembro.

Artigo 8º

Responsabilidade solidária em caso de dolo ou culpa grave

1 — Os titulares de órgãos, funcionários e agentes são responsáveis pelos danos que resultem de ações ou omissões ilícitas, por eles cometidas com dolo ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo.

(...)”

Dá-se ainda relevo ao seguinte:

Artigo 9º

“Ilícitude

1 — Consideram -se ilícitas as ações ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infrinjam regras de ordem técnica ou deveres objetivos de cuidado e de que resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos.

2 — Também existe ilicitude quando a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos resulte do funcionamento anormal do serviço, segundo o disposto no n.º 3 do artigo 7.º

Artigo 10º

Culpa

1 — A culpa dos titulares de órgãos, funcionários e agentes deve ser apreciada pela diligência e aptidão que seja razoável exigir, em função das circunstâncias de cada caso, de um titular de órgão, funcionário ou agente zeloso e cumpridor.

2 — Sem prejuízo da demonstração de dolo ou culpa grave, presume -se a existência de culpa leve na prática de atos jurídicos ilícitos.”

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Análise de indicadores de eficiência

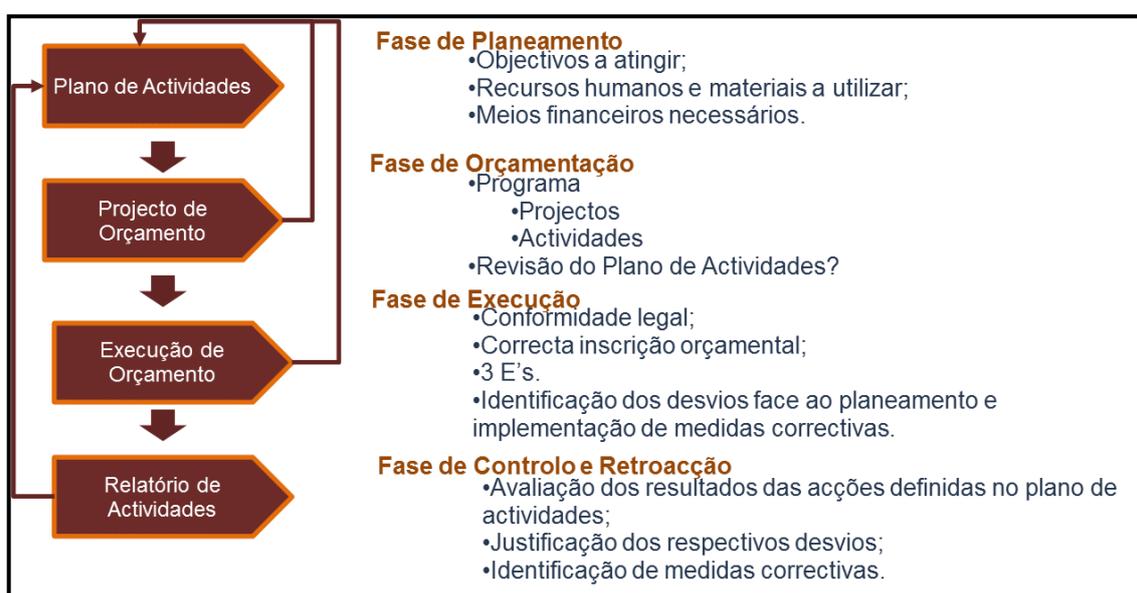
C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

5. Análise de indicadores de eficiência

5.1 O ciclo orçamental do organismo

O Ciclo Orçamental do organismo compreende todo o processo e ações que decorrem desde o planeamento de atividade em sede de alinhamento com os objetivos estratégicos e operacionais em alinhamento com a Missão do organismo, passando pela execução e sua avaliação em sede de tomada de medidas corretoras tanto no decorrer da mesma como formalmente relativamente ao período de relato.

De uma forma sintética o ciclo decorre como representado no diagrama seguinte:



Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2013

Figura 25 – O ciclo orçamental de planeamento e controlo

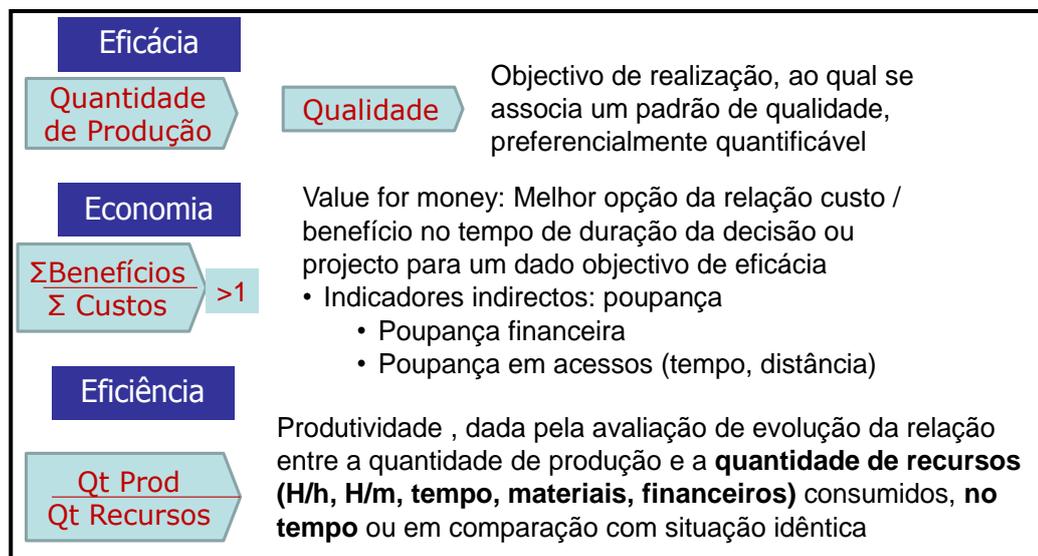
Representam-se no diagrama seguinte os principais instrumentos disponíveis no quadro legal vigente que procedem à instrução deste planeamento e controlo (consubstanciados em documentos, assinalados a laranja):



Fonte: O controlo da boa gestão financeira, 2012

Figura 26 – Os instrumentos legais que estruturam o planeamento e controlo

As principais tipologias de indicadores de controlo de execução são as que se sintetizam no diagrama seguinte:



Fonte: Adaptado de Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, 2013

Figura 27 – As principais tipologias de indicadores

5.2 Os indicadores de execução orçamental

A avaliação de execução dos objetivos continua também a processar-se através dos indicadores tradicionais de execução orçamental de despesa e receita, designadamente os obtidos diretamente dos mapas de execução orçamental tradicionais, cujas colunas apresentam indicadores essenciais à gestão, dado seguimento a algumas questões de análise tradicional ³², conforme figuras abaixo.

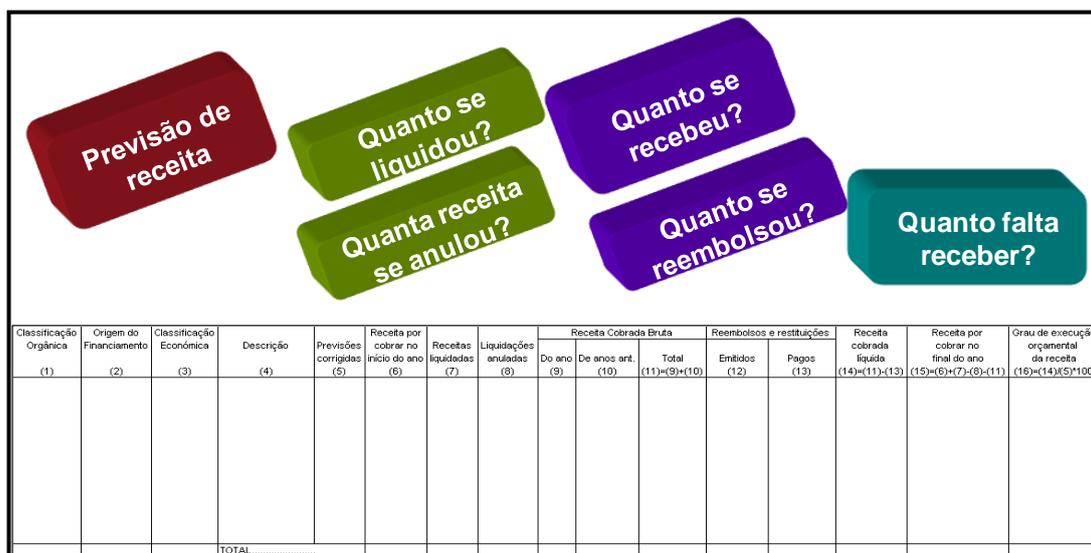
Classificação Orgânica (1)	Classificação Funcional (2)	Fonte de Financiamento (3)	Actividade (4)	Classificação Económica (5)	Descrição (6)	Dotações corrigidas (7)	Cativos ou complementos (8)	Compromissos acumulados (9)	Despesas Pagas			Diferenças			Grau de execução orçamental da despesa (16)=(12)/(7-8)*100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

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

Figura 28 – Os indicadores de execução orçamental de despesa

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

³² **Leitura complementar:** Ver a propósito os mapas de execução orçamental constantes do POCP – Decreto-Lei 232/1997 ou de planos setoriais (POCAL, POCISS, POCED).



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

Figura 29 – Os indicadores de execução orçamental de receita

O mapa de execução orçamental de 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 liquidações 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 %.

5.3 Os custos ocultos

Os custos designados “ocultos” ou também, “de disfuncionamento”³³, são custos resultantes do funcionamento inadequado das interações complexas entre as estruturas da entidade (físicas, tecnológicas, culturais, organizacionais, mentais, etc.) e os comportamentos humanos.

³³ **Leitura complementar:** Ver conceitos em Savall, Henri; Zardet, Véronique; Bonnet, Marc. (2008) *Mejorar los desempeños ocultos de las empresas a través da gestión socioeconómica*. Ed. Lyon: OIT/ISEOR.

Os custos ocultos são, tipicamente, compostos por:

Sobre salários Remunerações pagas mas sem contrapartidas em trabalho	Modo ou tempo de regulação Remuneração correspondente ao tempo gasto ou de serviços a pagar para regular e suprir os disfuncionamentos	Sobre consumos Consumos de energia ou materiais que seriam menores se não existissem disfuncionamentos a regular	Não produção ou inibição de potencial Podem em último representar custos de oportunidade, embora não confundir os conceitos
--	--	--	---

Fonte: O controlo da boa gestão financeira, 2012

Figura 30 – Os grandes grupos de custos ocultos, segundo Savall

Por exemplo, uma má determinação contratual (considere-se que num processo de aquisição) pode provocar custos de regulação, com um esforço de gestão acrescido, interação da gestão com os fornecedores, sobre consumos do departamento jurídico, e não produção de tarefas essenciais pela ocupação de recursos. Alerta-se pois para o facto de insuficiente planeamento e instrução inadequada de processos poder acarretar desvio de recursos (por definição escassos) para resolver os disfuncionamentos.

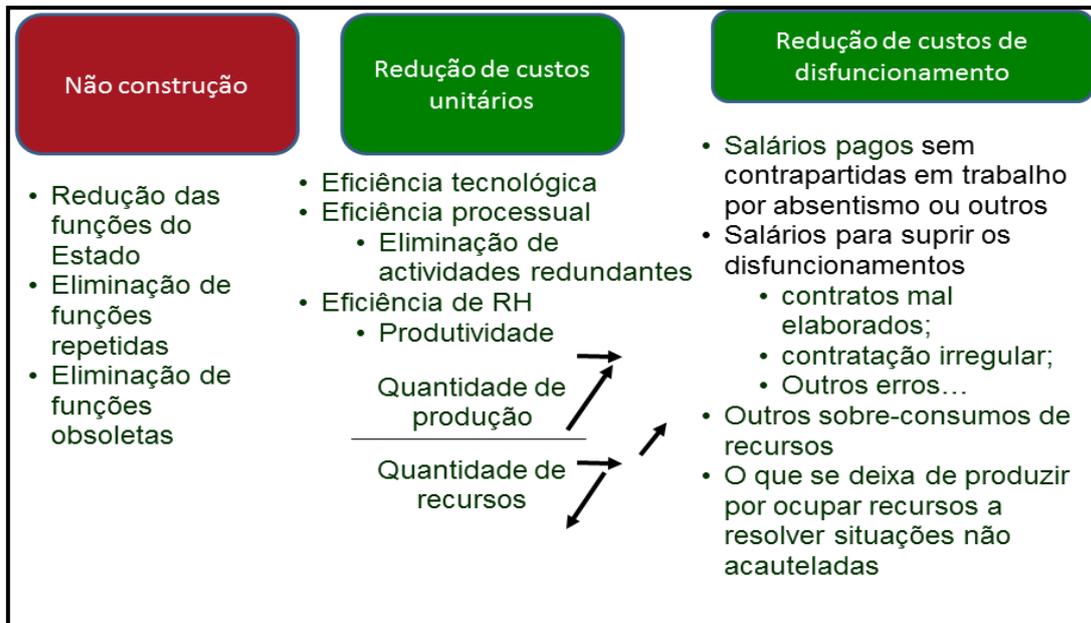
A tipologia de custos de disfuncionamento referida é, normalmente, medida através da seguinte tipologia de indicadores:

Absentismo	Acidentes	Rotação de pessoal	Não qualidade	Não produção
------------	-----------	--------------------	---------------	--------------

Fonte: O controlo da boa gestão financeira, 2012

Figura 31 – Os indicadores de custos ocultos, segundo Savall

Neste âmbito, alguns dos principais vetores de política organizacional de redução deste tipo de custo sintetiza-se no seguinte diagrama:



Fonte: O controlo da boa gestão financeira, 2012

Figura 32 – Indicadores de redução de custo por grandes vetores de política organizacional

5.4 A nova contabilidade analítica

No âmbito da avaliação de uma boa relação entre a quantidade de recursos necessária à prossecução dos objetivos de missão de um serviço, é necessário proceder à atribuição interna dos recursos em função das dimensões de análise que melhor caracterizam a atividade.

Uma tipologia de análise comum é avaliar a quantidade de recursos (designadamente financeiros) de acordo com a estrutura organizacional, a qual tem uma correspondência típica em centros de custo.

Uma outra tipologia de análise constitui na tipologia de produtos ou serviços prestados, como sejam os tipos de processo produzidos.

Comumente estas dimensões de análise são estruturadas numa hierarquia arborescente, em que na base se considera a imputação contabilística, correspondendo a agregações a simples nós agregadores.

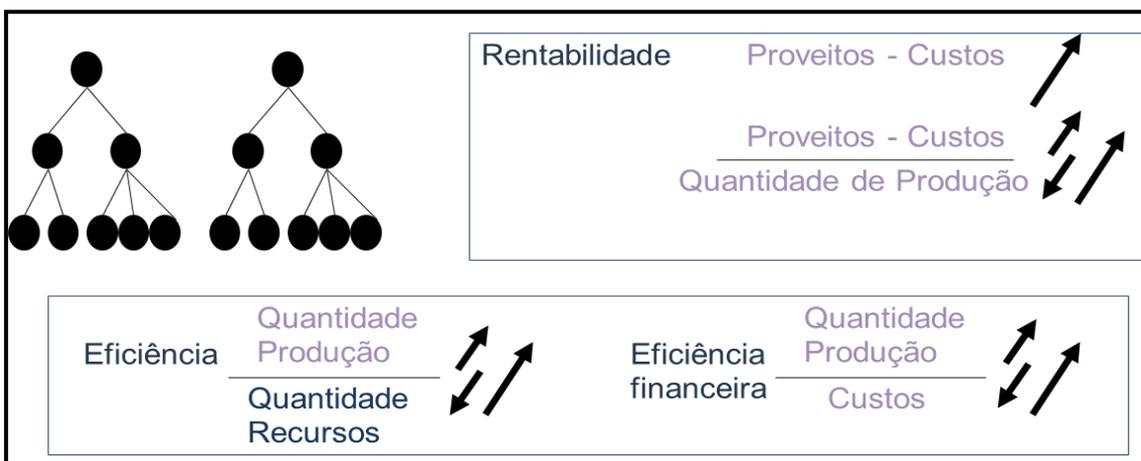


Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade, 2013

Figura 33 – As dimensões simultâneas de análise analítica ou contabilidade interna

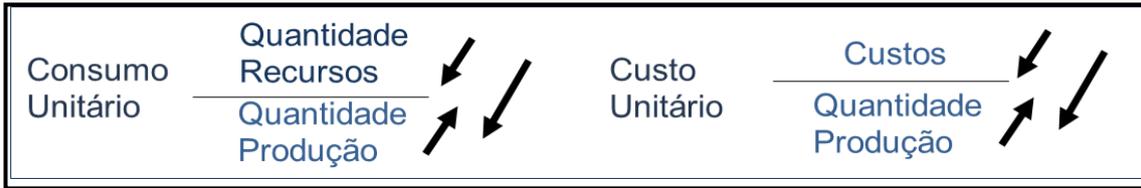
5.5 A construção de indicadores de eficiência e rentabilidade

Os indicadores de eficiência são na sua essência indicadores que relacionam quantidade de produção (por exemplo nº de processos por tipologia) com a quantidade de recursos consumidos (nº de horas/homem, custos, recursos materiais como quantidade de papel).



Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade, 2013

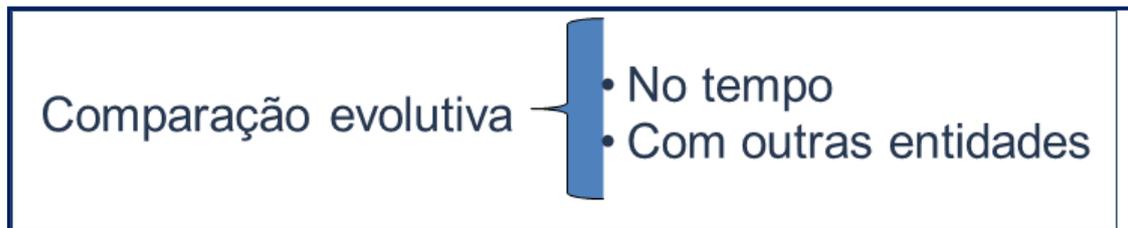
Figura 34 – Os indicadores de eficiência e rentabilidade



Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade, 2013

Figura 35 – Os indicadores de consumos unitários

Estes indicadores permitem a comparação do serviço consigo próprio no tempo ou com serviços de natureza similar ou bases de dados de indicadores disponíveis em sede de *benchmarking*.



Fonte: Gestão Orçamental & Contabilidade, 2013

Figura 36 – A utilização de indicadores de eficiência

Hiperligações e referências bibliográficas

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

6. Hiperligações e referências bibliográficas

6.1 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.dgo.pt – direção-geral do orçamento
- 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

6.2 Referências bibliográficas

- **Gestão Orçamental & Contabilidade Pública; PINTO, Ana Calado; SANTOS, Paula Gomes dos, MELO, Tiago Joanaz de, 2013, ATF**
- **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**
- AICEP, Portugal – Ficha País, setembro, 2013
- Boletim económico de verão, Banco de Portugal, 2013

- Boletim Mensal de Economia Portuguesa, agosto 2012, GPEARl
- Performance-Based Management Handbook, Oak Ridge Associated Universities, 2005
- Performance Budgeting in OECD Countries, OECD, 2007
- The Balanced Scorecard, Kaplan & Norton, 2002
- Diamond, Jack, "Performance Budgeting: Managing the Reform Process, FMI, 2001
- Savall, Henri; Zardet, Véronique; Bonnet, Marc. (2008) *Mejorar los desempeños ocultos de las empresas a través da gestión socioeconômica*. Ed. Lyón: OIT/ISEOR
- Tratado de Maastricht e Pacto de Estabilidade
- REGULAMENTO-CE, Euratom-N.º 1605/2002 DO CONSELHO de 25 de junho de 2002
- Portugal: restoring credibility and confidence, Vitor Gaspar, Peterson Institute, Washington March 19, 2012
- Portugal: policies, achievements and challenges, Vitor Gaspar, Peterson, IMBC, Geneva June 05, 2012
- Portugal: Seventh Review Under the Extended Arrangement, IMF Country Report No. 13/160, June 2013
- Dados estatísticos da DGO, INE, BdP e IGCP
- OCDE "Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement"
- [October 2007 ECOFIN Council conclusions](#) on improving the effectiveness of the Stability and Growth Pact
- Portugal: restoring credibility and confidence , Vitor Gaspar
- Portugal: policies, achievements and challenge, Vitor Gaspar IMBC, Geneva June 05, 2012
- Comissão Europeia, "Annual macro-economic database", atualização de 10 de novembro de 2011 INE – PDE
- "Fifth review under the extended arrangement". Country Report nº12/292, 15 October 2012
- "Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes", endorsed by the ECOFIN Council on 7 September 2010
- Avaliação do Processo Orçamental em Portugal - OCDE (2008)
- Comissão Europeia, "Annual macro-economic database"

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

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

- Documento de Estratégia Orçamental
<http://www.portugal.gov.pt/media/989698/20130430%20mf%20deo%202013%202017.pdf>
- Lei n.º 8/90, 20/2 (Lei de bases da contabilidade pública)
- Decreto-Lei n.º 155/92, 28/7 (RAFE) – que regulamenta a anterior
- Avaliação do Processo Orçamental em Portugal - OCDE (2008)
- Relatório da Comissão para a Orçamentação por Programas
- Código do Procedimento Administrativo - Decreto-Lei 442/91, 15 novembro
- Decreto-Lei n.º 275-A/93, 9/8 (Tesouraria do Estado e competências DGT)
- Decreto-Lei n.º 171/94, 24/6 (Classificador funcional)
- Decreto-Lei n.º 26/02, 14/2 (Classificador económico)
- Decreto-Lei n.º 183/96, 27/9 (Regras plano e relatório anual de atividades)
- Decreto-Lei n.º 71/95, 15/4 (Regras de alterações orçamentais)
- Decreto-Lei n.º 191/99, 5/6 (Tesouraria única)
- Lei 64-C/2011, de 31 de dezembro (Lei de estratégia orçamental)
- 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)
- Decreto-Lei 32/2012 e Decreto-Lei 36/2013 (DLEO), de 13 de fevereiro
- Lei 8/2012 (LCPA), de 21 de fevereiro + DL 127/2012, de 21 de junho, + Manual LCPA, da DGO
- CGE de 2011, Volume I
- DL 117/2011 (LOMF), de 15 de dezembro
- RCM 12/2012 (TIC), de 7 de fevereiro
- Lei n.º 98/97, Lei n.º 48/06, 35/2007, 3-B/2010, 61/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas)

**Título: Guia de Gestão de Recursos
Orçamentais, Materiais e Tecnológicos**

Ano de Publicação: 2014

ISBN: 978-972-9122-76-7

Série: Formação Contínua

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt