

Direito Financeiro

Apontamentos/Roteiro das aulas práticas

Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins

0 - A Lei de Enquadramento Orçamental: história, âmbito e valor jurídico

1. A necessidade de definir com clareza a relação entre a Assembleia da República e o Governo, no tocante aos poderes orçamentais, ditou a exigência das leis de enquadramento orçamental que, na vigência da Constituição da República de 1976, representam a consagração de um sistema normativo que envolve a iniciativa orçamental na Administração Central, os poderes de aprovação e de autorização, o regime de vigência e das alterações, bem como os princípios e os modos de concretização das diversas formas de responsabilidade financeira pública, no âmbito do Orçamento do Estado.
2. Após a aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, foi adoptada a primeira Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 64/77, de 26 de Agosto), que desenvolvia, de um modo bastante sucinto os aspectos fundamentais do sistema dualista consagrado na Lei fundamental. Herdado da Constituição de 1933, este dualismo traduzia-se na existência de uma partilha de competências orçamentais entre a Assembleia da República e o Governo, no tocante ao Orçamento Geral do Estado, cabendo à primeira a aprovação da Lei do Orçamento, herdeira da antiga Lei de Meios, autorização *sui generis* que habilitava o Governo a aprovar o decreto-lei orçamental. Ainda que pretendesse ser mais específica que a Lei de Meios de 1933, o certo é que estávamos perante um consentimento parlamentar para a conbrança de receitas e para a realização de despesas, que se ligava às grandes opções do plano anual. O decreto-lei orçamental era um acto concreto dotado de “generalidade concreta” com vigência limitada no tempo. Enquanto na Constituição de 1933 havia prevalência dos poderes executivos do Governo, na versão original de 1977 e na Lei n.º 64/77, e tratando-se de uma Constituição democrática e pluralista, havia um poder orçamental principal da Assembleia da República e um poder orçamental subordinado do Governo.
3. Com a revisão constitucional de 1982, foi alterado o sistema de aprovação do Orçamento do Estado, abandonando-se o sistema monista parlamentar. Numa palavra, ao poder orçamental principal da Assembleia da República sucedeu um poder de aprovação

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 1
comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME
WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental*
Anotada e Comentada, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou
citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no
âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da
Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas
práticas.

orçamental centrado no executivo, cabendo ao Governo poderes de execução orçamental. Pretendeu-se confiar ao poder legislativo a parte mais importante e decisiva da competência orçamental, rompendo-se com a remniscência da Constituição de 1933 e adoptando-se um reforço da instituição parlamentar, na lógica de um sistema de parlamentarismo racionalizado. Tornou-se, assim, necessário, assegurando o predomínio da Assembleia da República em matéria orçamental, definir com clareza o poder de aprovação do Parlamento e o poder de execução cometido ao Governo. Na nova Lei n.º 40/83, de 13 de Dezembro, e dentro desse espírito foi seguida a Lei n.º 64/77, em relação à qual se introduziram essencialmente as diversas adaptações exigidas pela nova redacção da Constituição da República e pelo novo monismo. Tratou-se, no fundo, de retomar a tradição liberal, adoptada nos textos constitucionais de 1822, 1826, 1836 e de 1911, atribuindo ao consentimento directo dos representantes dos cidadãos o poder definidor da autorização para a cobrança das receitas e para a realização das despesas. E, em termos de sistema, visou-se reforçar a instituição parlamentar, num momento em que a transição do poder político-militar herdado dos Movimento das Forças Armadas para o predomínio das instituições civis obrigaria a um equilíbrio na redistribuição de competências. O retomar da tradição liberal no campo orçamental tem, assim, a ver com o redesenhar do compromisso constitucional de 1976, aqui com forte influência republicana e com reforço, pelo menos formal da representação dos cidadãos na instituição parlamentar.

4. Por sua vez, a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro introduziu alterações de pormenor à versão de 1983, procurando corresponder à situação vivida desde 1987 de existência de uma maioria parlamentar estável de apoio ao governo, o que se traduziu no reforço, compatível com o quadro constitucional, dos poderes do governo, prevalecendo em relação ao equilíbrio orçamental uma concepção centrada no critério do activo de tesouraria e na distinção clássica entre receitas e despesas efectivas e não efectivas. Em lugar do critério do activo patrimonial do Estado (receitas e despesas correntes e de capital) foi prevalecendo um entendimento que estaria, aliás, em parte subjacente às regras sobre défices excessivos adoptadas no Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht.

5. Deste modo, a alteração de 1991 teve uma tripla preocupação. Antes de mais, confirmou a prevalência formal da competência parlamentar, o que se compreende num período

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

caracterizado pela existência de uma maioria estável na Assembleia da República de um só partido. Deste modo, se a Assembleia da República mantinha os poderes fundamentais de aprovação do Orçamento do Estado, o certo é que cabia ao Governo e à maioria parlamentar que o apoiava a essencial definição do conteúdo do consentimento parlamentar. Esta situação contrastava com o que tinha sido vivido entre 1985 e 1987, quando esteve em funções um Governo do Partido Social Democrata, sem maioria parlamentar. Então a inexistência de uma maioria estável determinou a assunção pela Assembleia da República de amplos poderes, designadamente no tocante à modificação das propostas feitas pelo Governo no domínio orçamental que veio, aliás, a suscitar uma decisão importante do Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 267/88) que veio considerar terem sido ultrapassados, em violação da Lei Fundamental, os limites consagrados quanto ao direito de iniciativa relativamente às alterações parlamentares às propostas de lei que visam modificar as Leis do Orçamento do Estado. A segunda preocupação que esteve subjacente à nova Lei n.º 6/91 foi a de limitar o critério substancial de equilíbrio orçamental – centrado na distinção entre receitas e despesas efectivas e não efectivas, na lógica do critério do activo de tesouraria, numa perspectiva de contabilidade pública. Houve, assim, a tendência para fazer prevalecer a prioridade de estabilidade monetária e de preços, em lugar de uma maior abertura a uma distinção entre receitas e despesas correntes e de capital que permitisse considerar as despesas geradoras de emprego e de investimento reprodutivo como insusceptíveis de agravar o desequilíbrio orçamental. O endividamento público foi, assim, considerado como devendo orientar-se prioritariamente para a amortização da dívida pública em lugar de se destinar à realização de despesas de capital. Nota-se, aliás, nesta opção uma nítida antecipação, ainda que apenas em parte, da orientação que viria a prevalecer na configuração da União Económica e Monetária e dos critérios de convergência nominal quanto aos défices excessivos. Se é verdade que o sistema europeu de contabilidade viria a orientar-se numa perspectiva de contabilidade nacional e não de caixa, o certo é que adoptou uma lógica claramente restritiva quanto à definição do critério de equilíbrio orçamental, no sentido do prenúncio já consagrado na Lei n.º 6/91. Em terceiro lugar, esta alteração legislativa optou por manter uma orientação conservadora e limitada no respeitante ao respectivo âmbito, não avançando nem na

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 3
comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME
WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental
Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou
citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

articulação entre subsectores da Administração Pública, em especial, os Central, Regional e Local, nem na adopção de instrumentos inovadores quanto à estabilização orçamental e quanto à definição de uma disciplina coordenada no conjunto do Sector Público Administrativo. Nota-se, aliás, ser aqui que reside tradicionalmente a maior limitação do quadro jurídico respeitante ao regime do enquadramento do Orçamento do Estado. Afinal, se se prevêem instrumentos de disciplina formal, faltam os mecanismos substanciais aptos para garantir uma efectiva disciplina tendente à consolidação e estabilização orçamentais.

6. Já sob o pleno efeito dos ventos europeus e do processo de criação da moeda única, o Ministro das Finanças em 1997, Professor António de Sousa Franco, lançou um processo aprofundado de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental pelo Despacho n.º 1208/97-XIII, de 10 de Março, que confiou a um grupo de trabalho, presidido por COSTA SANTOS a missão de “elaborar um ante-projecto de um novo diploma legal sobre o enquadramento do orçamento do Estado”. O grupo procedeu a uma radical alteração de perspectiva a partir da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, considerada “arcaica e ultrapassada nos seus conteúdos, incoerente com a actual estrutura do sector público administrativo e da administração central, omissa quanto a inúmeros aspectos fundamentais, alheia às obrigações decorrentes do Tratado que institui a Comunidade Europeia e da União Económica e Monetária, divorciada de muitas das mais elementares características do Direito Financeiro dos Estados modernos e desenvolvidos e inadequada à actividade financeira contemporânea”. Com efeito, e de acordo com o que já vimos, a lei em vigor era rudimentar e fragmentária, limitando-se, na maior parte dos casos, a procurar ou a especificar o que a Constituição já estipulava – sem ir mais além no tocante à articulação de subsectores e à criação de instrumentos estabilizadores.

7. O ante-projecto elaborado pelo respectivo grupo viria a ser entregue ao Ministro em Agosto de 1998, revelando uma ambição que não viria a ter correspondência com o que veio a ser adoptado pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto. Apesar de tudo, foi possível dar um importante salto qualitativo, ainda que muitas das preocupações expressas pelo grupo de trabalho não tivessem sequência adequada, em especial no tocante à criação de instrumentos modernos e expeditos de coordenação financeira e de disciplina orçamental. A lógica formal continuou a prevalecer, multiplicando-se as soluções tradicionais e faltando

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores. 4

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

avanços no tocante à contabilidade nacional. Na prática, não pôde ser concretizada a preocupação legítima com a programação financeira plurianual, com a coordenação financeira entre os diferentes subsectores do sector público administrativo e com a extensão da disciplina do enquadramento orçamental a todos os subsectores da administração central do Estado. E esta ausência limitou significativamente a consagração de instrumentos de altera e de disciplina tendentes a restringir o peso do Estado na economia, o crescimento da dívida pública e o agravamento dos défices do Sector Público Administrativo. Apesar de tudo, vieram a ser recebidos alguns instrumentos de programação financeira plurianual e veio a realizar-se o reforço dos elementos informativos a enviar à Assembleia da República. Ao invés, ficou-se aquém do desejável quanto à orçamentação por actividades e programas, continuando por concretizar plenamente a revisão constitucional de 1989, bem como quanto à disciplina do processo de discussão e votação do orçamento, quanto à disciplina do direito de emenda parlamentar ou quanto ao controlo da legalidade e dos resultados.

8. De qualquer modo, a Lei n.º 91/2001 representou um avanço muito significativo que, no entanto, ainda carecerá de aperfeiçoamentos no sentido da proposta de 1998 que, por ser muito ambiciosa, não reuniu as condições de aprovação plena em razão da inexistência de uma maioria parlamentar, já que vigorava na Assembleia da República a situação de empate entre os 115 deputados favoráveis ao governo e o mesmo número das oposições. As alterações de pormenor que, entretanto, foram introduzidas não representaram qualquer avanço estrutural no sentido pretendido de modernização através de coordenação e articulação entre os diferentes subsectores do sector público administrativo.

9. O novo fenómeno financeiro público caracteriza-se pela multiplicação de instrumentos ligados à utilização dos dinheiros e valores públicos, o que obriga a um esforço redobrado de coordenação e de plurianualidade. A fuga para o direito privado obriga à adopção de novos instrumentos de controlo e de acompanhamento do mesmo modo que a integração em espaços supranacionais determina o repensar do próprio consentimento parlamentar nacional. A proposta de 1998 procurou avançar em muitos destes aspectos sem que, no entanto, tenha encontrado condições favoráveis para a respectiva consagração. Estamos a falar de questões tão diversas como: o reforço da transparência, a limitação de eventuais

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores. 5

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

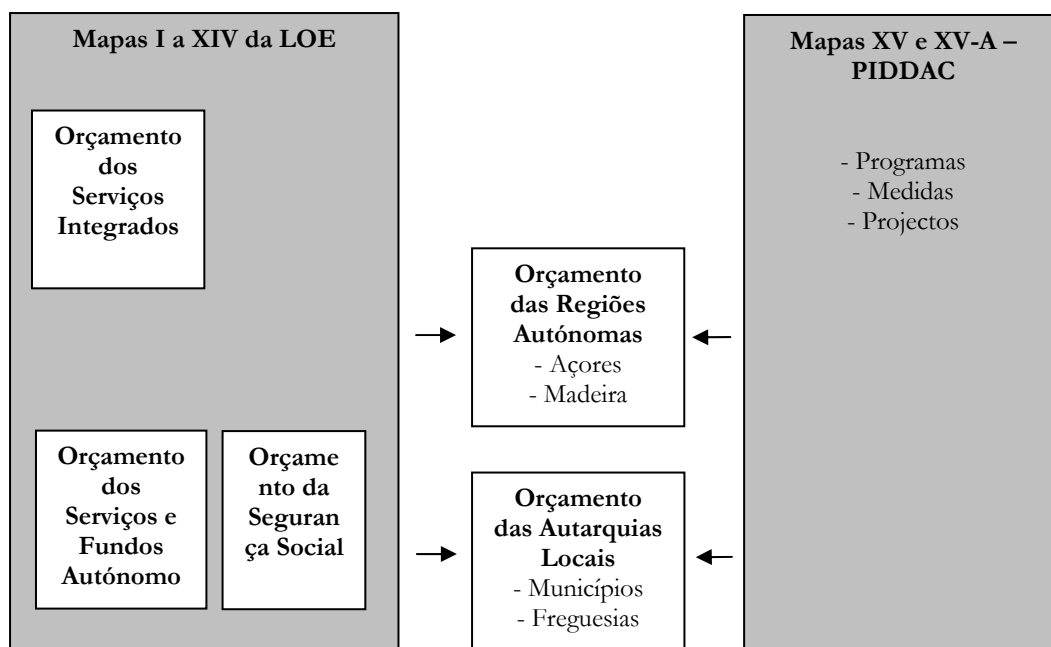
pressões de interesses na tomada de decisões financeiras, a necessidade de programação plurianual que complete a anualidade tradicional, a coordenação financeira entre os diversos subsectores do sector público administrativo, a extensão da disciplina do enquadramento orçamental a todos os subsectores da Administração Central do Estado, o reforço do controlo financeiro e da responsabilidade financeira pública. E permita-se uma insistência muito especial relativamente à coordenação entre os subsectores da Administração Central do Estado – única forma de contrariar a indisciplina gerada pela fragmentação e pela multiplicação de centros de decisão. Daí a necessidade de reforço da informação a prestar à Assembleia da República, da possibilidade de estruturação do orçamento por programas, da revitalização dos orçamentos por actividades. Por outro lado, urgirá dar maior importância à disciplina do direito de emenda parlamentar e ao regime das alterações orçamentais. Garantindo uma menor estabilidade de regime e uma maior clareza na previsibilidade dos contribuintes, estamos perante uma crescente necessidade de disciplinar os encargos plurianuais, do reconhecimento jurídico dos desenvolvimentos orçamentais, da disciplina dos fundos e serviços autónomos, bem como da segurança social, do respeito pela unidade de tesouraria, de salvaguarda do controlo da legalidade e de resultados. Todas estas questões foram suscitadas pelo referido grupo de trabalho que apresentou o ante-projecto de Reforma da Lei de Enquadramento Orçamental e se não foram em parte significativa adoptadas tal ficou a dever-se à prevalência de uma orientação tradicional – em especial pela Assembleia da República. Deixou-se, no fundo, de cuidar de uma resposta adequada aos novos problemas orçamentais, ao combate à fragmentação e a procura de consolidação ou de clarificação dos poderes orçamentais dos Parlamentos e que, a pouco e pouco, têm sofrido uma erosão ditada pela evolução dos poderes supranacionais (com especial destaque para a União Europeia). O consentimento tradicional tem de evoluir de modo a que a participação dos cidadãos através dos seus representantes não seja esvaziada nem perca sentido.

10. Depois de fazer indicação, no artigo 1.º, do objecto do presente diploma, a Lei de Enquadramento Orçamental procede no artigo 2.º à definição do seu âmbito subjectivo de aplicação. E fá-lo reflectindo as coordenadas que definira anteriormente. Nesta medida, coloca no âmbito do diploma ora em análise, por um lado, os serviços e organismos da

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores. 6

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

Administração, integrados no Orçamento do Estado (SI, FSA e SS) (n.º 1) e, por outro, as entidades integradas no SPA, ainda que gozando de independência orçamental (n.º 5).



11. No n.º 1, ao esclarecer que a presente lei se aplica ao orçamento e conta dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, aos serviços e fundos autónomos e à Segurança Social o legislador observa o disposto no artigo 105.º, n.º 1, da Constituição. Com efeito, é por meio deste preceito que a Lei de Enquadramento Orçamental submete todos os serviços do Estado (incluindo os dotados de autonomia administrativa e financeira) e a Segurança Social às regras de elaboração, aprovação, execução e controlo do Orçamento do Estado e respectiva Conta.

12. Ao empregar os conceitos de “serviços integrados” (n.º 2) e “serviços e fundos autónomos” (n.º 3), a Lei de Enquadramento Orçamental remete para os regimes financeiros previstos na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública - LBCP).

Entende-se por SI ou “serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira” o conjunto dos organismos e serviços da Administração – por via de regra, sem personalidade jurídica própria – que estão sujeitos, nos termos do artigo 2.º e ss. da LBCP,

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

ao regime jurídico de autonomia administrativa (o regime financeiro-regra dos serviços e organismos administrativos – por oposição ao regime excepcional de autonomia administrativa e financeira). Verifica-se neste domínio apenas uma desconcentração administrativa.

A autonomia administrativa traduz-se, por um lado, na competência de autorização de realização de despesas e o seu pagamento, já que estes serviços e organismos dispõem, nos termos do artigo 3.º da LBCP de dotações globais inscritas no Orçamento do Estado, que poderão utilizar por duodécimos. Por outro, traduz-se ainda na competência para a prática de actos administrativos definitivos e executórios, apenas no âmbito dos actos de gestão corrente do Orçamento de que dispõem, por parte dos dirigentes dos organismos administrativos. Por actos de gestão corrente entende-se, nos termos do artigo 2.º, n.ºs 2 e 3 da LBCP, os actos que “integram a actividade que os serviços e organismos normalmente desenvolvem para a prossecução das suas atribuições”. Esta autonomia de gestão corrente prende-se essencialmente com a desnecessidade de autorização prévia da Direcção Geral do Orçamento. Os SI estão sujeitos aos poderes de direcção, supervisão e inspecção do Governo (de forma a garantir que os seus actos não excedem a gestão corrente) e à intervenção dos órgãos de planeamento competentes sempre que esteja em causa a aprovação de planos e programas do PIDDAC.

13. São, para efeitos da LEO, “serviços e fundos autónomos” os serviços e organismos da Administração que não tenham a natureza e forma de empresa, fundação ou associação pública (alínea a) do n.º 3), que possuam autonomia administrativa e financeira (alínea b) do n.º 3) e que disponham de receitas próprias (alínea c) do n.º 3). Passaremos de seguida a analisar estes requisitos.

14. O primeiro requisito dos FSA é apresentado pela LEO de forma negativa, mas se for apresentado de forma positiva torna-se mais cristalino: só podem ser serviços e fundos autónomos os serviços e organismos da Administração que tenham a configuração jurídica de instituto público, na forma de serviços personalizados e estabelecimentos públicos. Por instituto público entende-se “uma pessoa colectiva pública, de tipo institucional, criada para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas de carácter não empresarial, pertencentes ao Estado (...)” (DIOGO FREITAS DO AMARAL – *Curso...*, p. 345).

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

Associa-se, portanto, estes serviços já não a uma mera desconcentração administrativa, mas a uma descentralização administrativa.

À luz desta definição importa explicar o propósito de exclusão quer das empresas públicas quer das associações públicas do âmbito do direito orçamental:

a) A exclusão das empresas públicas deve-se ao facto de se querer apenas aplicar o direito orçamental às receitas e despesas do sector público no que respeita ao exercício de funções administrativas. Isto mesmo é o que resulta da leitura dos trabalhos preparatórios na parte em que se diz que “(...) parece adequado estabelecer dois regimes-quadro para a disciplina orçamental dos fundos e serviços autónomos: um regime de autonomia financeira, respeitando os princípios tradicionais do Direito orçamental, que se deverá aplicar aos fundos e serviços autónomos que não desenvolvam uma actividade mercantil, e um outro regime de autonomia financeira, mais próximo do das empresas públicas, que se deverá aplicar aos fundos e serviços autónomos que desenvolvem uma actividade mercantil” (MINISTÉRIO DAS FINANÇAS - *Reforma do Enquadramento Orçamental...*, p. 25). Aparta-se, desta forma, a actividade mercantil do Estado da actividade administrativa, para o efeito de só esta última ser considerada no Orçamento do Estado, deixando que a actividade empresarial possa reger-se, no contexto da independência orçamental, pelas regras privadas do mercado.

Não é fácil traçar as fronteiras deste sector empresarial, já que, nesta matéria, o traçado depende das regras que aplicarmos. Se aplicarmos as regras de contabilidade pública o resultado será um, se aplicarmos as regras de contabilidade nacional (do Sistema Europeu de Contas – SEC 95) o resultado será outro, diferente. Com efeito, os critérios utilizados numas e noutras são distintos: nas primeiras, o critério é político, ou seja, assenta numa “classificação jurídico-institucional” (PAULO TRIGO PEREIRA *et all.* – *Economia e Finanças Públicas...*, p. 337) e nas segundas económico.

De acordo com as normas da contabilidade pública, a definição das entidades que integram o SPA depende exclusivamente de uma definição política (a definição aqui tem por base a caracterização jurídico-institucional das entidades públicas). Assim, na óptica da contabilidade pública, embora se tenda a afastar os serviços e organismos da Administração que desenvolvam actividades mercantis, é possível identificar entidades economicamente

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

classificáveis como mercantis no âmbito dos sector administrativo, como por exemplo serviços municipalizados produtores de serviços mercantis (V. artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, em que se estabelece a autonomia administrativa e financeira das empresas municipais, intermunicipais e regionais) ou Universidades Públicas, cujo valor das propinas e outras receitas próprias da instituição sejam superiores a 50% dos custos de produção (PAULO TRIGO PEREIRA *et all.* – *Economia e Finanças Públicas...*, p. 340, nota 5).

Diferentemente, de acordo com as regras de contabilidade nacional (constantes do SEC 95), “existe uma presunção de que os produtores públicos organizados como sociedades de capital são unidades geradoras, financiadoras e fornecedoras de bens e serviços mercantis” (MARTA REBELO, *O sistema europeu de contas...*, p. 67). Quanto aos produtores públicos que não revistam a natureza de sociedades de capitais, deverão passar, para serem integrados no sector das administrações públicas, “por uma averiguação de três níveis: 1) apurar se a entidade é uma unidade institucional; 2) averiguar, em seguida, se a entidade é uma unidade institucional pública; e, ainda 3) determinar se a entidade é uma unidade institucional pública não-mercantil” (MARTA REBELO, *O sistema europeu de contas...*, pp. 67 e 68). O carácter mercantil ou não mercantil de uma entidade pública é aferido mediante a aplicação de um duplo critério económico: o critério dos preços economicamente vantajosos (ponto 3.19 do SEC 95) e o critério dos 50%. O primeiro critério faz depender a distinção de os preços cobrados serem ou não economicamente significativos. Para a definição do critério dos 50%, é preciso ver como são cobertos os custos de produção. Se forem cobertos em mais de 50% pelas vendas, as entidades serão mercantis, se não, serão não-mercantis e integradas no sector das administrações públicas. Ou seja, de acordo com um critério exclusivamente económico, uma instituição do Sector Público Empresarial deve reger-se por uma lógica de mercado (vender bens ou prestar serviços a preços economicamente significativos). Desta forma, não são consideradas instituições do Sector Público Empresarial: “as unidades institucionais (...) cuja produção se destina ao consumo individual e colectivo e principalmente financiadas por pagamentos obrigatórios feitos por unidades pertencentes a outros sectores e/ou todas as unidades institucionais principalmente ligadas à redistribuição do rendimento e da riqueza nacional” (ponto 2.68 do SEC 95).

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 10 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

Apesar de as regras de contabilidade nacional contribuírem para uma identificação mais rigorosa das entidades abrangidas pelo sector empresarial, pela aplicação de um rígido critério económico, na elaboração do Orçamento do Estado aplicam-se as de contabilidade pública, que, como se viu, nos remetem para as opções políticas de cada momento.

É importante notar que a aplicação simultânea das regras da contabilidade pública e de contabilidade nacional pode gerar efeitos contraditórios: enquanto em termos de contabilidade pública o legislador tem o poder de incluir ou excluir entidades do Orçamento do Estado, para efeitos de apuramento de um défice público mais favorável; em termos de contabilidade nacional, o apuramento do défice público em face das instituições comunitárias, faz-se por regras económicas que desconsideram todas as conveniências político-legislativas, baseando-se em critérios económicos rigorosos.

b) Por seu turno, a exclusão das associações públicas do âmbito dos serviços e fundos autónomos deve-se ao facto de apenas se incluir no Orçamento do Estado a previsão de receitas e despesas dos organismos e serviços do Estado com substracto material e não associativo. Constituindo as associações públicas grupos de pessoas singulares ou colectivas que “se agrupam para prosseguirem os seus fins próprios” (DIOGO FREITAS DO AMARAL – *Curso de Direito Administrativo...*, p. 400), devem elas próprias conduzir a gestão dos seus bens ou, como diz FREITAS DO AMARAL, dirigir, orientar e gerir “os seus destinos, os seus bens, o seu pessoal e as suas finanças” (DIOGO FREITAS DO AMARAL – *Curso de Direito Administrativo...*, p. 400). Pela sua natureza, estas são afastadas do direito orçamental por gozarem também de independência orçamental.

15. Quanto à exclusão das fundações públicas – e uma vez que estas são consideradas uma espécie de institutos públicos – teremos de ser mais cuidadosos no que toca à explicação da sua exclusão do conjunto de serviços e fundos autónomos abrangidos pelo direito orçamental. Com efeito, é frequente a confusão entre os conceitos de fundação pública e fundo público (MARCELLO CAETANO - *Manual de Direito Administrativo*, 1968, p. 183) e essa confusão a manter-se, neste domínio, pode conduzir, inaceitavelmente, à desorçamentação das receitas e despesas dos fundos públicos e consequentemente também dos fundos autónomos que a LEO integra expressamente, por imposição constitucional (artigo 105.º, n.º 1, alínea a) da Constituição), no Orçamento do Estado.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 11 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

Explica o GRUPO DE TRABALHO PARA OS INSTITUTOS PÚBLICOS que uma fundação pública “terá de preencher três requisitos: a) ser uma pessoa colectiva pública de natureza institucional; b) ter fins de interesse social, idênticos ou afins das fundações de direito privado, traduzidos na necessária existência de beneficiários externos da sua acção, não sendo suficiente qualquer interesse público de natureza administrativa; c) viver essencialmente de receitas próprias, provenientes de rendimentos de património ou do fundo que lhe foi afecto pela entidade instituidora, ou ainda provenientes das suas próprias actividades” (GRUPO DE TRABALHO PARA OS INSTITUTOS PÚBLICOS - Relatório e Proposta de Lei-Quadro..., p. 50).

Seguindo o entendimento de SOUSA FRANCO, defendemos que os conceitos de “fundo público” e de “fundação pública” não devem confundir-se (ANTÓNIO L. DE SOUSA FRANCO - *Finanças Públicas...*, p. 146) É certo que FREITAS DO AMARAL também defende que o conceito de instituto público não se confunde com o de serviços e fundos autónomos, mas a razão que apresenta para o justificar (DIOGO FREITAS DO AMARAL – *Curso...* p. 345): não atribuição de personalidade jurídica aos serviços e fundos autónomos, não parece ser aceitável, já que contraria o artigo 9.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

Voltamos de novo ao Relatório e Proposta da Lei-Quadro dos Institutos Públicos para melhor explicar o que os separa. O GRUPO DE TRABALHO PARA OS INSTITUTOS PÚBLICOS esclarece que “devem ficar (...) de fora do conceito de fundação pública (ou seja, das fundações de direito público) as pessoas colectivas públicas que não tenham os fins indicados nem vivam essencialmente de receitas próprias. Assim, não deve entrar nessa categoria [de fundação pública] a única entidade pública que tem o nome de fundação (a Fundação para a Ciência e Tecnologia), visto que, apesar dos seus fins de interesse social, não vive de receitas próprias (nomeadamente as receitas de um património ou fundo afecto), mas sim de dotações ordinárias regulares do orçamento do Estado” (GRUPO DE TRABALHO PARA OS INSTITUTOS PÚBLICOS - Relatório e Proposta de Lei-Quadro..., pp. 50 e 51).

Tomando como base este esclarecimento, percebe-se em que consiste a divergência de significados dos conceitos de “fundo público” e “fundação pública”. Ao passo que a fundação pública reúne os três elementos acima indicados, o fundo público – embora possa

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 12 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

reunir os dois primeiros elementos mencionados – não apresenta recursos efectivos próprios (recursos provenientes de um património próprio ou fundos afectos) que possa gerir livremente. Em conformidade com isto, entende-se por fundo público um serviço ou organismo da Administração que gere meios financeiros, provenientes não de recursos próprios, mas de dotações orçamentais regulares.

Com esta noção de fundo público, torna-se cristalina a sua sujeição ao Orçamento do Estado e a consequente exclusão das fundações públicas do mesmo âmbito.

A integração dos fundos públicos no Orçamento do Estado fica a dever-se à sua dependência em relação ao mesmo. A exclusão das fundações públicas do Orçamento do Estado explica-se pelo facto de estas serem dotadas de um património próprio. Constituído-se em torno de um património próprio ou de um fundo afecto por uma entidade instituidora e vivendo essencialmente de receitas próprias – rendimentos do próprio património –, as fundações públicas devem poder gerir as suas finanças de forma independente do Orçamento do Estado. Com efeito, a sujeição ao Orçamento do Estado apenas se justifica nos casos em que os serviços e organismos administrativos vivem dependentes de receitas do Estado.

16. Note-se que o artigo 2.º usa a conjunção copulativa ou aditiva “e” quando refere que a exclusão apenas se aplica quando os serviços e organismos da Administração “não tenham a natureza e forma de empresa, fundação ou associação pública”. Isto significa que não basta que tenham a natureza jurídica dos serviços e organismos acima mencionados, também devem revestir essa forma.

A referência à natureza jurídica designa a essência ou o conjunto de características que fazem com que uma realidade seja integrada numa dada categoria jurídica. Diferentemente, a referência à forma jurídica convoca apenas a aparência, independentemente da essência. Neste caso, a forma jurídica tem a ver com o modo como um dado serviço ou organismo da Administração se exterioriza, independentemente das características que o identificam. Ou seja, a forma tem a ver com o modo como o serviço ou organismo é juridicamente enquadrado.

Assim, ainda que um serviço ou organismo da Administração tenha a natureza de empresa pública, associação ou fundação pública apenas poderá ser classificado como um serviço e

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 13 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

fundo autónomo se a sua forma jurídica condisser com a sua natureza jurídica (ex: um organismo pode ser, pelas suas características uma empresa, uma fundação ou associação pública, mas se estiver juridicamente enquadrado como um instituto público, na forma de serviço personalizado ou estabelecimento público, não poderá deixar de ser contemplado pelo Orçamento do Estado).

17. O segundo requisito que um organismo e serviço da Administração deve satisfazer para ser qualificado como um FSA diz respeito à aplicação do regime de autonomia administrativa e financeira. Passaremos de seguida a analisar este elemento desta definição.

Ao fazer menção ao regime de autonomia e financeira, o legislador remete para o regime dos artigos 6.º e ss. da LBCP. Nos termos dos referidos preceitos, a autonomia administrativa e financeira corresponde a um regime financeiro excepcional que alarga – em relação ao regime da autonomia administrativa já analisado – as competências financeiras dos dirigentes dos serviços e organismos administrativos que dela beneficiam para além dos actos de gestão corrente e reduz os poderes de controlo administrativos dos membros do Governo. Ao contrário do que sucedia com os SI, estamos agora perante organismos e serviços da administração que dispõem de personalidade jurídica própria e de autonomia patrimonial. Estes não dispõem apenas de recursos transferidos do Orçamento do Estado, podendo também dispor de recursos transferidos ou de outros subsectores ou do Orçamento da União Europeia ou mesmo de recursos próprios (podendo inclusivamente recorrer ao crédito, nos termos do artigo 26.º, n.ºs 2 e 3 da LEO), que podem gerir (atente-se que se fala aqui de uma verdadeira gestão e não mais de uma gestão corrente como nos SI), devendo apenas remeter aos organismos do Ministério das Finanças os documentos para controlo sucessivo da sua gestão orçamental e aos órgãos de planeamento competentes os documentos para controlo das despesas do PIDDAC (artigo 8.º, n.º 2, da LBCP).

18. A LEO menciona ainda um terceiro requisito a ser satisfeito pelos serviços e fundos autónomos. Nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 2.º da LEO, estes devem dispôr de “receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei”.

Nos casos em que o regime de autonomia administrativa e financeira é atribuído nos termos da LBCP este não é um verdadeiro requisito a juntar aos demais, constituindo

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 14 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

apenas um pressuposto da atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira. Com efeito, um serviço ou organismo administrativo apenas pode dispor de autonomia administrativa e financeira, nos termos do artigo 6.º, n.ºs 1 e 2 da LBCP, “quando este regime se justifique para a sua adequada gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pelo Orçamento das Comunidades Europeias” e, por fim quando beneficie de uma lei ou um decreto-lei que proceda à atribuição desse regime, com base na verificação dos demais elementos.

Qual a utilidade da explicitação deste requisito?

Este requisito tem sentido útil quanto a todos os serviços e fundos autónomos que dispõem de autonomia administrativa e financeira sem ser por força do artigo 6.º da LBCP. De facto, nem sempre a atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira está dependente da apresentação de receitas próprias que cubram dois terços das despesas totais. Com efeito, como o próprio legislador da LEO acabou por admitir, nos artigos 93.º e 94.º, o disposto na presente lei não prejudica a existência de FSA beneficiários de um regime especial menos restrito. Como afirmam PAULO TRIGO PEREIRA *et all.*, “este mais elevado grau de autonomia, prende-se com o facto de alguns FSA [fundos e serviços autónomos] terem um grau considerável de receitas próprias advindas de taxas relativas à prestação de serviços (ex. propinas universitárias) ou gerirem projectos de investimento co-financiados pelo orçamento das Comunidades Europeias (incluídos no plano de investimentos da administração central - PIDDAC)” (PAULO TRIGO PEREIRA *et all.* – *Economia e Finanças Públicas...*, p. 344).

Fazem parte do conjunto dos FSA, beneficiários deste regime especial (ou seja, que não lhes exige a apresentação de receitas próprias que cubram, pelo menos, dois terços das despesas) as entidades, que beneficiem do regime de autonomia administrativa e financeira atribuído por imperativo constitucional (v. artigo 76.º, n.º 2 da CRP, que reconhece a aplicação do regime de autonomia administrativa e financeira às universidades, quer como forma de garantir o direito de autonomia universitária, quer como instrumento para servir as autonomias estatutária, científica, pedagógica nele previstas - JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS – *Constituição...*, p. 740), os estabelecimentos integrados nas áreas do serviço

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 15 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

nacional de saúde e os institutos politécnicos, nos termos do artigo 93.º e 94.º da LEO e ainda os organismos especialmente competentes para a gestão dos fundos comunitários (se isso se revelar indispensável àquela gestão) (artigo 93.º, n.º 2 da LEO). Desde 2004, os serviços e organismos, que vêm previstos no artigo 48.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos – LQIP - (Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro) (as instituições públicas de solidariedade e segurança social, as regiões de turismo, o Banco de Portugal e os fundos que funcionam junto dele, as entidades administrativas independentes, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça e o Fundo de Garantia Financeira da Justiça), poderão gozar também de regime especial, com derrogação do regime comum (v. artigo 48.º, n.ºs 1 e 2 da LQIP).

Nestes casos, o disposto neste artigo – 2.º, n.º 3, alínea c) da LEO – impõe-se apenas ao legislador, de forma a que o reconhecimento de autonomia administrativa e financeira seja feito em relação apenas aos serviços e organismos que disponham de receitas próprias, excluindo todos outros.

19. Nos termos do n.º 4 presente preceito legal, consideram-se sujeitas à disciplina orçamental todas as receitas e despesas realizadas pelos organismos do Estado designados para o cumprimento do dever prescrito no artigo 63.º da Constituição, tal como elas vêm previstas na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) (actualmente a Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro). Nestes termos devem integrar-se na Lei do Orçamento do Estado as despesas realizadas no âmbito dos sistemas público (e respectivos subsistemas: previdencial, de solidariedade, de protecção familiar) (artigos 26.º e ss. da LBSS) e de acção social (artigos 82.º e ss. da LBSS) da Segurança Social e as receitas necessárias para a realização das referidas despesas (artigo 112.º da LBSS). Não fazemos referência às despesas com o sistema complementar, na medida em que, por força do artigo 24.º da LBSS, no âmbito do mesmo apenas lhe competem as funções de “adequada e eficaz regulação, supervisão prudencial e fiscalização”.

20. O n.º 5 deste preceito legal confirma a opção feita, pelo legislador da Lei de Enquadramento Orçamental no artigo 1.º no que toca à definição do objecto do presente diploma.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 16 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

Trata-se, portanto, neste número de concretizar a opção que fora tomada no sentido do seguimento de uma terceira via entre a elaboração de uma lei que englobasse todos os subsectores do SPA ou apenas aqueles que estão sujeitos, *ex vi* artigo 105.º, n.º 1 da Constituição, ao Orçamento do Estado e à Conta.

Note-se que apenas é feita uma referência aos preceitos contidos no título II e ao artigo 17.º deste diploma, não se fazendo menção às regras do título V. Não obstante, isso não invalida o que ficou atrás dito. Com efeito, ainda que este preceito não estabeleça a aplicação das normas constantes do título V deste diploma aos demais subsectores do sector público administrativo, esta não poderá deixar de se fazer por força do artigo 83.º desta mesma lei.

I – Os Princípios Orçamentais

Princípio da anualidade –

1. É a revolução inglesa de 1688-89 que torna a regra da anualidade orçamental a pedra angular do direito financeiro público. A “Declaração de Direitos” (*Bill of Rights*) de 13 de Fevereiro de 1689 reafirmou a necessidade de intervenção parlamentar para o assentimento dos representantes do povo de novos impostos e tributos, na sequência, aliás, da “Petição de Direitos” de 7 de Junho de 1628. Ainda que a designação “*budget*” apenas tenha sido adoptada no tempo de Henry Pelham como Lorde do Tesouro (1743-54), logo desde 1689 foi definido o ano como período da sessão legislativa e do limite da autorização orçamental. Em Portugal, desde 1936 (Decreto n.º 25299, de 6 de Maio) o ano orçamental coincide com o ano civil. Antes iniciava-se em 1 de Julho. No entanto, desde o Regimento dos Vedores da Fazenda de 1516 até à Carta de Lei de 22 de Dezembro de 1761, o início do ano económico coincidia com o ano civil. A partir de 1761 e até ao início do constitucionalismo, o ano financeiro começava a 10 de Janeiro. Nos primeiros orçamentos depois de 1820, verificou-se, de novo, a coincidência entre o ano

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 17 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

económico e o ano civil. Contudo, uma vez que as Cortes iniciaram a sessão legislativa a 1 de Dezembro, e dada a insuficiência de tempo para aprovar um orçamento que entrasse em vigor no começo do ano civil, fixou-se o dia 1 de Julho para o começo do ano económico, sistema que vigorou durante cem anos (1834-35 a 1934-35).

2. A anualidade foi consagrada nas Constituições de 1822 e 1836, na Carta Constitucional de 1826 e ainda nos textos constitucionais de 1911 e 1933. Na versão originária da Constituição da República Portuguesa, o artigo 108.º, n.º 1, referia expressamente a regra da anualidade. Sem qualquer motivo aparente, a revisão constitucional de 1982 retirou esta alusão. Todavia, mesmo na ausência de imperativo constitucional nesse sentido, continuou a entender-se que a anualidade era uma regra com consagração na constituição financeira formal – não só porque a própria ideia da periodicidade resultava da concepção do orçamento, tal como aparecia no artigo 108º da Constituição (na redacção da revisão de 1982), mas também porque se apontava implicitamente para a anualidade no artigo 93.º, alínea c) (também na redacção da revisão de 1982), quando aí se afirmava que o “(...) Plano anual tem a sua expressão financeira no Orçamento do Estado”. Daí, que se entendesse que a violação do artigo 2.º das Leis de Enquadramento Orçamental, posteriores a esta revisão constitucional, gerasse uma inconstitucionalidade directa, ainda que a Constituição formal não previsse expressamente a regra da anualidade.

A regra da anualidade regressou ao texto constitucional, por força da redacção do artigo 106.º, n.º 1, dada pela revisão constitucional de 1997. Desde a restauração desta regra orçamental básica, fica dissipada qualquer dúvida que pudesse subsistir quanto à inconstitucionalidade directa da violação da anualidade orçamental.

3. A regra da anualidade envolve uma dupla exigência: votação anual do Orçamento pelo Parlamento e execução anual do Orçamento pelo Governo e Administração Pública. De acordo com o princípio da anualidade poderiam incluir-se no Orçamento tanto todas as receitas a cobrar efectivamente durante o ano e as

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 18 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

despesas a realizar efectivamente, independentemente do momento em que juridicamente tenham nascido (orçamento de gerência) quanto todos os créditos e débitos originados naquele período orçamental, independentemente do momento em que se viessem a concretizar (orçamento de exercício).

O sistema de gerência tem vantagens, porquanto torna fácil e clara a execução orçamental. No entanto, dificulta a responsabilização de cada Governo pela elaboração e execução dos orçamentos que lhe são imputáveis. Ao invés, os orçamentos de exercício, se têm a vantagem de permitirem mais facilmente a responsabilização do Governo, têm uma desvantagem: num determinado ano não sabemos ao certo qual a situação de tesouraria, não sabemos ao certo quais são as despesas que têm de ser pagas durante esse ano.

No ordenamento financeiro português o sistema vigente é, desde 1930, o de gerência, devendo ainda hoje a leitura do princípio da anualidade ser feita à luz deste tipo de orçamento.

Para obviar os inconvenientes do orçamento de gerência (dificuldades na responsabilização de cada Governo, pela elaboração e execução dos orçamentos que lhe são imputáveis) o legislador previu: (1) que a elaboração do orçamento fizesse um enquadramento da perspectiva plurianual (Mapa XVII – Responsabilidades contratuais plurianuais – ver artigo 29º da LEO) e (2) que os orçamentos dos organismos do sector público administrativo integrem programas, medidas, projectos ou acções que impliquem encargos plurianuais, prevendo a despesa total de cada programa, as parcelas desses encargos relativos ao ano em causa e as despesas de cada 1 ou 2 anos seguintes com carácter indicativo. No entanto alerta-se para o facto de, mesmo quando a lei prevê a existência de mapas plurianuais, as verbas neles incluídas devem ser inscritas no OE de cada ano, sob pena de não poderem ser realizadas por falta de cabimento orçamental – 106º/1 da CRP.

Também com vista a assegurar a cobertura orçamental de despesas em orçamentos futuros, o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99 dispõe ainda que o cabimento de

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 19 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

despesas em orçamentos futuros seja assegurado por um compromisso de inscrição, assumido pelo Ministro responsável pela despesa (o da tutela) e pelo Ministro que faz o orçamento. Nestes termos, “a abertura de procedimento relativo a despesas que dêem lugar a um encargo orçamental em mais de um ano económico ou em ano que não seja o da efectiva realização (...) não pode ser efectivada sem autorização prévia dos Ministros das Finanças e da Tutela, conferida em portaria conjunta que fixará o limite máximo de encargos a pagar em cada ano económico. Tal portaria só pode ser dispensada em duas situações: quando a despesa resulte de planos plurianuais legalmente aprovados; ou quando os seus encargos não excederem o limite de 20.000 contos em cada um dos anos económicos seguintes ao da sua contracção e o prazo de execução de três anos. O Tribunal de Contas, no Acórdão n.º 6/2000 encara esta portaria ou previsão legal de despesa como um compromisso de inscrição de despesas em orçamentos futuros (ou como promessa de cumprimento do disposto no artigo 16.º da LEO), assumidos pelo Ministro responsável pela despesa (o da tutela) e pelo Ministro que faz o orçamento.

4. Cabe apurar se o período anual coincidente com o ano civil consiste na consagração de um período mínimo ou máximo de duração do orçamento.

Por um lado, o número cinco deste artigo vem prever a possibilidade de existência de um período complementar. Assim, embora em Portugal, desde 1936, o ano económico coincida com o ano civil e vigore a regra da inscrição no Orçamento dos créditos e débitos originados naquele período orçamental, independentemente do período em que se concretizam, admite-se o fecho da execução orçamental das despesas num período complementar: até 15 de Fevereiro do ano seguinte àquele a que respeita (normalmente), embora nos últimos anos, este período tenha decorrido até 21 de Janeiro. Este período tem uma duração variável e é estipulado anualmente pelo Decreto-Lei de execução orçamental. Este sistema de contabilização aproxima-se do do orçamento de exercício.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 20 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

Este período complementar vem permitir sustentar que o período orçamental vai para além do ano civil – sem, no entanto, esquecer que a lei fala em possibilidade de existência de período complementar (“não prejudica a possibilidade”) e que a transparência e clareza financeira será mais facilmente alcançável pelo encurtamento do período complementar. Por outro lado, o artigo 41.º fala em prorrogação do orçamento, parecendo desvendar a possibilidade de a sua duração extravazar o período anual, nos termos do n.º 1 da disposição invocada. Mas, a partir do momento em que o nosso ordenamento vem consagrar a produção de efeitos retroactivos de todo o orçamento que tenha sido aprovado durante o ano civil já em curso (ver artigo 41.º, número seis), o extravazamento do período anual fica sem fundamento. Neste sentido, entendemos que o período anual é o período mínimo de vigência orçamental, sendo o período máximo definido pelo poder executivo através da existência ou não de período complementar.

5. A atribuição de um mandato parlamentar periódico para cobrança de receitas tributárias baseia o princípio do autoconsentimento ou da autotributação. Este autoconsentimento conferido ao sector público padece de um enorme paradoxo: por um lado, temos um mandatário/Governo monopolista que reclama para si objectivos e funções que mudam intertemporalmente, por outro, temos um mandante/Parlamento, que exige o exercício das funções que atribui de forma transparente, clara, eficiente e coerente.

Por esta análise podemos chegar mesmo a concluir que o consentimento para cobrar receitas é um contrato de mandato atípico, ponderadas as divergências quanto à sua concretização eficiente.

O conteúdo do mandato tributário move-se no campo da legalidade financeira. Analisemos então os termos do mandato no quadro português. Conforme resulta do estabelecido normativamente (quer no plano constitucional, quer no plano legal) a legalidade desdobra-se em duas vertentes: (1) a legalidade orçamentária, que prevê a necessidade da periodicidade da votação parlamentar e da execução do orçamento e

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 21 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

(2) a legalidade fiscal, que dispõe sobre a reserva absoluta de lei quanto à matéria de criação, alteração, supressão dos impostos. A primeira representa o exercício do poder orçamental, a segunda resulta nas várias manifestações do poder tributário, ou melhor, do poder de criar impostos. Ora, enquanto que o poder orçamental é repartido pelo Parlamento (na vertente legislativa) e pelo Governo (na vertente administrativa), o poder tributário é exercido primacialmente pelo Parlamento, salvo autorização parlamentar expressa, nos limites e condicionamentos impostos constitucionalmente.

Quer isto significar que o exercício do mandato tributário no ordenamento financeiro português, não obstante ser uma das concretizações do poder orçamental, depende da definição prévia das condições estabelecidas em lei parlamentar, não só em sede orçamental, como também em sede legislativa que autonomamente proceda a uma alteração do sistema fiscal vigente. Ou seja, o exercício do mandato tributário depende da existência prévia de duas condições, a saber:

- a) a existência periódica de uma autorização para cobrança de receitas tributárias;
- b) a delimitação da intervenção administrativa constante das normas que compõem o sistema fiscal em vigor (i.e. os Códigos fiscais propriamente ditos e respectivos diplomas que regulam o procedimento e processos adequados à concretização do poder em causa).

Princípio da plenitude

1. Estamos perante a plenitude orçamental, comportando que o orçamento deve ser único (princípio da unidade) e que todas as receitas e todas as despesas devem ser inscritas nesse instrumento financeiro (princípio da universalidade). A unidade começou a ser praticada a partir de 1893 em Portugal e está consagrada

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 22 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

constitucionalmente no artigo 105.º, n.º 3. A universalidade está implicitamente prevista nos n.ºs 1 e 3 do artigo 105.º da Constituição e engloba a necessidade de o orçamento ser claro e não uma espécie de logogrifo. Da universalidade resulta a chamada transparência e clareza financeira, como condição essencial de uma fiscalização orçamental eficaz, por parte dos órgãos competentes.

2. Ao prever a existência de “um só orçamento e tudo no orçamento” pretende-se evitar a existência de massas de receitas e despesas que escapem à autorização parlamentar e ao controlo orçamental. Nestes termos, a regra da plenitude tem sido entendida como imposição de aprovação de orçamentos que permitam aos serviços e organismos administrativos tomar conhecimento das receitas que podem cobrar e das despesas que podem realizar. Para que o referido conhecimento seja cabal, exige-se mesmo no n.º 3 que “o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante total no ano em que os investimentos são realizados ou os bens em causa postos à disposição do Estado” conste dos Orçamentos do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais. Note-se, porém, que o Tribunal Constitucional entende que os princípios constitucionais da universalidade e da unidade não proibem que as receitas e despesas dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos, aprovados pelo Governo, sejam previamente deduzidos dos grandes tópicos orçamentais, porventura parlamentarmente prefixados aquando da aprovação do Orçamento do Estado.

3. A regra da plenitude, no que toca ao Orçamento do Estado, tem uma abrangência limitada. Concretizando, esta regra não abrange:

(a) as operações de tesouraria – v., neste sentido, a não pronúncia de inconstitucionalidade do artigo 4.º, n.ºs 3, 4 e 5 da Lei n.º 2/88 por parte do Tribunal Constitucional (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 267/88),

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

chamando-se, porém, a atenção para que no mesmo Acórdão se considerou violadora da universalidade a omissão orçamental de uma despesa – que não de simples Tesouraria – coberta por operações do Tesouro: v. no mesmo Acórdão, a parte em que pronuncia pela inconstitucionalidade do artigo 20.º, n.ºs 2, 3 e 4 da Lei n.º 2/88, por violação da regra da universalidade, por entender que a operação aí prevista não se conexionava exclusivamente com a gestão do património de tesouraria do Estado);

(b) a gestão patrimonial do Estado; e

(c) os fenómenos de independência orçamental (Regiões Autónomas, Autarquias Locais, Sector Público Empresarial, Associações Públicas, Fundações Públicas). Note-se, porém, que esta exclusão, pelo menos em relação às Regiões Autónomas e às Autarquias Locais se faz apenas no sentido de estas poderem ter os seus próprios orçamentos e não no intuito de as eximir à apresentação de todas as suas receitas e despesas num só orçamento, já que isso contrariaria não só os artigos 1.º e 2.º da LEO mas também os n.ºs 2 e 3 do preceito ora em análise.

Assim, a plenitude orçamental, no que toca ao Orçamento do Estado, só se aplica às receitas e despesas dos serviços integrados, serviços e fundos autónomos e segurança social: só elas têm de constar de um único orçamento (o Orçamento do Estado) e de estar todas nesse mesmo orçamento.

4. As desvantagens advenientes da abrangência limitada da regra da plenitude orçamental têm vindo a ser obviadas (pelo menos para o SPA). Por um lado, exige-se que o Governo faça acompanhar a proposta orçamental de elementos informativos relativos à estimativa do orçamento consolidado do sector público administrativo, na óptica da contabilidade pública e na óptica da contabilidade nacional (artigo 37.º, n.º 1, alínea d)). Por outro, adstringe-se o Governo à elaboração de contas consolidadas, a integrar na Conta do Estado (artigos 59.º, 75.º, 81.º da LEO). Assim, tanto no momento da previsão como no do controlo (sucessivo ou concomitante), consegue vislumbrar-se o saldo total dos gastos de

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 24 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

todo o sector público administrativo. É que a separação de cada um destes orçamentos e contas “dificulta (...) uma análise de conjunto do SPA [sector público administrativo] em Portugal”.

Princípio da não compensação

1. Trata-se da sub-regra da não compensação ou do orçamento bruto, a qual deve ser integrada na regra da discriminação orçamental. Trata-se de uma lógica consequência da regra da especificação prevista no Artigo 8.º, apesar de historicamente anterior. Segundo a sub-regra da não-compensação as receitas e as despesas devem ser inscritas no Orçamento de forma bruta e não líquida - não devendo ser deduzidas às receitas as importâncias gastas com a sua cobrança (apenas podendo ser deduzidas, nos termos do n.º 2, as estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários e os montantes estimados para reembolsos e restituições, na medida em que essas não serão efectivamente cobradas), nem às despesas as receitas originadas pela sua realização (o n.º 3 é peremptório neste aspecto, com a expressão “sem dedução de qualquer espécie”).
2. O fundamento passa por conseguir uma maior racionalidade e possibilitar um controlo efectivo, político e administrativo, da execução orçamental.
3. O orçamento bruto é uma consequência da regra da universalidade, porquanto as receitas e as despesas devem ser inscritas pela importância integral, sem dedução alguma. A relação inversa não compensação/universalidade já não é possível – na verdade implica aquela que todas as verbas inscritas no orçamento o estejam sem qualquer dedução (ou compensação). Assim sendo, é possível perceber o orçamento bruto com a ausência da regra da universalidade.
4. Não confundir o conceito de receita líquida por vezes apontado pela legislação financeira

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 25 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

com a proibição da compensação orçamental. Veja-se o caso recente do n.º 2 do artigo 19.º, constante da NLFL, que prevê que “A receita dos impostos a que se refere a alínea a) do número anterior é a que corresponde à receita líquida destes impostos no penúltimo ano relativamente àquele a que o Orçamento do Estado se refere, excluindo: (a) A participação referida na alínea c) do número anterior; (b) No que respeita ao IVA, a receita consignada, de carácter excepcional ou temporário, a outros subsectores das administrações públicas”.

Princípio da não consignação

1. Trata-se de outra sub-regra integrada na regra da discriminação - neste caso a da não-consignação. Segundo esta sub-regra, não podendo num Orçamento afectar-se qualquer receita à cobertura de determinada despesa, pretende-se evitar a existência de uma Administração Pública fragmentária desprovida de uma gestão financeira de conjunto. Como lógica consequência da sub-regra da não consignação existe o Tesouro, tendo a seu cargo de modo centralizado a cobrança das receitas e a realização de despesas.

2. Prevêm-se excepções à presente sub-regra correspondentes às situações especiais no n.º 2 do artigo 7.º da LEO (sendo a referida na alínea a) imposta pela Constituição – pelo artigo 293.º, n.º 1, alínea b) da Constituição), às que são consignadas excepcional e temporariamente por expressa estatuição legal ou contratual, nos termos do n.ºs 2, alínea f), e 3 do mesmo preceito e ainda às situações de autonomia financeira em que as receitas de determinados organismos são afectas à cobertura de determinadas despesas (como o previu o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 361/91, a propósito da análise da transferência de 0,25% do montante do Fundo de Equilíbrio Financeiro para os orçamentos das Comissões de Coordenação Regional e para as despesas com pessoal técnico dos Gabinetes Técnicos de Apoio, pronunciando-se pela não inconstitucionalidade da mesma).

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 26 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

Fala-se, então, em receitas consignadas, a que corresponde o regime das contas de ordem.

3. Note-se que a consignação de receitas a serviços integrados, além de apenas poder ser feita em situações especialmente justificadas, carece de uma portaria conjunta do Ministro competente e do Ministro das Finanças (artigo 5.º da LBCP).

4. Não confundir a consignação de receitas com a mera aproximação de receitas a um grupo de despesas. Ora, tal situação poderá surgir, com a personalização de um serviço público (veja-se o caso dos FSA) e trata-se apenas de uma evolução jurídica de um serviço (que passa a ter autonomia administrativa e financeira).

5. Para haver consignação de receitas é preciso cumular dois critérios: (A) deverão ter lugar no mesmo património administrativo e (B) deverão cobrir uma despesa ou um grupo de despesas (do Estado ou de um qualquer serviço público) – daí falar-se em despesas com compensação em receita.

6. A consignação de receitas encontra algumas justificações, a saber:

(A) O reforço do crédito público – que assume duas formas: consignação directa aos credores ou consignação de um fundo particular cuja dotação é constituída pela afectação do produto de certas receitas. O seu principal inconveniente reside na limitação da soberania decorrente das actuações financeiras posteriores.

(B) A limitação do montante de uma despesa ou de uma receita – que surge em matéria de subvenções. A propósito disso fala-se, no âmbito da execução orçamental, no duplo cabimento, que veremos mais à frente na anotação ao artigo 42.º.

(C) A afectação de receita temporária a uma despesa determinada – resultante da instituição de uma conta especial ou de orçamentos extraordinários. E têm como principal inconveniente o enfraquecimento da fiscalização orçamental por qualquer das entidades competentes.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 27 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

(D) A personalização de um serviço público – que tem como principal consequência o desaparecimento progressivo da unidade orçamental, o que não é aconselhável à luz do princípio da plenitude.

Princípio da especificação

1. Historicamente, a especificação orçamental sofreu contestação por parte dos executivos, ciosos dos seus poderes e do carácter secreto de algumas das suas acções, em especial no tocante à defesa e segurança. Benjamin Constant, na Câmara dos Deputados francesa, em 30 de Junho de 1820 fez uma defesa acérrima do princípio num discurso, que entrou nos anais da literatura clássica das finanças públicas: “Os nossos adversários pretendem que queremos o absurdo e, por consequência, parecem ter uma grande vantagem de razão contra nós. Pretendem que queremos levar a especificação fora dos limites razoáveis, travar a governação; mas Senhores, ninguém de nós tem essa intenção. Queremos uma especificação legal, de execução razoável e possível. Sem ela jamais podereis estabelecer ordem nas vossas finanças; sem ela jamais conhecereis o emprego dos dinheiros públicos; sem ela, as despesas que tereis criado, Senhores, e que tereis votado unanimemente não serão realizadas, e outras que haveis julgado como inúteis, que tereis registado, serão continuadas. Sem a especificação, Senhores, tereis votado fundos para um exército e dar-se-vos-á um imenso Estado-Maior; sem ela tereis votado fundos para funcionários, dar-se-vos-á aumento dos vencimentos dos chefes e directores-gerais; quando, enfim, tereis votado para o necessário, empregar-se-á esses meios no supérfluo”.

2. A sub-regra da especificação também se integra na discriminação orçamental e segundo ela o orçamento deve individualizar suficientemente cada receita e cada despesa. Opõe-se ao sistema de votação global (ou do abono) do orçamento, que consiste no facto de apenas ser obrigatória a determinação em bloco de uma só

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

soma para todas as despesas públicas. Assim, para cada espécie de despesas públicas deverá ser concedido um crédito que deve ser exclusivamente afecto ao serviço (órgão) ou função prescrita: a soma fixada deve ser o máximo de despesa a efectuar. Esta está consagrada expressamente no n.º 3 do Artigo 105.º da Constituição. Fundamento: pretende-se assegurar clareza e limpidez na elaboração, execução e controlo orçamentais. Verifica-se, assim, que as três sub-regras da discriminação orçamental têm finalidades comuns: assegurar uma maior racionalidade financeira e um efectivo controlo orçamental.

3. Comina-se a nulidade para os créditos orçamentais que possibilitem a existência de fundos secretos - salvo se, por razões de segurança nacional, a Assembleia da República o autorizar, sob proposta do Governo (excepção não muito utilizada, actualmente, uma vez que foi pensada, em especial, para os períodos de guerra).

4. Outra excepção prevista à regra da individualização suficiente de despesas prende-se com aquelas que, por natureza, são imprevisíveis e, no entanto, inadiáveis. Para fazer face a estes casos de impossibilidade de especificação, prevê-se a inscrição no Orçamento do Ministério das Finanças da dotação provisional.

5. Para o cabal cumprimento da regra da especificação, prevê-se a existência de três classificações orçamentais: a económica – para as receitas e para as despesas –; a orgânica e a funcional – apenas para as despesas, embora no artigo 32.º da LEO se preveja que as receitas dos serviços e fundos autónomos sejam especificadas também pela “classificação orgânica, com especificação das receitas globais de cada serviço e fundo” (mapa V). V. a este respeito as anotações dos artigos 22.º, 24.º e 27.º.

6. Os códigos de classificação económica e funcional são, nos termos do n.º 7, definidos por Decreto-lei. Presentemente estão em vigor o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro (classificação económica) e o Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de Junho (classificação funcional).

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

A classificação orgânica assenta, no orçamento dos serviços integrados, na distribuição das despesas pelos departamentos do Estado (Ministérios) e pela rubrica dos Encargos Gerais da Nação e, no orçamento dos serviços e fundos autónomos, na distribuição das receitas e despesas por cada um dos referidos serviços ou fundos.

7. Ao passo que o desrespeito da discriminação das receitas e despesas pela classificação económica apenas resulta numa ilegalidade, o das classificações orgânica e funcional será mais grave. Este redonda numa inconstitucionalidade material, por violação do artigo 105.º, n.º 3 da Constituição.

8. Apesar da utilização destes três tipos de classificações, há ainda a necessidade de classificação das despesas efectivas e não efectivas, para efeitos de apuramento do cumprimento dos critérios de equilíbrio previstos nos artigos 23.º, 25.º e 28.º da LEO. E isto porque não há uma relação lógica entre o critério do equilíbrio orçamental e a classificação apresentada. Adiante veremos os termos desta distinção.

9. Nos termos do artigo 8.º, n.º 3, o Orçamento pode também ser estruturado por programas, no todo ou em parte. O sentido deste preceito é o de permitir a estruturação por programas, mesmo nos casos em que esta não é obrigatória (os casos não referidos no artigo 18.º, n.º 3). A consagração da programação e o desenvolvimento na LEO, em 2001, fez com que se operasse uma transformação no panorama orçamental: o orçamento português passou a ser um “«orçamento misto», que, em parte, se estruturará por programas e, noutra parte, continuará a ser um orçamento tradicional de meios”. Sobre o orçamento por programas v. as anotações aos artigos 18.º e ss.

10. As receitas cessantes, referidas no n.º 4 deste preceito, correspondem a benefícios fiscais ou financeiros que importem a perda de receita. Apesar de, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, se poderem deduzir às receitas as estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários, como se dispõe neste número estas não podem deixar de ser discriminadas. Sê-lo-ão de acordo com os códigos de

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 30 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

classificação económica das receitas, no mapa XXI (que é o mapa onde se registam as receitas negativas).

Princípio do equilíbrio

1. O equilíbrio orçamental é a mais importante das regras orçamentais clássicas, mas também a mais discutida e controversa. O princípio do equilíbrio orçamental resulta de imperativo constitucional, constante do artigo 105.º, n.º 4, embora esteja aí previsto apenas em sentido formal - uma vez que se está a pensar tão-só numa situação contabilística de igualdade entre receitas e despesas.

2. O princípio do equilíbrio foi introduzido no séc. XIX do ponto de vista formal, contabilístico (financeiro). Mas só depois da 1ª Guerra Mundial é que as doutrinas intervencionistas depuraram o seu sentido para transformá-lo em princípio económico (substancial).

O equilíbrio pode ser encarado de duas perspectivas:

(I) Equilíbrio formal – que postula a estrita igualdade entre as receitas e as despesas, o que traduz a interdição dos défices e excedentes de receita.

A interdição dos défices pressupõe que nunca a totalidade das despesas exceda a totalidade das receitas (tributárias, patrimoniais). Caso assim sucedesse, os referidos défices só poderiam ser financiados pelo recurso ao empréstimo, o que viria agravar as dificuldades financeiras do Estado ou pela criação de um imposto suplementar (na realidade, o empréstimo é um imposto diferido e agravado, que no extremo pode conduzir o Estado à bancarrota) ou pelas manipulações monetárias – as despesas públicas vêm agravar um mal, que é a inflação, que conduz à desvalorização da moeda nacional.

A interdição dos excedentes é mais difícil de compreender já que o aumento das receitas, poderia, em teoria, contribuir para o aumento da poupança estadual. Para o compreender é preciso recordar que o equilíbrio formal foi pensado para o Estado

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 31 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

liberal, no qual havia que garantir a intervenção mínima do Estado, por um lado, e que os impostos apenas seriam criados de acordo com a sua indispensabilidade, por outro. Para além disso, considerava-se que o excedente de receita de hoje é o défice de amanhã, porque o excedente de receitas permite a perduração das receitas.

O conceito de equilíbrio formal foi sendo abandonado quando a unidade orçamental sofreu algumas inflexões e em virtude do conseqüente aumento da intervenção do Estado, fundamentalmente após a 2ª Grande Guerra.

(II) Equilíbrio substancial – baseia-se nas teorias do défice sistemático e dos orçamentos cíclicos.

A teoria do défice sistemático foi defendida por William Beveridge em 1944, baseando-se no facto de o desemprego ser um mal social que não desaparece espontaneamente. Para a teoria dos défices sistemáticos funcionar é preciso o Estado saber com rigor qual a situação conjuntural da economia e qual a eficácia dos estabilizadores - porque estão em causa as expectativas dos sujeitos económicos que as políticas do Estado procuram condicionar, revertendo o clássico jogo da oferta e da procura.

A teoria dos orçamentos cíclicos foi elaborada por SCHUMPETER e PERROUX. Segundo a mesma, as receitas aumentam em períodos expansionistas (em período de vacas gordas), e receitas diminuem em períodos de recessão (em período de vacas magras).

Quais são, em concreto, os critérios de equilíbrio substancial?

(a) De acordo com o **critério clássico**, distinguem-se as receitas normais (patrimoniais e tributárias) das não normais (creditícias). Só se verificaria, à luz deste critério, a existência do equilíbrio orçamental quando as receitas normais cobrissem todas as despesas. Nesse sentido, o défice orçamental só seria admissível, para os financeiros clássicos, no caso de sobrevivência nacional (guerra ou calamidade pública), enquanto nas restantes situações difíceis seria preferível o agravamento de impostos ao agravamento de empréstimos. Sendo assim, os empréstimos apenas

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 32 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

teriam como função o financiamento de bens reprodutivos ou duradouros. Este critério suscitou algumas dificuldades práticas, na medida em que se começou a questionar a proibição do recurso ao empréstimo em relação aos bens duradouros. É que a ser contraído, mesmo que para a aquisição de bens reprodutivos, este estaria na base de uma permanente situação de desequilíbrio.

(b) De acordo com o critério do **orçamento ordinário**, haveria equilíbrio quando as despesas ordinárias fossem cobertas pelas receitas ordinárias, e as despesas extraordinárias cobertas pelo excedente das receitas ordinárias e receitas extraordinárias. No entanto, este critério suscitou sempre alguma subjectividade quanto à distinção entre verbas ordinárias e extraordinárias. Para uns, estava em causa a repetição qualitativa das receitas nos vários orçamentos, para outros, enquanto a receita/despesa tinha natureza ordinária, porquanto a sua prestação de utilidade esgotava-se no período anual, a receita/despesa adquiria natureza extraordinária, porquanto a sua prestação de utilidade se prolongava no tempo. A propósito deste critério, havia ainda quem distinguisse as despesas certas/ordinárias e variáveis/extraordinárias, consoante o montante sofresse ou não variações.

(c) De acordo com o critério do **activo patrimonial do Estado**, estabelece-se a distinção entre o orçamento corrente e o orçamento de capital. Conceptualmente, enquanto as Receitas/Despesas de capital alteram a situação activa ou passiva do património do Estado, as Receitas/Despesas correntes não oneram nem aumentam o valor do património duradouro do Estado. Para haver equilíbrio, as despesas correntes têm de ser cobertas pelas receitas correntes, enquanto que as despesas de capital são cobertas pelas receitas de capital ou pelo excedente das correntes. O desequilíbrio depende, neste caso, da cobertura das despesas correntes pelas receitas de capital.

(d) Este critério enunciado distingue-se do critério do **activo de tesouraria**, que tem por base a distinção entre verbas efectivas e não efectivas. Conceptualmente, as verbas efectivas representam uma efectiva diminuição do património monetário do

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 33 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

Estado. Quando estamos perante uma verba não efectiva, embora haja uma alteração do património de tesouraria, esta provoca no mesmo um acréscimo/diminuição idêntica. Por exemplo, o pagamento de impostos é uma receita efectiva. Por seu lado, a contracção de empréstimos é, no entanto, uma receita não efectiva, porque implica uma inscrição do lado das despesas dos anos seguintes, como amortização de empréstimos, para além dos juros, que são encargos correntes da dívida pública.

Para haver equilíbrio segundo este critério (activo de tesouraria), as despesas efectivas só podem ser financiadas por receitas efectivas, ao passo que as despesas não efectivas podem ser financiadas por receitas efectivas e por receitas não efectivas (aquelas em que a redução do património monetário seja compensada por uma liberação de posições passivas). Sendo assim, o recurso a um empréstimo só serve para amortizar outro empréstimo, isto é, défices dos anos anteriores e nunca o défice do ano orçamental em causa. Isto quer significar que o recurso a um empréstimo para outros fins (compra de um imóvel) vem reduzir o património monetário do Estado. O critério do activo de tesouraria tem duas vertentes: (a) a do saldo total, na qual as receitas efectivas devem ser iguais ou superiores às despesas efectivas. Este critério inclui as necessidades de financiamento e cumula com os encargos da dívida pública; (b) a do saldo primário: reporta-se apenas às necessidades líquidas de financiamento, excluindo os encargos correntes da dívida pública.

Em qualquer dos critérios apontados o legislador propõe-se delimitar o âmbito da seguinte fórmula de actuação do Estado: em que condições se pode recorrer a empréstimos sem violar o equilíbrio?

Todos eles dão respostas diferentes: (a) de acordo com uma visão estática, o critério do orçamento ordinário e do orçamento de capital permite que as despesas de defesa e de segurança possam ser financiados por recursos extraordinários (receitas de capital, incluindo os passivos financeiros); (b) de acordo com uma visão

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 34 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

dinâmica, o critério clássico e do activo de tesouraria relacionam o orçamento com os efeitos económicos das várias operações.

3. A fórmula utilizada no artigo 9.º, ora em análise, (“prevêem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas”) parece, à primeira vista, consagrar a regra do equilíbrio formal, na esteira do artigo 105.º, n.º 4, da Constituição, já referido, e do artigo 4.º, n.º 1 das anteriores leis de enquadramento orçamental. No entanto, o estudo mais aprofundado do mesmo, leva-nos a retirar da sua letra mais do que um mero imperativo de equilíbrio formal. Com efeito, parece-nos que o legislador, ao estender a aplicação deste preceito a todas as entidades do sector público administrativo (Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais) e ao definir as condições orçamentais mínimas a observar por todas essas entidades para o cumprimento dos compromissos assumidos por Portugal perante as comunidades europeias, vai mais longe. Ou seja, o legislador ao prescrever, por um lado, a observância do equilíbrio global dos orçamentos do sector público administrativo, sem prejuízo dos critérios estabelecidos nos artigos 23.º, 25.º e 28.º e, por outro, o respeito pelos limites ao endividamento das Regiões Autónomas; e a utilização da cláusula de salvaguarda prevista no n.º 3, em caso de incumprimento dos referidos limites de endividamento, é clara. Ele não se limita a prescrever um mero equilíbrio formal, mas um equilíbrio substancial, tal como resulta do pacto de estabilidade e crescimento numa óptica de contabilidade nacional.

De facto, parece-nos, pela leitura dos trabalhos preparatórios que o que o artigo 9.º pretende é assegurar o cumprimento dos compromissos assumidos por Portugal. E se assim é, não poderá deixar de se entender que o equilíbrio a que aí se faz referência é um equilíbrio substancial que se traduzirá no respeito pelos critérios de convergência relativos ao défice e ao endividamento público, por forma a dar cumprimento à proibição de défices excessivos constante do artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. Ou seja, para que os orçamentos do sector público administrativo se encontrem equilibrados, para efeitos do artigo 9.º da LEO,

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 35 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

têm de respeitar os critérios de convergência, por forma a que o Conselho não declare verificada a existência de um défice excessivo (artigo 104.º, n.º 6, do Tratado que institui a Comunidade Europeia e artigo 2.º do Protocolo relativo aos critérios de convergência a que se refere o artigo 121.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia).

A favor desta conclusão, note-se que a alínea d) do n.º 1 do artigo 37.º exige que a proposta de lei do Orçamento do Estado seja acompanhada por uma estimativa do orçamento consolidado do sector público, tanto na óptica da contabilidade pública como na óptica da contabilidade nacional.

Note-se, porém, que apesar de este preceito exigir que o sector público administrativo apresente um equilíbrio global, calculado de acordo com as regras da contabilidade nacional, faz uma ressalva: o Orçamento do Estado (portanto o conjunto dos serviços integrados, fundos e serviços autónomos e segurança social) considerar-se-á equilibrado desde que haja equilíbrio de acordo com as regras dos artigos 23.º, 25.º e 28.º da LEO. O sentido desta ressalva, constante da última parte do n.º 1, é o que resulta da prática seguida de elaborar o Orçamento do Estado na óptica da contabilidade pública, tendo lugar, posteriormente, uma “conversão” para contabilidade nacional para efeitos de envio às instituições comunitárias.

Esta interpretação suscita a questão de saber que orçamentos podem ser deficitários e quais devem ser excedentários para se verificar esta regra de equilíbrio global, ou seja, suscita a questão de saber como se devem fazer os “acertos de contas” para haver saldo nulo ou positivo. Embora não tenha dado, de início, uma resposta cabal à mesma, o legislador tem vindo a oferecer cada vez mais soluções para este problema:

(a) no Orçamento do Estado, o legislador, no artigo 25.º, exige que a permissão do défice do orçamento dos serviços integrados fique dependente da situação da execução orçamental do sector público;

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 36 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

(b) no artigo 87.º, prevêem-se limites ao endividamento da administração central, das Regiões Autónomas e das autarquias locais;

(c) nos artigos 9.º, n.º 3, e 92.º, n.º 4, prevê-se a redução das transferências para as Regiões Autónomas e Autarquias Locais, no caso de incumprimento dos limites de endividamento, por forma a que não ser o Estado, unilateralmente, a ter de se conformar com as opções financeiras infra-estaduais.

Princípio da equidade intergeracional

1. Não obstante ser novidade a introdução da presente disposição, a verdade é que a equidade intergeracional não é um princípio novo. Já na Revisão Constitucional de 1989, resultava expressamente que o Orçamento poderia ser estruturado por programas, estando assim implícita a necessidade de a apresentação da despesa por actividades ser complementada por mapas plurianuais, tendo em vista uma projecção eficiente da afectação dos fundos públicos, pelo menos nos dois anos subsequentes ao período orçamental objecto de execução. O novo artigo 10º da republicada e renumerada Lei de Enquadramento Orçamental (LEO – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada, pela terceira vez, pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto) prevê que “o Orçamento do Estado subordina-se ao princípio da equidade na distribuição dos benefícios e custos entre gerações” e que a dita equidade abrangerá: (1) as medidas e acções incluídas no mapa XVII (respeitante às responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos agrupadas por ministérios); (2) o investimento público (incluído o investimento em capacitação humana); (3) os encargos da dívida pública; (4) as necessidades de financiamento do sector empresarial do Estado e (5) as pensões de reforma e de outro tipo.

Integrada nos desígnios próprios do Estado Social, a equidade intergeracional pressupõe que “as prestações da segurança social, os encargos plurianuais e muitas

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 37 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

outras despesas que o Estado tem de realizar” não possam “ser bem geridos, ano a ano, sem qualquer perspectiva quanto à sua evolução num horizonte temporal mais dilatado”. Assim, tendo em vista a prossecução das tarefas sociais pertencentes ao Estado, a economicidade, eficiência e eficácia na execução do Orçamento dependerá do grau de perspectivação das verbas inscritas num contexto plurianual.

2. Aliás, isso já resulta dos próprios critérios de equilíbrio material definidos pelo legislador, nos artigos 9.º, 22.º, 25.º e 28.º, todos da LEO. Em qualquer destas disposições será desejável que o Executivo apresente um orçamento limitando a política de contracção de empréstimos à cobertura de défices de contas anteriores (que englobam, na sua maioria, reembolso de empréstimos resultantes de operações de dívida fundada de anos anteriores) – reportamo-nos, assim, à necessidade de adopção de políticas de *equilíbrio ou défice zero*, que, por várias razões conjunturais, têm faltado nos últimos trinta exercícios orçamentais.

Para além disso, a própria noção de despesas obrigatórias (por força de lei e de contrato, como resulta do artigo 16.º da LEO) e de vinculações externas (numa lógica de modelo de vinculação em cascata, definido no artigo 17.º da LEO) parecia já indiciar, antes da formulação expressa deste artigo 10.º, a necessidade de cumprimento de compromissos plurianuais na vertente da despesa.

3. De certa forma, este novo artigo 10.º da LEO representa o compromisso do legislador em pôr termo à lógica rudimentar de elaboração do orçamento, em termos puramente anuais e numa óptica de caixa. De facto, entendeu-se durante muito tempo que as despesas anuais, mormente a despesa corrente, poderiam ser cobertas por receitas efectivas e não efectivas (incluídas as operações de dívida pública – activos e passivos). Ora, esta visão orçamental, que não excedia a gestão conjuntural económica, aos poucos foi colocada em causa, pela assunção teórica dos dois resultados inconciliáveis das políticas financeiras de despesa: o multiplicador da despesa (keynesiana) e o efeito de expulsão do investimento privado (o *crowding-out* monetarista). Entende agora o legislador que:

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 38 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

- a) por um lado, a despesa pública (reprodutiva e eficiente), por implicar a utilização de recursos escassos, não deve ser ilimitada;
- b) por outro lado, sem despesa reprodutiva (a que se configura mais adequada para ser coberta pela dívida pública), não é possível o aumento de rendimento, e, conseqüentemente, uma adequada distribuição intergeracional dos recursos criados em resultado do aumento do investimento público.

Desta forma, a adopção de uma óptica de compromissos, perspectivada em termos plurianuais, na elaboração do orçamento irá, de certa forma permitir que, no longo prazo, o montante de empréstimos contraídos seja compensado, *coeteris paribus*, por um aumento de poupança total – de acordo com a *Equivalência Ricardiana* (ideia avançada pelo norte-americano RICHARD BARRO, da Universidade de Harvard), permitindo, assim que o nível das taxas de juro se mantenha no mercado dos fundos mutuveis (*loanable funds*).

 estanho, porém, que o legislador tenha consagrado expressamente este princípio sem considerar que o sistema orçamental que vigora no ordenamento financeiro português seja o do orçamento de gerência, com uma certa concessão para o orçamento de exercício, no período complementar (que nos últimos três anos tem ido até ao dia 21 de Janeiro do ano orçamental subsequente). De facto, assumir que a inscrio de verbas depende da efectivao das mesmas, mesmo que isso represente transparência quanto  situao de tesouraria, parece minorizar os compromissos assumidos por um determinado Governo, dificultando, assim, a responsabilizao a cada Executivo pela execuo e elaborao dos orçamentos que lhe são imputáveis. Ou seja, o sistema de gerência permite que as geraoes seguintes suportem os custos criados por uma gerao anterior – opondo-se, assim, em termos conceptuais,  equidade na distribuio de benefícios e custos.

Para além disso, a prossecuo deste princípio, em nome da transparência e clareza financeira, passaria pela necessidade de atribuio de efeitos jurídicos e não apenas informativos ao orçamento consolidado, porquanto as transferências estaduais

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotaoes e 39 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citao sem prévia autorizao dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3. ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionao das aulas práticas.

constituem a maior fonte de receitas dos subsectores regiões autónomas e autarquias locais. De facto, o actual artigo 37.º, número 1, alínea f) da LEO prevê que a proposta do Orçamento do Estado deva ser acompanhada do orçamento consolidado dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos e orçamento consolidado do Estado, incluindo o da segurança social. Ora, a equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações deve equacionar a situação orçamental e contabilística do Sector Público Administrativo e não apenas da Administração Central do Estado. Repare-se, a título de exemplo, como se torna impossível, dado o necessário desconto (individual e social) a que está sujeito, comparar o valor actual de empréstimo contraído ao valor futuro, para efeito de apuramento das receitas necessárias para o seu reembolso. Na verdade, equidade pressupõe equivalência de valores (reais), critérios comparativos uniformes, transparência e clareza financeira.

Assim sendo, não basta ao legislador prever a necessidade de ponderação da equidade intergeracional. Serão necessários mecanismos legais e financeiros para a efectivação transparente e clara da distribuição dos custos e dos benefícios entre as gerações, como sejam a criação de critérios objectivos na definição de despesa reprodutiva e eficiente, a consolidação das previsões orçamentais e a internalização dos custos adicionais criados pelo Executivo responsável pela execução orçamental no momento em que as verbas foram assumidas e inscritas.

Princípio da publicidade

1. A publicação do orçamento do Estado é fundamental não só devido à sua natureza que impõe a publicação oficial no Diário da República como condição da eficácia jurídica da autorização e do consentimento parlamentares para a cobrança de receitas e a realização de despesas, mas também em virtude da necessidade que a Administração Pública tem de conhecer o conteúdo preciso de tão importante

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 40 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

instrumento financeiro. Um orçamento não publicado não é um orçamento. Numa palavra, não só os decisores e os executores financeiros, mas também os cidadãos, têm de conhecer os termos concretos da autorização, a fim de que a mesma possa ser aplicada, controlada e fiscalizada.

2. A necessidade de publicação decorre antes do mais do facto de se exigir a forma de Lei para a aprovação do orçamento do Estado (artigos 105.º, 106.º, 161.º, alínea g), todos da CRP) e de se aplicar o regime geral da publicidade dos actos (artigos 119.º da CRP). A importância da publicidade orçamental é tal que o legislador previu que fossem tornados públicos todos os documentos que se revelem necessários para assegurar a adequada divulgação e transparência do orçamento do Estado e da sua execução. Assim, a publicidade não se refere apenas ao Diário da República, mas também ao Diário da Assembleia da República, que publica o relato das reuniões de Comissão do Orçamento e Finanças, nas quais se aprecia e vota na especialidade a proposta de lei do orçamento do Estado, além de outros meios como o Canal Parlamento, que transmite obrigatoriamente as referidas reuniões.

3. O regime da publicidade deverá ser ainda garantido e assegurado, com as devidas adaptações, pelas Regiões Autónomas e pelos órgãos municipais.

Princípio da estabilidade, contabilidade pública e contabilidade nacional

1. Tendo em conta o que já se analisou em artigos anteriores, o princípio da estabilidade exige que, para efeitos de reporte à União Europeia da situação do défice orçamental do Sector Público Administrativo, o critério utilizado é da Contabilidade Nacional, segundo o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC-95), pelo que se torna indispensável proceder aos ajustamentos necessários.

2. A contabilidade nacional é o método que permite obter a medida quantitativa, expressa em valor monetário, da totalidade da actividade económica de uma nação,

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 41 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

ao longo de um determinado ano. Trata-se do método que nos permite, como dissemos, calcular a riqueza existente na economia. Há três formas de abordar esse cálculo: (a) pelos produtos; (b) pelas despesas e (c) pelos rendimentos. Em qualquer destes casos, estamos a referir-nos ao circuito económico, como instrumento de apresentação da circulação de despesas e dos rendimentos num determinado mercado.

3. Se consideramos o fluxo de bens e serviços à saída das empresas, medimos o produto nacional, isto é, a soma do que é produzido num determinado período. Estamos, deste modo, perante a soma dos bens agrícolas, dos bens industriais e dos serviços. Mas para que a comparação seja correcta, é indispensável que se tenham em consideração os valores reais e não apenas os valores nominais. Ou seja, deveremos usar um critério de preços constantes - para que a inflação não vicie a comparação. Temos, pois, de distinguir o produto nominal (calculado a preços variáveis, sem deduzir a depreciação monetária) do produto real (que já tem em consideração a evolução dos preços). Importa, assim, considerar o deflator, baseado no índice de preços (por ex. 3,5%), que vai permitir retirar o efeito da depreciação monetária. Trata-se de garantir que os termos de comparação sejam idênticos.

Mas temos de nos rodear de outro cuidado - o de evitar a dupla contagem. Estaríamos a falsear o valor se fizéssemos uma dupla contagem, e se considerássemos simultaneamente, na totalidade, os custos de produção do pão e de produção da farinha ou os custos da produção dos automóveis e das peças que os compõem. Deveremos, por isso, considerar o valor acrescentado em cada fase da produção. Este valor acrescentado corresponde ao que um bem vale, no momento da venda, a mais do que valiam as partes que o constituem ou a matéria-prima de que é feito. Assim, o produto nacional é composto pela soma dos valores acrescentados nas diversas unidades empresariais da economia. Ou seja, apenas adicionamos os valores acrescentados na agricultura, na indústria e nos serviços. Só assim, chegaremos ao valor do produto nacional.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

Refira-se ainda o conceito de produto interno. Estamos neste caso perante o que é produzido pelas empresas de um determinado país. Distinguimos o que é produzido em Portugal (produto interno) e o que é produzido pelos portugueses (produto nacional). Se somarmos ao produto interno o que os portugueses, isto é, o que aqueles que actuam na economia portuguesa e que a influenciam produzem no exterior (medido pelos seus rendimentos) e se retirarmos o que os estrangeiros produziram em Portugal (i.e., o que pagámos a estrangeiros) temos o produto nacional.

Se quisermos, por outro lado, analisar a quota parte que cabe a cada cidadão, em média, relativamente ao produto nacional, estamos perante o conceito de produto nacional per capita, que é calculado, dividindo o total dos bens e serviços produzidos ou criados pelo número de habitantes. Normalmente, aliás, o valor a que a ciência económica se reconduz é a de produto interno per capita. Em Portugal, sabendo que o PIB em 2005 foi de cerca de 147 mil milhões de Euros, o PIB pc foi de cerca de 14 mil Euros.

Em suma, Produto Nacional, exigindo as correcções e as cautelas que analisámos, é o valor monetário do conjunto dos bens e serviços criados numa economia, durante um período considerado.

4. Tendo já visto a óptica do produto, importa olhar agora as perspectivas da despesa e da receita. Começamos pelas despesas, trata-se de medir o fluxo de bens e serviços, procurando-o à porta de casa dos seus utilizadores.

A Despesa Nacional (DN) reporta-se à aquisição de bens e serviços e vai exigir a separação por tipo de utilização - consumo (C), investimento (I) e despesa do Estado (G). Esta despesa do Estado envolve quer o consumo quer o investimento, sendo autonomizada em razão do facto de estarmos perante o mais relevante e influente dos sujeitos económicos.

A Despesa Nacional será, assim, igual à soma de $C + I + G$. No entanto, as economias não são fechadas, antes se relacionando permanentemente com o

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

exterior, como vimos aquando da análise do circuito económico. Realizam-se, por isso, importações e exportações de bens e serviços com o estrangeiro. Devemos, desse modo, somar as Exportações (E) e diminuir as Importações (I) - uma vez que se trata de uma parte do nosso consumo e do nosso investimento que não foi produzido por nós. Deste modo, a fórmula de cálculo, para uma economia de fronteiras abertas é: $DN = C + I + G + E - I$.

A Despesa Nacional corresponde, assim, ao valor monetário da soma das despesas efectuadas em relação a bens finais pelo conjunto dos agentes económicos, durante um período considerado.

Há outra forma de medir o fluxo de criação de riqueza. Referimo-nos aos rendimentos e à consideração do mercado de factores de produção. Aí vamos medir o que recebem os titulares dos factores de produção.

O Rendimento Nacional (RN) envolve, assim, vários tipos de pagamentos, conforme o factor remunerado - salários para o trabalho (Sa), rendas para os factores naturais (Re), juros para o capital (J) e lucros como remanescente das diversas remunerações (L). Deste modo, a medição far-se-á através da fórmula: $RN = Sa + Re + J + L$.

O Rendimento Nacional refere-se, pois, ao valor monetário do conjunto das retribuições ou ganhos, provenientes quer da actividade económica quer da aplicação de determinados bens ou valores, durante um período considerado.

Se falámos acima do produto per capita, devemos também referir o rendimento disponível. Trata-se da parcela do rendimento que pode ser utilizada pelos sujeitos económicos - é o que fica para as pessoas, para consumirem ou pouparem, depois de pagarem os impostos e depois de feitos todos os ajustamentos referentes aos lucros não distribuídos e às transferências e subsídios de que beneficiem

Refira-se, portanto, que o produto, a despesa e o rendimento são conceitos diferentes, mas reportam-se à medição de uma mesma realidade, estando em causa

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

valores idênticos. Estamos, em todos os casos, perante a visão agregada da capacidade criadora da economia.

No entanto, cabe perguntar como se insere entre estes diversos conceitos o bem-estar. Deve ficar claro que no que acabámos de analisar, relativamente ao produto, ao rendimento e à despesa, está em causa a actividade e não o bem-estar. São conhecidos os exemplos que confirmam esta conclusão. Suponhamos um engarrafamento de trânsito no centro de uma cidade em hora de ponta. O fenómeno vai causar inúmeras perturbações (exterioridades negativas, como a poluição), no entanto se considerarmos apenas o efeito directo do engarrafamento no consumo adicional de gasolina e na reparação dos automóveis que sofreram de sobreaquecimento nos motores, o certo é que o produto cresceu em virtude desse facto...

Os Professores William Nordhaus (1941) e James Tobin (1918-2002), cientes de que seria necessário ter em consideração, além da actividade desenvolvida, o bem-estar adicional obtido pelos sujeitos económicos, chegaram, porém, ao conceito de Bem-Estar Económico Líquido (BEEL), através do qual introduzem ajustamentos no valor do produto, da despesa e do rendimento, a fim de que se possa saber em que medida o crescimento se repercute positivamente na qualidade de vida das pessoas. Seria, assim, necessário considerar o valor dos tempos livres e dos serviços das donas de casa e subtrair os custos da poluição, os inconvenientes das urbanizações modernas. Em resultado deste ajustamento, chegaram à conclusão que a evolução do produto é mais rápida do que a do bem-estar.

5. Continuando na análise da contabilidade nacional, temos de distinguir os conceitos de Produto Nacional Bruto (PNB) e de Produto Nacional Líquido (PNL). No caso do PNB estão incluídos os investimentos correspondentes às amortizações (A), isto é, como sabemos, a parte do investimento orientada para a reposição dos equipamentos utilizados, valor que deve, assim, ser abatida para se chegar ao produto nacional líquido. Tem-se, deste modo, em consideração a depreciação ou a

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 45 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

reposição, indispensável na actividade empresarial. Assim: $PNB = PNL + A$. Ou de outro modo: $PNL = PNB - A$.

Em resumo, recapitulemos qual a relação entre os diversos conceitos da contabilidade nacional:

- (a) o PNB pm - Produto Nacional Bruto a preços de mercado corresponde à soma do Consumo, do Investimento Bruto e dos Gastos do Estado e, portanto, ao conceito de Despesa Nacional;
- (b) o PIB pm – Produto Interno Bruto a preços de mercado corresponde ao PNB pm mais as Exportações, menos as Importações ($PIB_{pm} = PNB_{pm} + E - I$).
- (c) o PNL pm - Produto Nacional Líquido a preços de mercado corresponde à soma do Consumo, do Investimento Líquido e dos Gastos do Estado;
- (d) o PNL cf - Produto Nacional Líquido a custo de factores corresponde à soma dos Salários, das Rendas, dos Juros e dos Lucros, a que se somam os Impostos Indirectos;
- (e) o RN - Rendimento Nacional é o PNL a custo de factores ao qual se retiram os impostos indirectos;
- (f) o Rendimento Disponível alcança-se subtraindo os impostos directos ao Rendimento Nacional.

Olhando a despesa, verificamos que esta inclui duas componentes fundamentais - o consumo e o investimento. Como já dissemos, estas duas componentes também estão inseridas nas despesas do Estado. No entanto, agora apenas nos interessa referir a complementaridade entre os dois elementos. No fundo, os sujeitos económicos, considerando o fluxo dos bens e serviços, vão orientar os recursos disponíveis ora para a satisfação imediata de necessidades, ora para os factores que permitem criar outros bens e serviços. Na óptica da despesa os sujeitos económicos ou vão consumir ou vão contribuir para a reprodução da riqueza, através do investimento. E, recordando o multiplicador de investimento, melhor podemos

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 46 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

compreender a importância do investimento reprodutivo da criação de rendimentos adicionais.

Para os clássicos, eram as poupanças das famílias que fixavam a quantidade de bens de capital, por influência da taxa de juro em vigor. Na moderna ciência económica, depois de J.M. Keynes, são os investimentos que determinam as poupanças, e não o inverso. A taxa de juro - centro das reflexões de K. Wicksell - é o elemento essencial para a capitalização. Quanto maior for a taxa de juro menor será o valor de um bem de capital.

É assim indispensável encontrar uma taxa de juro que iguale o valor do acréscimo de bens de capital ao seu custo - a isto chamou Keynes a eficácia marginal do capital. Nessa lógica, os empresários comprariam bens de capital se a eficiência marginal respectiva fosse maior do que a taxa de juro pela qual vêm remunerados os seus empréstimos.

Recordando o que já estudámos, a taxa de juro não é determinada pela oferta e procura das poupanças (havendo identidade entre o Investimento e a Poupança), mas pela preferência pela liquidez e pela quantidade de moeda disponível. É, pois, a quantidade de moeda que influencia os investimentos - sendo a taxa de juro influenciada pela preferência pela liquidez.

6. A contabilidade orçamental faz-se de duas formas: a óptica da contabilidade pública (ou de caixa – cash) e a óptica da contabilidade nacional (ou de compromisso ou accrual). Na passagem de um para outro dos sistemas registam-se os fluxos com base nas operações, isto é, quando o valor económico é criado, transformado ou extinto ou quando se criam, modificam ou extinguem os direitos e obrigações. Assim, a operação na óptica de contabilidade pública é registada aquando o acto de produção e não quando é paga pelo comprador. No caso da venda de um activo esta é registada quando o activo muda de mãos e não quando é efectuado o pagamento correspondente.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

Assim, os ajustamentos a fazer à contabilidade pública centra-se em três áreas fundamentais:

- (a) Ajustamento aos impostos e contribuições – descontando-se às liquidações de impostos ou que for considerado incobrável;
- (b) Ajustamento aos juros recebidos e pagos, sendo o registo feito no período contabilístico em que se vencem, e não no momento do pagamento ou do recebimento;
- (c) outros ajustamentos, destacando-se entre outros o saldo do Serviço Nacional de Saúde, uma vez que existem tradicionalmente despesas que dizem respeito a um determinado exercício e só são pagas no exercício seguinte (dívida rolante) e que não têm expressão no saldo orçamental na óptica da contabilidade pública mas que são considerados no saldo orçamental na óptica da contabilidade nacional.

Para efeitos de reporte à União Europeia da situação do défice orçamental do Sector Público Administrativo o critério utilizado é da Contabilidade Nacional, segundo o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC-95), pelo que se torna indispensável proceder aos ajustamentos referidos.

7. Não esquecer, porém, o Protocolo relativo ao procedimento aplicável em caso de défice excessivo anexo ao Tratado da União Europeia (Maastricht, 1992). Assim, precisa o Manual do SEC 95 sobre o défice e a dívida das Administrações Públicas que “para os fins do procedimento aplicável em caso de défice excessivo na União Económica e Monetária, assim como para o pacto de estabilidade e crescimento, o protocolo anexo ao Tratado da União Europeia (Maastricht, 1992) fornece uma definição completa de dívida pública”. Assim entende-se por dívida o valor nominal global bruto, existente no final do exercício, e consolidada pelos diferentes sectores do Governo em geral. Esta definição é completada pela revisão do Regulamento n.º 3605/93 do Conselho (ver no anexo VI), que especifica as componentes da dívida pública, por referência às definições dos passivos financeiros no SEC 95, em que se clarifica:

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

a) Quanto ao valor nominal - equivalente ao valor facial dos passivos. Assim, é igual ao montante (contratualmente acordado) que as administrações públicas terão de reembolsar aos credores no vencimento. Em princípio, os juros vencidos sobre um passivo não são levados em conta na valorização do mesmo. Deve, contudo, precisar-se, entre outras questões: (1) que os derivados financeiros não são incluídos na dívida pública, uma vez que não há qualquer valor nominal idêntico ao dos outros instrumentos de dívida; (2) na base da especialização económica, os juros são registados quando se vencem. Assim, quer sejam ou não efectivamente pagos, os juros vencidos afectam a capacidade/necessidade líquida de financiamento.

Por seu lado, no conceito de dívida pública constante do Protocolo dos Défices Excessivos (pelo valor nominal, não incluindo juros vencidos), pode divergir, quanto a determinados aspectos, porquanto, a título exemplificativo, os juros devidos mas não pagos devem ser registados em outros créditos (F.79), enquanto não forem pagos (SEC 95, ponto 5.131) e os juros de mora em Outros débitos não são tidos em conta na dívida pública.

Recorde-se ainda que, por razões práticas de medição, os outros débitos (AF.7, incluindo créditos comerciais) não são actualmente levados em conta na dívida pública e que a dívida pública tem de ser consolidada: os passivos cujos activos financeiros correspondentes são detidos pelos subsectores das administrações públicas têm de ser eliminados do cálculo.

b) Quanto ao valor da dívida em moeda estrangeira – Os passivos expressos em moedas estrangeiras devem ser convertidos na moeda nacional à taxa de câmbio representativa do mercado em vigor no último dia útil de cada ano.

Contudo, a revisão do Regulamento n.º 3605/93 do Conselho introduz uma excepção para “os passivos em que o risco cambial é coberto ou modificado através de acordos contratuais. “Estes passivos serão convertidos em moeda nacional à taxa acordada nesses contratos”. Esta taxa resulta dos montantes das moedas trocadas. Isto aplica-se igualmente a acordos envolvendo taxas de câmbio entre moedas

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

estrangeiras (ver capítulo V.2). Contudo, os acordos de swap não têm impacto no nível da dívida expressa em moeda nacional (ver capítulo V.2).

Assim, podemos resumir, no seguinte quadro, as diferenças apontadas em termos de noção de dívida pública:

Conceito de dívida pública	Ordenamento interno	Ordenamento comunitário
Activos + Passivos	FSA e Segurança Social	SEC95
Passivos	SI (desde que se adicione os encargos correntes da dívida pública - juros)	Procedimento relativo aos Défices Excessivos

Desta forma, o saldo da dívida pública:

- a) No ordenamento interno, varia consoante a aplicação dos artigos 23.º, 25.º e 28.º, da presente lei, como veremos à frente, nas anotações respectivas;
- b) No SEC95 é igual à soma dos numerário e depósitos (AF.2) aos títulos excepto acções (AF.3), aos empréstimos (AF.4), às acções e participações (AF.5), às provisões técnicas de seguros (AF.6), ou seja, Saldo da dívida (no final do ano N) = AF.2 + AF.3 (incluindo AF.34) + AF.4+AF.7 + AF.5 + AF.6;
- c) No procedimento relativo aos défices excessivos é igual à soma dos passivos do sector das administrações públicas (S.13) nas categorias seguintes: numerário e depósitos (AF.2), títulos excepto acções (AF.3), excluindo derivados financeiros (AF.34), e empréstimos (AF.4), ou seja, Saldo da dívida (no final do ano N) = AF.2+ AF.3 (excluindo AF.34)+ AF.4.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

8. A aplicabilidade da lei de estabilidade aos vários orçamentos do Sector Público Administrativo realça aquilo que a prática administrativa chama de regras orçamentais de tipo numérico. Refira-se, a este propósito, que no relatório *Public Finances in EMU* de 2006, a Comissão Europeia levou a cabo, em articulação com os Estados membros, um levantamento exaustivo das regras orçamentais de tipo numérico existentes nos diversos países. No caso português foram identificadas duas, ambas incidindo sobre saldos orçamentais:

- a) uma relativa às autarquias locais, e
- b) outra aos fundos e serviços autónomos.

Contudo, as novas leis financeiras aplicáveis à Administração Regional e Local, recentemente aprovadas pela Assembleia da República, vieram modificar a natureza da regra aplicável aos municípios (instituinto uma regra de dívida, e não de saldo) e criar uma nova regra de saldo orçamental incidindo sobre as Regiões Autónomas

9. Assim, em matéria de regras orçamentais de tipo numérico, temos:

(A) Regra de saldo orçamental para as Regiões Autónomas – A nova LFRA determina a fixação anual pela Lei do Orçamento do Estado, com base em conceitos compatíveis com a contabilidade nacional, de limites máximos ao endividamento das Regiões Autónomas, os quais deverão impedir que o serviço da dívida (juros e amortizações) ultrapasse 25% das receitas correntes do ano anterior (com exclusão das transferências e participações do Estado).

O Orçamento do Estado para 2007 concretizou esses limites através da proibição de aumento do endividamento líquido de cada região, definido como diferença entre a soma dos passivos financeiros (qualquer que seja a sua forma) e a soma dos activos financeiros. Esta concretização, mais estrita do que a decorrente do tecto ao serviço da dívida acima referido e vindo na linha de concretizações semelhantes em orçamentos anteriores, configura uma regra de saldo orçamental – mais

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 51 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

especificamente, e em termos de contabilidade nacional, uma regra de orçamento equilibrado.

Apesar de a fixação de limites anuais ao endividamento por remissão para o Orçamento do Estado já se encontrar contemplada na LFRA anterior (Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro), a nova Lei introduz ou reforça elementos conducentes a um cumprimento sistemático daqueles limites. Assim, são aperfeiçoados os mecanismos de acompanhamento e controlo, consagrando na própria LFRA deveres de informação e sanções pelo seu incumprimento até agora apenas inscritas em legislação orçamental de horizonte anual, e co-responsabilizando os serviços regionais de estatística pelo apuramento do saldo e da dívida regionais. São também confirmadas, face à Lei de Enquadramento Orçamental, sanções predefinidas em caso de violação dos limites de endividamento – consubstanciadas numa redução nas transferências do Estado, no ano subsequente ao incumprimento, de montante igual ao excesso de endividamento verificado.

A disciplina decorrente de regras de saldo orçamental aplicáveis à ARL é em geral favorecida pela transparência que rodeia as receitas daquele subsector, bem como pela plena responsabilização do mesmo relativamente à dívida que emite. Ambas as vertentes se encontram acauteladas na nova LFRA. Para além de aprofundar o princípio de atribuição às regiões das receitas fiscais nelas geradas, a Lei introduz limites ao crescimento das transferências do Estado para as Regiões (conducentes a uma gradual redução do respectivo peso face ao PIB), e prevê uma diminuição dos montantes transferidos a título de Fundo de Coesão à medida que as Regiões converjam para o PIB per capita médio do país. A nova Lei estabelece ainda o princípio geral de que os empréstimos a emitir pelas Regiões não podem beneficiar de garantia pessoal do Estado. Por conseguinte, as taxas de juro a praticar reflectirão de forma mais clara a avaliação de risco levada a cabo pelos mercados financeiros, o que constitui um incentivo adicional à disciplina e solvência das contas públicas regionais.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

(B) Regra de dívida para os municípios – A nova LFL estabelece um limite de endividamento aplicável individualmente a cada município. Este limite recai sobre o conceito de endividamento líquido municipal (definido em termos compatíveis com o SEC95 e correspondente à diferença entre a soma dos passivos – qualquer que seja a sua forma – e a soma dos activos), que não poderá exceder, no final de cada ano, 125% das receitas municipais relativas ao ano anterior. De forma complementar, são ainda definidos limites, também em percentagem das receitas, para os empréstimos a curto prazo e aberturas de crédito, e para os empréstimos a médio e longo prazo. A nova Lei introduz assim, na terminologia das regras orçamentais de tipo numérico, uma regra de dívida.

Desde 2003, que os sucessivos Orçamentos do Estado vinham instituindo um princípio anual de não aumento do endividamento líquido do conjunto dos municípios, classificável como uma regra de saldo orçamental, e que é agora substituído por uma regra de dívida aplicada município a município. As razões desta mudança prendem-se com os objectivos de maior responsabilização individualizada das autarquias e de incentivo à programação plurianual de actividades e investimentos. Por exemplo, torna-se mais compensador para um dado município constituir poupanças ao longo de vários anos (i.e., registar saldos positivos), na medida em que as poderá depois utilizar na realização de projectos vultuosos (registando, então, um saldo negativo) sem se sujeitar, como até agora, a um rateio da capacidade de endividamento. Apesar de não ser possível prever de forma exacta, com base na nova regra, o comportamento do saldo orçamental do conjunto das autarquias, é expectável, já no curto prazo, um reforço da disciplina orçamental, uma vez que cerca de um terço dos municípios apresenta actualmente um endividamento superior ao permitido, estando por isso sujeito a objectivos quantificados de redução da dívida (adiante explicitados), ou seja, a registar excedentes orçamentais.

A exemplo da LFRA, também a nova LFL contém numerosas disposições que favorecem o acompanhamento e o cumprimento efectivo da regra orçamental

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 53 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

instituída. Para municípios que excedam o limite de endividamento, é instituído um princípio geral de redução em cada ano subsequente de pelo menos 10% do endividamento em excesso. São definidas sanções pré-definidas em caso de ultrapassagem dos limites, consistindo numa redução de igual montante, no ano seguinte, das transferências do subsector Estado para o município em causa. É exigida a prestação atempada e rigorosa de informação financeira por parte das autarquias, inscrevendo na própria LFL deveres de informação e sanções pelo seu incumprimento até agora apenas prescritas em legislação orçamental de horizonte anual. Por último, há a assinalar o reforço da responsabilização e da disciplina orçamentais através das disposições referentes à margem de escolha de uma maior ou menor participação dos municípios no IRS pago pelos respectivos munícipes e através do princípio geral de proibição da assunção de compromissos de municípios e freguesias pelo Estado.

(C) Regra de saldo orçamental para os Fundos e Serviços Autónomos – A Lei de Enquadramento Orçamental de 2001 (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto) definiu, no artigo 22.º, que o orçamento de cada serviço ou fundo autónomo deve apresentar um saldo nulo ou positivo, instituindo desta forma uma regra de saldo orçamental aplicável aos Fundos e Serviços Autónomos (FSA, um subsector da Administração Central) que não tem registado alterações significativas desde então. Apesar de a regra ser definida em termos de contabilidade pública, existe uma aproximação ao conceito de saldo orçamental em contas nacionais, na medida em que não são consideradas as receitas e despesas relativas a activos e passivos financeiros, nem os saldos da gerência anterior.

Na generalidade dos FSA a regra de saldo nulo ou positivo tem-se revelado fomentadora da disciplina orçamental, e o conjunto do subsector tem vindo a registar, em anos recentes, saldos positivos em contas nacionais. Assinale-se, neste âmbito, que a própria utilização de saldos de gerência (i.e., grosso modo, poupanças de anos anteriores) para custear despesas é em geral vedada, exigindo uma

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 54 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

autorização expressa do Ministro das Finanças. Também neste subsector o acompanhamento da execução orçamental tem vindo a ser aperfeiçoado – por exemplo, todos os FSA devem apresentar mensalmente informação sobre a respectiva execução orçamental, num prazo de apenas 15 dias subsequentes ao mês em causa.

Em síntese, tem feito parte da estratégia de consolidação orçamental do Governo português uma atenção redobrada à melhoria do enquadramento institucional da política financeira do Estado. Na vertente das regras orçamentais de tipo numérico, esse esforço tem-se traduzido num progressivo alargamento do universo das finanças públicas abrangido por essas regras e, sobretudo, na introdução de disposições e mecanismos visando garantir um grau elevado de cumprimento efectivo – seja através de um melhor e mais atempado acompanhamento da execução orçamental das entidades envolvidas, seja pela existência de sanções a aplicar automaticamente em situações de incumprimento.

A tónica acima colocada na melhoria da informação e no cumprimento efectivo está em total consonância com as conclusões do Conselho ECOFIN do passado mês de Outubro sobre regras e instituições orçamentais. Também consonantes com essas conclusões são, quer os trabalhos preparatórios da orçamentação por programas, propiciadora de um quadro de referência de médio prazo para a despesa pública, quer a existência de um compromisso político claro e inequívoco de consolidação e reforma das finanças públicas portuguesas.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

II – O Orçamento: conteúdo e estrutura

1. O orçamento traduz-se na previsão das receitas e despesas para um período anual. A previsão das receitas e despesas está dividida em três partes: a dos serviços integrados, a dos serviços e fundos autónomos e a segurança social (v. anotação ao artigo 2.º).

2. O que distingue a apresentação formal das receitas (contabilística) da apresentação substancial das receitas e das despesas são os critérios já enunciados quanto ao equilíbrio orçamental: (1) o critério do activo patrimonial do Estado – o orçamento corrente e o orçamento de capital; (2) o critério clássico – receitas normais (patrimoniais e tributárias) e não normais (creditícias); (3) o critério do activo de tesouraria – receitas efectivas e não efectivas – alteração do património de tesouraria - ex: pagamento de impostos – é receita efectiva / contracção de empréstimos – receita não efectiva – porque implica uma inscrição nas despesas como amortização de empréstimos (+ juros – encargos correntes da dívida pública); o critério do orçamento ordinário – receitas ordinárias e extraordinárias (repetição qualitativa das receitas nos vários orçamentos).

3. As receitas e as despesas podem ser positivas e negativas, e podem apresentar várias formas de enunciação: (1) enunciação estimativa – apresentação meramente indicativa; (2) enunciação limitativa – apresentação de montantes que não podem ser ultrapassados; (3) enunciação provisional – montantes que podem ser reforçados por *créditos suplementares* (ver art. 8º/5 – despesas não previsíveis e inadiáveis); (4) enunciação optativa e (5) *créditos bloqueados*, que podem ser afectos consoante a conjuntura económica.

Quanto ao grau de tipicidade, as receitas apenas terão que ser apresentadas quanto à sua natureza, enquanto que as despesas terão que ser enunciadas quanto ao seu montante. No primeiro caso, falamos em tipicidade qualitativa das receitas, enquanto que no segundo caso, reportamo-nos à tipicidade quantitativa das

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 56 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

despesas. O que distingue a tipicidade qualitativa da quantitativa é o grau de enunciação orçamental – a tipicidade qualitativa encerra a enunciação meramente estimativa, a tipicidade quantitativa encerra a enunciação limitativa, provisional ou optativa. O orçamento das receitas apenas encerra a tipicidade qualitativa (39º/3 da LEO) – o problema que se coloca é relativamente ao endividamento: os passivos financeiros são inscritos de forma bruta, enquanto que o limite do endividamento é feito de forma líquida – neste caso o aumento dos passivos financeiros não aumenta o endividamento líquido.

As receitas negativas são inscritas em mapa próprio – o mapa XXI e não são vinculativas. Distinção das receitas positivas (inscritas no mapa I (serviços integrados), V, VI (serviços e fundos autónomos), X (Segurança Social), XIII (Subsistemas) – 8º/1) e receitas negativas (inscritas no mapa XXI – 8º/4).

4. A subordinação à LEO não é a única vinculação jurídica a que a Lei do Orçamento do Estado está sujeita. Esta é apenas uma das leis que se lhe impõem ao lado da Lei das Grandes Opções do Plano e das leis que impõem obrigações ao Estado (artigos 105.º, n.º 2 da Constituição e 16.º e 17.º da LEO). Por isso se diz que a Lei do Orçamento do Estado é uma lei vinculada.

5. Se quanto às leis que impõem obrigações ao Estado não há dúvida de que estas devem ser encaradas como leis de valor reforçado segundo o critério da parametricidade geral, já quanto à Lei das Grandes Opções do Plano é de apontar a existência de algumas divergências. Se por um lado há Autores que militam a favor da qualificação da Lei das Grandes Opções do Plano como lei de valor reforçado, outros há que defendem que a evolução da Constituição tem apontado para uma atenuação crescente e conseqüente redução de intensidade ou mesmo perda deste reforço de valor.

6. Pela nossa parte, propendemos para uma opção intermédia. Por um lado, reconhecemos que a utilização da expressão “o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento” pelo artigo 105.º, n.º 2, da

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 57 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

Constituição sugere a supremacia da Lei das Grandes Opções do Plano sobre o Orçamento do Estado equivalente ao reconhecimento de uma “força passiva” à primeira. Por outro, conhecendo as alterações introduzidas na Constituição e o sentido dos actuais artigos 90.º e ss., parece-nos que essa supremacia não pode ser tomada em sentido tão rigoroso quanto a imposta pelo artigo 106.º, n.º 1 da Constituição.

Como ensinam JORGE MIRANDA, SOUSA FRANCO, GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS e BLANCO DE MORAIS, as revisões constitucionais, primeiro, a de 1982, depois, a de 1989 (apontando para um mero “«sistema flexível de planos múltiplos», como mero instrumento racionalizador de intervenção do Estado e das políticas económicas”) e, por fim, a de 1997, foram esvaziando a obrigatoriedade dos planos, afirmando “a tendência de desagregação do planeamento e de atenuação dos seus vínculos jurídicos sobre o Orçamento de Estado”.

Sendo assim, do artigo 105.º, n.º 2, não deve retirar-se o reconhecimento de que a Lei das Grandes Opções do Plano é uma lei de valor reforçado em sentido próprio. Do mesmo deve, então, retirar-se apenas um dever de subordinação às orientações políticas e às grandes linhas definidas nesta mesma lei. Como diz JORGE MIRANDA “mais do que subordinação haverá aqui coordenação ou harmonização”.

Ou seja, do mesmo preceito deve extrair-se como defende BLANCO DE MORAIS “a parametricidade directiva da Lei das GOP [Grandes Opções do Plano], como poder estruturante de intensidade mínima em relação à Lei do OE [Orçamento do Estado]”, que se traduz, em concreto, num imperativo de subordinação da Lei do Orçamento do Estado apenas às linhas orientadoras ou às directrizes normativas contidas na Lei das Grandes Opções do Plano. Nada mais.

7. Assim sendo, caso o Orçamento contrarie de forma evidente estas mesmas linhas orientadoras, deve declarar-se, primeiro, a ilegalidade da lei que o aprova, por contradição com a Lei das Grandes Opções do Plano e, por fim, a inconstitucionalidade indirecta desse mesmo Orçamento por violação do imperativo

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

de “harmonia”, constante do artigo 105.º, n.º 2 da Constituição.

Quanto às demais matérias que possam estar contidas na Lei das Grandes Opções do Plano, elas não vinculam o legislador orçamental. Por um lado, porque utilizando as palavras de SOUSA FRANCO “seria difícil conceber, quanto à essência de ambas (...) contradição jurídica, mas apenas, quando muito, diferentes lógicas político-económicas”. Enquanto a Lei das Grandes Opções do Plano é qualitativa a do Orçamento é quantitativa. E por outro, porque a afirmação do oposto, entraria em contradição com o sentido geral das revisões constitucionais operadas e com o costume que tem vindo a afirmar-se na ordem constitucional neste mesmo sentido.

8. Já o artigo 17.º da LEO consagra o modelo de vinculação em cascata a que a lei do orçamento está sujeita, em quatro patamares distintos: (1) Convergência e Estabilidade da UE; (2) Plano; (3) Programação financeira; (4) Orçamento.

9. Tendo já sido analisada a natureza jurídica do Plano e o respectivo processo orçamental, há que apurar o grau de vinculação quanto às outras fontes enunciadas neste artigo: (1) lei, (2) contrato e (3) obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia.

Em qualquer das situações há uma vinculação do Orçamento e não apenas da proposta de lei, como resultava do regime anterior (art. 9º da LEO91).

10. A lei e o contrato abrangem, mais concretamente as outras fontes de obrigações, a saber: lei, contrato, actos administrativos, sentenças judiciais, e outros factos geradores de obrigações de despesa. Por qualquer das formas, a remissão para as referidas fontes evidencia o reconhecimento da existência de despesas obrigatórias.

11. Quanto ao conhecimento das obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia: na verdade, é irrelevante saber quem deve aprovar os planos de convergência e de estabilidade, porquanto o modelo constitucional português não prevê a intervenção do parlamento nos assuntos comunitários em matérias que não sejam da reserva da sua competência legislativa (artigo 161.º, alínea n) da CRP). A saber, os Planos de Convergência e de Estabilidade são um mero documento

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 59 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

administrativo ou político – a LOE não está assim subordinada a um parâmetro que não tem estatuto jurídico definido: (1) os indicadores de convergência não se reportam apenas a agregados orçamentais; (2) os agregados são definidos em termos de contabilidade nacional e não contabilidade pública; (3) respeitam a todo o sector público administrativo e não apenas à Administração Central do Estado.

A nosso ver, a melhor solução passaria por uma lei de programação financeira plurianual (34º, n.º 1, alínea b) da LEO). A lei de programação plurianual seria um mero documento administrativo, se bem que seria vantajoso conferir o estatuto de lei, na maior parte dos orçamentos, que autovincularia as Administrações, de duas formas alternativas: (1) de acordo com uma perspectiva rígida – programação financeira para eliminação gradual do défice até uma determinada data (modelo francês) ou (2) de acordo com uma perspectiva deslizante (entre 3 a 5 anos) – por exemplo estabelecendo-se todos os anos para os próximos 4 anos (em cada ano há um ano novo que entra e outro que sai da análise) – modelo norte-americano, italiana, sueco, dinamarquês.

12. O âmbito espacial da referida lei resultaria da divisão dos níveis de execução em central, regional e local e evidenciar-se-ia temporalmente quanto ao grau de vinculação – depende de serem aprovadas como lei as perspectivas, mas seria de aplicar apenas relativamente ao ano 1 e deveria respeitar apenas a alguns agregados de despesas/endividamento – com possibilidade de revisão – no Ordenamento português a programação não vincula, mas faria sentido aproximá-lo do modelo italiano (do orçamento trienal deslizante) ou do modelo anglo-saxónico – minuciosa programação plurianual das despesas públicas de todos os sectores da Administração Central. Nos restantes anos a enunciação seria meramente estimativa.

13. A programação é um dos instrumentos que deve articular-se com outros no modelo de vinculação em cascata previsto na LEO (v. anotação ao artigo 17.º): o Orçamento do Estado está vinculado à programação financeira plurianual que, por sua vez, deve respeitar as grandes opções políticas espelhadas no Plano (em

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 60 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

coerência com o dissémos no artigo 14.º, entendemos que o respeito pelo Plano se cinge às linhas orientadoras ou às directrizes normativas contidas na Lei das Grandes Opções do Plano), o qual, por sua vez, está subordinado às obrigações de convergência e estabilidade impostas pela UE.

14. Podemos concretizar a programação financeira plurianual em vários planos, a saber:

(a) âmbito subjectivo: a programação plurianual aplica-se apenas às entidades abrangidas pelo Orçamento do Estado, sendo obrigatória em relação às despesas de investimento de todos os orçamentos do Orçamento do Estado, exceptuadas as relativas a passivos financeiros (artigo 18.º, n.º 3, alínea a)); às despesas de investimento co-financiadas por fundos comunitários (artigo 18.º, n.º 3, alínea b)); às despesas correspondentes às leis de programação militar ou quaisquer outras despesas de programação (artigo 18.º, n.º 3, alínea c)). Quanto às demais despesas não previstas no n.º 3, entende-se que podem ser – facultativamente – objecto de programas orçamentais (isto, aliás, parece ser o que se retira dos artigos 8.º, n.º 3, e 18.º, n.ºs 1 e 2 da LEO).

(b) Duração – a duração dos programas não está definida pela LEO. O que significa que esta terá de ser definida pelo decisor orçamental, sendo que os programas têm tido uma duração de 3 a 5 anos (o ano inicial corresponde ao ano económico a que corresponde o orçamento, depois contam-se além desse mais os dois seguintes, juntando-se-lhes a rubrica “anos seguintes”). A análise dos mapas orçamentais dos últimos anos, leva-nos a pensar que a programação plurianual obedece ao uso da técnica da programação deslizante, na medida em que não é definido um horizonte temporal rígido ou fechado e em que em cada ano se estabelece uma programação para anos seguintes, sendo que em cada ano, há um que sai do horizonte e outro que entra.

(c) Força jurídica – o programa é vinculativo no ano orçamental respectivo e indicativo para os restantes. Note-se, porém, que, mesmo quando a lei prevê a

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 61 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

existência de mapas plurianuais, as verbas neles incluídas devem ser inscritas no OE de cada ano, sob pena de não poderem ser realizadas por falta de cabimento orçamental – 106.º, n.º1, da CRP.

15. *A Lei do Orçamento do Estado é composta por duas partes* – articulado (contendo, entre outras matérias, aprovação do Orçamento, normas relativas a execução orçamental, cativação de verbas, endividamento líquido, dívida pública fundada, montantes suplementares de acréscimo de endividamento líquido, garantias pessoais, limites máximos de empréstimos a conceder a longo prazo, limite máximo das antecipações, limites máximos no financiamento privado, actos isentos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas) e mapas orçamentais (22 mapas – sendo 10 mapas de base, que são vinculativos, contando com um regime próprio de alterações e os restantes derivados, que não são vinculativos e não têm um regime próprio para as alterações).

16. Uma vez que a Constituição passou a consagrar em 1982 uma solução monista parlamentar quanto à aprovação do Orçamento, o artigo 31.º da LEO define, de um modo sucinto, que as normas constantes da proposta de lei serão as da aprovação dos mapas orçamentais, as necessárias a orientar a execução orçamental, bem como a indicação de fontes de financiamento do défice, a discriminação das condições de recurso ao crédito, a indicação do destino a dar a eventuais excedentes - além de outras medidas que se revelem necessárias.

17. O n.º 2 do artigo 31.º da LEO proíbe os cavaleiros orçamentais, se bem que de forma incipiente. Não há país que o poder legislativo não tenha aproveitado a votação para fazer passar medidas legislativas estranhas ao mesmo. Falamos, nesse sentido, em disposições parasitárias ou cavaleiros orçamentais. Constituem cavaleiros orçamentais todas as disposições, inseridas no orçamento, não financeiras e todas disposições financeiras de carácter permanente, ou seja, que tenham uma

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

vigência superior ao período orçamental, que no nosso ordenamento é o ano, de acordo com o artigo 4.º. Os cavaleiros orçamentais levantam o problema da adequada classificação das leis. Rigorosamente, uma das formas de combater os cavaleiros resolver-se-ia pelo mero recurso aos artigos 16.º e 17.º, se os mesmos clarificassem, de forma mais ampla e desconcentrada das despesas obrigatórias, que os orçamentos deviam operar pelo estrito respeito pelas leis preexistentes. Estes artigos, bem como a presente disposição representam, de forma difusa, aquilo que corporizava em 1900 a proposta de Berthelot, apresentada à Câmara francesa, segundo a qual “não se podiam aumentar na lei de receita e despesa os vencimentos dos funcionários; não se podiam reorganizar os serviços públicos; e tinha de se proceder em harmonia com as leis preexistentes”. A lei de 9 de Setembro de 1908 estabeleceu este princípio, que ainda hoje é recebido nas várias disposições invocadas.

II A – Os outros documentos para além do Orçamento: As Grandes Opções do Plano, o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) e a orientação da política orçamental

1. As Grandes Opções do Plano para inserem-se na estratégia de desenvolvimento económico e social do País definida no Programa dos governos constitucionais no Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC) nos demais planos de reforma assumidos conjuntamente.
2. A apresentação das Grandes Opções do Plano resultam de um imperativo constitucional. Mais recentemente, tem-se entendido que o Plano terá natureza plurianual, fazendo coincidir a sua vigência com a duração de uma legislatura de quatro anos. Desta forma, o n.º 3 encerraria apenas uma obrigação anual de proceder à actualização dos planos plurianuais apresentados no primeiro ano de legislatura. Pensamos que é esta a visão acertada, não obstante a disposição invocada.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 63 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

3. Por outro lado, e como já se disse atrás, no artigo 15.º, o plano, no quadro constitucional actual deve ser entendido com um enfoque especial no desempenho, na capacidade de responder pelas contas, em detrimento da legalidade. Daí a necessidade de distinguir a mera planificação (própria de economias socialistas) do planeamento, mais amplo, e actualmente reconduzível à denominada “*accountability*”.
4. O relatório de orientação da política orçamental, que vem dar cumprimento ao estipulado no n.º 3 do destina-se a apoiar a discussão na Assembleia da República, a ocorrer em Maio de cada ano, sobre a orientação da política orçamental. O principal valor acrescentado deste documento é, porventura, a análise da execução orçamental, no curto prazo, isto é, do ano transacto, como parte do processo de consolidação das contas públicas no contexto da União Europeia, dado que vez que as perspectivas de médio prazo são definidas periodicamente na actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento, no final de Dezembro de cada ano. Quer isto significar que há uma zona de sobreposição entre a alínea f) do n.º 3 e o artigo 61.º, a necessitar de articulação administrativa, enquanto não for clarificada a separação temática.
5. Ponderado este elemento restritivo, a estrutura do relatório da orientação da política orçamental, tem-se concentrado, especialmente em três partes: (1) a situação orçamental portuguesa no contexto da União Europeia (alíneas a) e b) do n.º 3); (2) evolução macroeconómica recente e perspectivas (alínea c) do n.º 3); (3) finanças públicas nacionais (alíneas d), e) e f) do n.º 3).
6. A análise da situação orçamental portuguesa no contexto da União Europeia passa, fundamentalmente, pela apresentação dos valores comparados dos défices globais e dos défices estruturais nos países da área do euro com Procedimento de Défices Excessivos em curso, caso isso aconteça. A distinção entre os chamados défices globais e estruturais, está no facto de este último ser ajustado ao ciclo económico, excluindo todas as medidas extraordinárias.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 64 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

7. As projecções macroeconómicas são elaboradas tendo em mente os principais indicadores, a saber: Consumo Privado, Consumo Público, Investimento, Exportações de bens e serviços, Importações de bens e serviços, Taxa de desemprego, Emprego total (taxa de variação percentual), Taxa de inflação (Medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor) e Saldo conjunto das balanças corrente e de capital (em percentagem do PIB).

8. Quanto às finanças públicas, faz-se, em primeiro lugar, uma síntese da execução orçamental do ano anterior, com especial enfoque no Consumo Público, nas Prestações Sociais e na Dívida Pública. O balanço da execução orçamental é apresentado na óptica de contabilidade pública. No entanto, A despesa pública corrente deve também ser analisada, complementarmente:

- a) Enquanto componente da procura agregada, ou seja, como consumo público;
- b) Considerando uma análise discriminada às tendências evidenciadas pelos dois tipos de prestações sociais mais significativos, pensões e subsídios de desemprego e outros, por um lado e despesas com saúde implicando pagamentos a prestadores mercantis, por outro;
- c) Tendo em conta o acompanhamento da evolução da dívida pública.

Em segundo, e de acordo com a alínea e) do n.º 3, faz-se um balanço da execução Orçamental no Primeiro Trimestre de 2006, dando especial relevância à evolução da Receita Fiscal, à evolução da Despesa e ao sistema da Segurança Social.

Em terceiro e último lugar, apresentam-se, nos termos da alínea f) do n.º 3, as perspectivas de médio prazo, incluindo as projecções dos principais agregados orçamentais para os próximos três anos. Estas perspectivas constam já do Programa de Estabilidade e Crescimento, apresentado até ao fim do ano anterior e são apresentadas na óptica da contabilidade nacional.

Como se pode denotar pelo quadro abaixo as rubricas agregadas na óptica de contabilidade pública são divergentes das constantes da contabilidade nacional, o

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 65 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

que sugere alguns problemas de conversão, e consequentemente, fiabilidade das previsões apresentadas.

Valores agregados constantes do Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO)	
Óptica da contabilidade pública	Óptica da contabilidade nacional
RECEITA CORRENTE	RECEITA CORRENTE
Receita Fiscal	Impostos s/Produção e Importação
Contribuições Sociais	Impostos correntes s/Rend.e
das quais: Contrib. Sociais Efectivas	Contribuições Sociais
Outra Receita Corrente	Outra Receita Corrente
DESPESA CORRENTE	DESPESA CORRENTE
Consumo Intermédio	Consumo Intermédio
Despesas com Pessoal	Despesas com Pessoal
Prestações Sociais	Prestações Sociais
Juros	Juros
Subsídios	Subsídios
Outra Despesa Corrente	Outra Despesa Corrente
Poupança Bruta	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
RECEITA DE CAPITAL	RECEITA TOTAL
RECEITA TOTAL	DESPESA DE CAPITAL
DESPESA DE CAPITAL	DESPESA TOTAL
Formação Bruta de Capital Fixo	Capacidade(+)/Necessidade
Outra Despesa de Capital	Outros Indicadores:
DESPESA TOTAL	Consumo Público
Capacidade(+)/	Despesa Primária
	Despesa Corrente Primária
	Carga Fiscal

9. O Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) insere-se no âmbito das obrigações do Estado português no seio da União Europeia, nomeadamente no que respeita ao Pacto de Estabilidade e Crescimento. O documento apresentado e submetido à apreciação da Assembleia da República identificado neste artigo,

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 66 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

consiste na actualização para o período um período pré-determinado (normalmente um quadriénio) do PEC.

10. Após a apresentação e discussão na Assembleia da República no dia 14 de Dezembro de cada ano, é enviado à Comissão Europeia no dia 15 de Dezembro, de acordo com o prazo estabelecido para Portugal no Código de Conduta do Pacto.

11. O PEC divide-se em quatro partes, a saber: (1) enquadramento macroeconómico e orçamental; (2) projecções macroeconómicas e orçamentais (anuais ou plurianuais); (3) análise da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e (4) instituições, processos e regras orçamentais.

12. Em matéria de enquadramento macroeconómico e orçamental, analisa-se a evolução dos principais indicadores macroeconómicos no ano em causa, considerando a orientação de específica de determinados programas nacionais (como o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego – PNACE –) e todo o processo de consolidação orçamental. Quanto a esta matéria, trata-se de assumir os compromissos acordados com a Comissão Europeia, no que se trata ao procedimento dos défices excessivos. Na verdade, como em outros casos de êxito a nível internacional, tem sido prática corrente associar a consolidação orçamental na aposta na contenção da despesa primária através de reformas de natureza estrutural que têm tido, adicionalmente, efeitos potencialmente positivos sobre a confiança dos agentes económicos nacionais e internacionais e, portanto, sobre a capacidade de recuperação sustentada da actividade económica de um país. No entanto, há que clarificar que o conceito de consolidação orçamental está longe de estar esclarecido no ordenamento português. Avança-se, sem prejuízo, que a Administração tem encarado a consolidação orçamental como a conjugação cumulativa de vários factores, a saber:

- a) os desequilíbrios macroeconómicos;
- b) o grau de sustentabilidade intergeracional das políticas financeiras, públicas e sociais;

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

c) a consideração dos compromissos no seio da União Europeia.

Sendo assim, a consolidação orçamental passa por um determinado grau de dinâmica na disciplina na tomada de decisões financeiras, sem que isso possa reflectir necessariamente a sustentabilidade financeira conjuntural, ou seja, o mero aumento ou diminuição da receita e da despesa.

Assim, o PEC distingue as várias áreas sobre as quais incidirão as principais medidas de consolidação orçamental, como sejam a área da reestruturação da administração, recursos humanos e serviços públicos, a contenção da despesa na Segurança Social e nas participações na Saúde, no controlo orçamental, na solidariedade institucional das administrações Regionais e Locais e no sistema fiscal, onde o combate à fraude e evasão fiscais, assumido sistematicamente como prioridade do Governo, é um domínio de actuação que tem sido integrado por medidas de natureza operacional e legislativa.

13. No que concerne à análise da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, esta baseia-se, fundamentalmente, nas metodologias recomendadas pelo Código de Conduta do Pacto de Estabilidade e Crescimento, ponderadas as decisões financeiras tomadas no sistema da segurança social. Num horizonte máximo de cinquenta anos, traça-se, assim, um cenário evolutivo e apura-se a sua evolução tendo por base três tipos de indicadores, que comunmente têm sido utilizados pela Comissão Europeia para avaliar a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas. São eles:

- a) O primeiro indicador (S1) evidencia a melhoria de carácter permanente no saldo primário, em percentagem do PIB, que seria necessária para que a dívida pública não ultrapasse 60% do PIB em 2050.
- b) O segundo indicador (S2) é a melhoria do saldo primário, também em percentagem do PIB, para que a restrição orçamental inter-temporal do Estado seja satisfeita. Dito de outra forma, o valor actual dos excedentes do

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

saldo primário deve ser igual ao valor da dívida pública, ambos reportados ao momento presente.

- c) O RPB (*required primary balance*) é um indicador baseado no S2 e mede a média do saldo primário ciclicamente ajustado durante os primeiros cinco anos da projecção que garante, no mínimo, que a restrição orçamental inter-temporal do Estado seja satisfeita.

14. Finalmente, dedica-se um capítulo às instituições, processos e regras orçamentais, com especial relevância dada ao processo e elaboração do Orçamento do Estado e às regras orçamentais de tipo numérico. Quanto ao processo e elaboração do Orçamento do Estado, remete-se para o que se disse anteriormente, a propósito do procedimento originário e derivado orçamental. A propósito das regras orçamentais de tipo numérico, consultar a anotação ao artigo 83.º.

III – A dinâmica orçamental

A – Notas sobre o procedimento orçamental originário

1. Apresentação da proposta de lei do OE pertence exclusivamente ao Governo, enquanto que o direito de emenda pertence exclusivamente ao parlamento, ressalvadas as regras de discussão e votação previstas no artigo seguinte.

De acordo com este *princípio da exclusividade do direito de iniciativa governamental*, em regra – até 15 de Outubro de cada ano é apresentada a proposta de orçamento. Existem, porém, algumas excepções, às quais não se aplica a data de 15 de Outubro: (1) no caso de o Governo se encontrar demitido no dia 15 de Outubro; (2) no caso de a legislatura terminar entre o dia 15 de Outubro e o dia 31 de Dezembro; (3) no caso de a tomada de posse ocorrer entre o dia 15 de Julho e o dia 14 de Outubro.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

Em qualquer destas situações, o governo tem o prazo de 90 dias para elaborar a proposta, a contar da tomada de posse do Governo (35.º, n.º 2 e 3 da LEO).

2. No caso de rejeição da proposta de lei pela AR, nos prazos evidenciados no artigo seguinte, por maioria de razão, o Governo deverá ter o prazo de 90 dias para elaborar nova proposta, a contar da mencionada rejeição.

<i>Procedimento</i>	<i>Iniciativa</i>	<i>Emenda</i>
<i>Originário</i>	Governo (artigo 38.º)	Parlamento (artigo 39.º)
<i>Derivado</i>	Governo (artigo 38.º/49.º)	Parlamento / Governo (artigos 53.º a 57.º)

2. Consagra-se a iniciativa do Governo em matéria orçamental. Aliás, de acordo com o Artigo 170.º, n.º 2, da CR82, “os deputados, os grupos parlamentares e as assembleias regionais não podem apresentar projectos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração que envolvam no ano económico em curso aumento das despesas ou diminuição de receitas do Estado previstas no Orçamento”.

O n.º 1 do Artigo 9.º está de acordo com o Artigo 108.º, n.º 3, da CR82. Todavia, antes, da revisão constitucional a iniciativa do Governo quanto ao Orçamento não estava expressamente prevista na Constituição - ainda que se devesse entender que estava implícita no Artigo 164.º alínea g) e no Artigo 170.º, n.º 2, ambos da C76. Nesse sentido, a violação do Artigo 9.º da lei 64/77 gerava uma inconstitucionalidade directa se por exemplo, a iniciativa orçamental pertencesse aos deputados ou a uma Assembleia regional... Naturalmente que não teria sentido que a iniciativa pertencesse a quem não tem um conhecimento directo da vida da Administração Pública Central.

3. Ainda que hoje não se refira expressamente, a proposta do orçamento não deverá conter normas cuja vigência ultrapasse o ano económico a que se refere. Trata-se de uma evidente consequência da natureza do orçamento como "lei-plano" de vigência

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

limitada no tempo - e até, da própria regra da anualidade. Excepcionam-se apenas os mapas plurianuais do artigo 12.º.

4. Nos termos do artigo 39.º da LEO, a discussão e votação do OE é feita no prazo de 45 dias após a data da sua admissão pela AR.

5. A Votação é efectuada na generalidade (quanto ao articulado no seu todo) em regra, salvo algumas situações de votação obrigatória na especialidade, a saber: (1) nos casos em que resulta obrigatoriedade legal, sempre que estejamos perante a criação, alteração e extinção de impostos e nas situações em que se autorizam empréstimos e financiamentos; (2) nas restantes situações não mencionadas, sempre que a AR entenda dever submeter à apreciação individual.

6. Na tradição dos Parlamentos encarados como "Assembleias de imposto" ou de "receitas" prevê-se, no n.º 2, que caiba obrigatoriamente ao Plenário da A.R. a votação na especialidade da criação de novos impostos e a alteração da base de incidência, taxas e regimes de isenção de impostos existentes, bem como a matéria relativa a empréstimos e outros meios de financiamento. Vd. artigos.164.º alínea h) e 168.º, alínea i),da CR82.

7. No n.º 3 prevê-se que as restantes matérias sejam votadas na especialidade na Comissão parlamentar de Economia, Finanças e Plano-notando-se aqui um afloramento da regra (não explícita, mas ínsita) da publicidade orçamental.

A1 – a prorrogação da vigência do Orçamento (artigo 41.º da LEO)

1. O regime aplicável quando não haja lei do Orçamento aprovada pelo Parlamento a tempo de entrar em vigor a 1 de Janeiro tem como fundamento histórico a distinção entre lei material e lei formal formulada por Paul Laband (1838-1918) a propósito da experiência prussiana, na sequência da crise orçamental dos anos sessenta do século XIX (Cf. *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, 1871;

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 71 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

trad. em castelhano Derecho Presupuestario, 1979). Sendo certo que a antiga distinção tem perdido pertinência e actualidade e que os pressupostos da concepção de Laband são diferentes dos que vigoram no quadro constitucional português (e nos sistemas semelhantes ao nosso), onde a legitimidade para a aprovação da Lei do Orçamento é exclusivamente parlamentar, num sistema monista, a verdade é que foi tal entendimento que abriu caminho à possibilidade de a lei de enquadramento orçamental permitir, dentro de certos limites, que possa superar-se a falta de autorização dos representantes dos cidadãos para o governo cobrar as receitas públicas e realizar as despesas.

2. Importa compreender que no caso da Prússia, estudado por Laband, estamos perante uma “monarquia limitada”, na qual a legitimidade do monarca tem existência própria, que não pode ser subalternizada perante a do poder legislativo. Então suscitaram-se dúvidas sobre a natureza do Orçamento, que, sendo aprovado por lei formal, não teria a natureza de lei material, por não ter generalidade e abstracção e por não se relacionar directamente com os particulares, já que se tratava de uma autorização dada ao governo. Note-se que o facto de a Constituição prussiana ter consagrado a forma de lei para a aprovação orçamental se deveu à influência francesa, cujo sistema era monista parlamentar, a partir da legitimidade dos cidadãos representados pelos deputados, não fazendo sentido o argumento da separação entre o interesse do Estado e dos particulares, já que a câmara de imposto assegurava essa ligação. Quando o consentimento era dado, não se limitava a haver uma autorização ao governo, mas passava a haver a autorização para que o Estado impusesse um sacrifício material aos cidadãos. Como um todo, Laband prefere ver o Orçamento como um acto administrativo que se traduz na aprovação de mapas orçamentais, sem prejuízo de poder haver nele autênticas normas jurídicas, designadamente no domínio tributário ou dos direitos dos contribuintes.

3. Estamos, assim, no sistema prussiano, perante uma solução dualista, em que o governo não é responsável perante o poder legislativo. Só este entendimento

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 72 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

permite justificar o pensamento de Paul Laband perante a crise orçamental. Deste modo, um conflito entre o governo e o parlamento poderia ser resolúvel sem necessidade de uma conciliação. Enquanto em Inglaterra ou em França seria impensável que o Governo se rebelasse contra o Parlamento, de que dependia; na Prússia, não havendo dependência, o Governo poderia levar a melhor. No entanto, na Constituição prussiana parecia haver um ponto em que o parlamento deveria prevalecer, e esse era exactamente o da lei do Orçamento. Vejamos sucintamente o que aconteceu. Em 1860 o governo apresentou ao Parlamento uma proposta de lei que visava a reforma do exército e do serviço militar. Pretendia-se criar um serviço militar de 3 anos, de modo a poder responder às novas exigências da industrialização e da unificação alemã. O parlamento recusou a proposta por ser muito dispendiosa e por contrariar as regras da conscrição, numa lógica liberal. O governo não aceitou as propostas de alteração feitas e retirou a iniciativa, começando imediatamente a sua aplicação, sem a aprovação parlamentar. Face à decisão, o parlamento recusou-se no Orçamento de 1861 a aprovar os créditos solicitados para a concretização da reforma. No final do ano houve eleições gerais e foi o partido liberal a obter maioria, recusando no Orçamento de 1862, novamente, a autorização pedida para o mesmo fim. Novas eleições gerais, em 1862, convocadas pelo monarca, a maioria liberal saiu reforçada – insistindo o parlamento na recusa da aprovação da reforma, em clima de tensão acentuada. Em Setembro de 1862, o monarca designou Otto von Bismarck para a chefia do governo e este insistiu na concretização da reforma. O Parlamento voltou a recusar a autorização orçamental para o exercício de 1863, apesar de Bismarck sustentar a tese da urgência quanto ao funcionamento do Estado de direito, que não pode deixar de agir sobretudo quando há uma lacuna constitucional que gera um impasse. O chanceler afirmou: “os ministros na Prússia agem em nome e por ordem da Coroa, são ministros do rei, e não como em Inglaterra, ministros da maioria parlamentar”. E o artigo 62º da Constituição prussiana estipulava que “o poder legislativo exerce-se conjuntamente

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 73 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

pelo rei e pelas duas Câmaras, requerendo todas as leis conformidade do rei e das duas Câmaras”. Apesar disso, Bismarck fez aprovar o Orçamento apenas na Câmara alta, de modo inconstitucional, e o rei convocou novas eleições para Outubro de 1863, de que resultou nova vitória da oposição ao governo. O impasse durou até 1866, a reforma do exército continuou e a Prússia venceu as guerras contra a Dinamarca e contra a Áustria. Foram as vitórias militares, a mobilização da opinião pública e a confirmação de que a reforma do exército era fundamental, sobretudo depois da Paz de Sadova (Julho de 1866) que permitiram sair do impasse. E uma vez que as despesas feitas em seis anos não eram constitucionais, o monarca impôs a apresentação de uma “Bill de Indemnidade”, pela qual as Câmaras legitimaram as despesas realizadas. Tratou-se de um mero expediente, para que o Parlamento não saísse do processo com a sua legitimidade ferida. O monarca não deu razão a Bismarck, mas permitiu que o seu ponto de vista prevalecesse.

4. Paul Laband considerou haver uma incoerência dogmática na Constituição prussiana e que o regime constitucional apenas pretendia estabelecer o controlo dos actos legislativos pelo parlamento e pelo executivo. No entanto, o Orçamento não era uma lei material, pois nem era inovadora nem beneficiava de verdadeira eficácia externa, antes sendo uma mera previsão financeira. E foi assim que Laband, para proteger a legitimidade da Coroa e do governo, desvalorizou as consequências jurídico-constitucionais da aprovação parlamentar atempada do Orçamento. O parlamento não deveria bloquear o funcionamento do Estado, já que, em última análise, a responsabilidade da condução dos negócios públicos cabia ao governo. Recusando o carácter de lei material ao Orçamento, Laband consagrou a concepção segundo a qual se o Orçamento previsional não pudesse ser aprovado, bastaria um Orçamento rectificativo, aprovado a posteriori. Este Orçamento rectificativo não teria, porém, carácter de “Bill de Indemnidade”, a ter lugar no exercício de competências materialmente legislativas. Há, no entanto, uma contradição na tese de Laband: é que se este sustenta a possibilidade de o governo contornar a falta de

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 74 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

autorização parlamentar, não deixa de valorizar politicamente o consentimento orçamental, como peça chave na separação e interdependência de poderes, o que obriga à conciliação. No entanto, é assim que nasce o regime excepcional para as situações de atraso na aprovação da lei do Orçamento. No entanto, entre nós o paradigma “labandiano” foi claramente atenuado em 1982, pela consagração do regime monista, ao contrário do que ocorreu antes, em 1933 e 1976. A tendência para o reforço dos poderes do Executivo em matéria orçamental designadamente por força do Tratado da União Europeia e do regime dos défices excessivos faz, contudo, regressar à ordem dia o tema... (Cf. Tiago Duarte, Paul Laband e a Crise Orçamental Prussiana, in “Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. A. de Sousa Franco”, Coimbra Editora, 2006, vol. III).

5. Segundo SOUSA FRANCO (Direito Financeiro, cit., I, pág. 228) a apresentação da proposta de Orçamento é um dever do Governo, mas a sua “não aprovação (...) equivale a uma não confiança prática no Governo ou em alguns dos seus membros”.

6. Na vigência da Constituição de 1976 apenas foram votados a tempo de entrarem em vigor antes de 1 de Janeiro do ano a que respeitavam: as leis do Orçamento para os anos de 1977 e 1982 e o Orçamento de Estado para 1984. A lei do Orçamento para 1978 não foi aprovada senão do decorrer desse ano, em virtude da queda do 1.º Governo Constitucional (7.12.1977). A lei do Orçamento para 1979 foi apresentada tardiamente, em virtude do IV.º Governo ter tomado posse em Novembro de 1978. Por sua vez, uma primeira proposta de lei do Orçamento apresentada em 1979 foi rejeitada na Assembleia da República - o que obrigou à apresentação de uma segunda versão, que foi aprovada. Em 1980, a tomada de posse do VI.º Governo Constitucional, tendo tido lugar em 2 de Janeiro, obrigou a que a proposta de lei do Orçamento fosse aprovada já no decorrer do ano. Para 1981, a queda do VI.º Governo, originada pelo falecimento do Primeiro-Ministro, Dr. Francisco Sá Carneiro, também obrigou a um atraso na votação orçamental. Por último, a

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

demissão do VIII.º Governo Constitucional em Dezembro de 1982 obrigou ainda a atraso na votação, tendo, no entanto, o citado Governo, em gestão, apresentado uma proposta de Orçamento. (provisório) que foi aprovada no Parlamento. (V .d. ponto IV).

7. Discutiu-se muito sobre a constitucionalidade da proposta de Orçamento (provisório). Entendemos que, em princípio, um Governo de gestão (como era o VIII.º Governo Constitucional) não pode apresentar uma proposta de lei do Orçamento. Efectivamente, de acordo com o n.º 5 do artigo 189.º da CR82, “após a sua demissão, o Governo limitar-se-á à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos”. Ora a apresentação de uma proposta de lei do Orçamento não se limita à prática de actos que visam assegurar a mera gestão dos negócios públicos. Somos, todavia, de opinião que, excepcionalmente, verificando-se manifesta insuficiência dos meios financeiros previstos no Orçamento do ano anterior para a prossecução do funcionamento normal do Estado e da Administração, será possível ao Governo utilizar o seu direito de iniciativa em matéria orçamental junto da A.R. - em princípio apresentando uma proposta de alteração a lei do Orçamento em vigor. Frisa-se, porém, que se trata de um procedimento excepcional, que não pode envolver autorização de despesas para projectos novos ou decorrentes de alterações de fundo na política económica, nem para a cobrança de receitas que visem financiá-las. Uma nota ainda para a referência a um Orçamento (provisório), trata-se de uma designação manifestamente incorrecta, para além de contrária às próprias regras da anualidade e da unidade orçamentais - uma vez que, se existe um orçamento provisório, pressupõe-se que, depois, haja um definitivo, o que choca com o objectivo de racionalidade financeira que está subjacente àquelas duas regras.

8. A versão inicial da lei n.º 64/77 (antes da revisão pela lei n.º 18/78) apenas apontava para a manutenção em vigor por duodécimos do orçamento do ano anterior. Tratava-se de uma fórmula ambígua, na medida em que nada se dizia em

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 76 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

relação às receitas, e uma vez que a execução orçamental por duodécimos apenas se aplica às despesas públicas. De facto, nada se dizia sobre a autorização concedida ao Governo para cobrar receitas. Em 1978 isso ficou clarificado, devendo hoje entender-se que o artigo 15.º da presente lei consagra uma prorrogação automática da autorização parlamentar extensiva para além do final do ano, altura em que, normalmente, caducaria a citada autorização. Pretende-se, afinal, evitar, deste modo, uma perturbação no normal funcionamento do Estado em virtude da inexistência de Orçamento.

9. Apesar de a autorização se renovar automaticamente, isso não significa que o Orçamento continue em vigor de forma automática para além de 31 de Dezembro. Com efeito, torna-se indispensável que o Governo estabeleça por Decreto-lei o regime orçamental transitório para o ano em causa (v.g. D. L. 493/82 de 31 de Dezembro): limite orçamental das despesas públicas; condicionamentos gerais à realização de despesas; classificação de despesas; transição de serviços; novos serviços e novas verbas, etc..

B – Notas sobre o procedimento orçamental derivado

1. O sistema de alterações orçamentais já em vigor mantém-se basicamente. O n.º 2, introduzido de novo, apenas resulta da consagração do sistema monista parlamentar, e mais não visa do que limitar a competência do Governo de execução orçamental. O n.º 4 apenas prevê a redução ou anulação de dotações (mediante decreto-lei), no caso destas carecerem de justificação e de serem salvaguardadas as obrigações do Estado. Desapareceu, assim, a faculdade de o Ministro das Finanças suspender ou reduzir dotações, como se previa do artigo 18.º da lei n.º 64/77, isto porque cabe apenas ao Conselho de Ministros a aprovação dos actos do Governo que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas (artigo 203.º, n.º 1, al.f) CR82).

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 77 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

2. As regras gerais que deverão regular as alterações orçamentais da competência do Governo, que constavam do D.L. n.º 93/78 de 13 de Maio, passaram a estar inseridas no D.L. n.º 46/84 de 4 de Fevereiro.

3. As alterações da Competência do Governo poderão revestir as seguintes formas: (a) créditos especiais, com cobertura em receitas sujeitas ao regime de contas de ordem, em saldos de dotações de anos anteriores utilizados por expressa determinação da lei e, bem assim, com compensação em receitas consignadas; (b) transferências de verbas com contrapartida na dotação provisional e ainda outras transferências de verbas, dentro do mesmo capítulo que não alterem a classificação funcional; (c) modificações na redacção de rubrica desde que não alterem as designações de classificação económica e seus desenvolvimentos tipificados.

As alterações efectuadas com contrapartida na dotação profissional serão efectuadas por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Finanças. As restantes alterações serão autorizadas por despacho do ministro da pasta respectiva - carecendo de autorização do Ministro das Finanças os créditos especiais dos n.ºs. 5 e 6 do presente artigo, as transferências de despesas de capital para despesas correntes, os investimentos do Plano, as "Remunerações certas e permanentes" que sejam utilizadas como contrapartida de reforços ou inscrições de rubricas de outra natureza.

4. O n.º 5 consagra uma excepção à regra da não consignação (v.d.supra) - correspondendo as contas de ordem (capítulo 80.º) às situações em que exista consignação de receitas - o que se verifica, nos casos de autonomia financeira (v.g. Institutos públicos, fundos autónomos, serviços dotados de autonomia administrativa e financeira).

5. Não confundir a lei do orçamento decorrente do procedimento originário e o orçamento alterado com a distinção antiga entre orçamento preventivo e rectificado. De acordo com esta distinção, o primeiro autorizava as receitas e despesas para todo o ano financeiro e o segundo corrigia as previsões do orçamento preventivo, que

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

decorria entre 15 de Fevereiro e 30 de Junho de cada ano (de acordo com o sistema que vigorou entre 1834-35 e 1934-35). Na verdade, originariamente o orçamento rectificativo vinha corrigir o orçamento que estava em vigor em 1 de Julho de cada ano. Não obstante, a prática portuguesa tem incorrectamente denominado o orçamento alterado como orçamento rectificativo (ou rectificativo), tendo por base esta tradicional distinção. No entanto o regime actual não torna obrigatória a referida rectificação, sendo que as alterações, a existirem, seguem um regime um tanto ou quanto diferente do procedimento originário, ressalvadas as excepções deste capítulo.

6. Quanto ao n.º 6, prevê-se que, excepcionalmente, e nos termos expressos na lei - se utilizem saldos de dotações de anos anteriores, bem como que se realizem despesas que tenham compensação em receitas.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

Assembleia da República				
Mapas de base				
Receitas		Despesas		
Programas	SI	FSA	SS	
Alterações determinadas por alterações dos respectivos orçamentos das despesas da competência da AR		Novos Programas	Aumento orgânico	Aumento de cada FSA
Envolvam um acréscimo dos respectivos limites do endividamento líquido fixados na LOE		Aumento montante das despesas de cada programa	Aumento funcional	Aumento funcional
				Aumento do montante total das despesas
Mapas de base				
Artigos 51.º a 57.º				
Se a competência originária pertencer à AR				
Receitas		Despesas		
Programas	SI	FSA	SS	
Alterações não determinadas por alterações dos respectivos orçamentos das despesas da competência da AR		Contrapartida em aumento de receitas efectivas consignadas		
Não envolvam um acréscimo dos respectivos limites do endividamento líquido fixados na LOE		Saldos de dotações anteriores cuja utilização seja permitida or lei		
		Transferência de outros orçamentos		
		Dotação proisional		
Mapas derivados				
Desde que não impliquem alterações dos mapas de base				
Desenvolvimentos orçamentais				
Desde que não impliquem alterações dos mapas de base				
Governo				

IV – A execução orçamental

1. Refere-se aqui expressamente o "poder de execução orçamental". que compete ao Governo, por contraposição ao que se deve designar como "poder . de aprovação orçamental", cometido à Assembleia da República. Cabe ao Executivo adoptar as medidas necessárias a uma adequada execução do Orçamento do Estado. Neste

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

"poder de execução" não cabe a possibilidade de introdução de alterações que impliquem a transferência de verbas ou a supressão de dotações entre capítulos, ou ainda de natureza funcional (v. artigo 20.º n.º 2) - devendo ainda ser respeitado o que está disposto nos artigos 17.º e 18.º. Cabem, no entanto, além dos poderes referidos nos n.ºs. 3, 4, 5, 6 e 7 do artigo 20.º, aqueles que visem a mais racional utilização das dotações aprovadas e o princípio da melhor gestão de tesouraria (princípio da economicidade).

Deve, assim, entender-se que a Assembleia da República terá de aprovar o O.E., em termos suficientemente discriminados, para que não se possa gerar confusão entre os poderes de aprovação e execução orçamentais - o que surgiria se o Governo tivesse de aprovar extensos desenvolvimentos e importantes discriminações, sobretudo no caso das despesas.

2. Quando neste artigo se fala na aprovação "de decretos-leis contendo as disposições necessárias" à execução orçamental deve entender-se que não se trata de autorizações de carácter legislativo, mas sim de mero desenvolvimento das disposições orçamentais. Para SOUSA FRANCO "ao exigir esta forma - diversamente do regime anterior do decreto-lei orçamental - formalizou-se legislativamente uma instância de orientação orçamental, convertendo os actos principais de orientação da execução orçamental em actos legislativos (decretos-leis), ao passo que os demais terão as formas próprias de actos *stricto sensu* não ratificáveis" ("Sobre a Constituição Financeira de 1976-1982" in *Estudos*, I, Centro de Estudos Fiscais, 1983, pág. 128). Para o mesmo autor, A Assembleia "mais do que autorizar a continuidade material do poder orçamental no regime originário da C76, quis assim salvaguardar o seu poder de controle imediato sobre os principais actos (genéricos, por isso formalmente legislativos, e não regulamentares ...)" (idem, pág. 128-129). , Trata-se, pois, de decretos-leis susceptíveis de serem chamados a ratificação parlamentar.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 81 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

3. A execução orçamental deverá respeitar sete princípios: (A) a tipicidade qualitativa das receitas; (B) a tipicidade quantitativa das despesas; (C) os duodécimos; (D) a gestão flexível; (E) a segregação de funções; (F) respeito pela contabilidade de caixa e de compromissos; e (G) inexistência de mora nos pagamento do Estado.
4. Na prática, a distribuição de dotações, abaixo do nível da decisão orçamental da Assembleia ainda se pode incluir neste poder de orientação da execução orçamental do Governo. Mas as receitas e despesas que estejam fora do Orçamento não podem ser aprovadas pelo Governo - sendo, portanto, inconstitucionais, uma vez que o Governo perdeu o seu poder de aprovação orçamental. Receitas e despesas apenas aprovadas pelo Governo são, pois, inválidas (gerando quanto às receitas o direito de resistência), e dando origem a responsabilidade civil, disciplinar, criminal e ainda financeira - Cf. infra, artigo 22.º).
5. Trata-se aqui da tipicidade qualitativa das receitas - resultante do princípio da legalidade das receitas -, o que significa que só a espécie das receitas é que está condicionada, mas não o montante orçamentado, que não é, naturalmente, vinculativo.
6. Todas as receitas orçamentais devem, pois, obedecer à legalidade - genérica, na medida em que têm de respeitar as leis em geral; e específica, porque tem de respeitar o disposto no próprio orçamento -; bem como ao cabimento orçamental.
7. As despesas devem obedecer à legalidade, ao cabimento orçamental, à execução estrita (respeito rigoroso do orçamento, não podendo as verbas ter utilização diversa daquela para que foram previstas) e à execução por duodécimos (os créditos orçamentais não se vencem integralmente no primeiro dia do ano, mas sim ao longo dos doze meses do ano, em partes iguais). Trata-se aqui, nos n.ºs 1 e 2, da tipicidade quantitativa das despesas: as despesas não podem exceder o montante máximo que consta do Orçamento.
8. Quanto às despesas, o legislador incluiu um novo princípio – o da prévia justificação das mesmas quanto à sua eficácia técnica, eficiência económica e

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 82 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

pertinência (oportunidade e conveniência administrativa). Como salienta o Prof. SOUSA FRANCO, é duvidoso que este princípio envolva a criação de uma nova formalidade burocrática -, tanto mais que, ao contrário da lei n.º 64/77, a lei nada diz sobre a reforma da contabilidade pública.

9. Os duodécimos representam uma regra de disciplina e de gestão orçamental. Contém excepções, contudo.

11. De acordo com a agregação de funções (art. 42º/1 da LEO) é feita a distinção entre o ordenador e o pagador de diferentes serviços. Assim

(a) no orçamento das receitas – quem tem interesse na liquidação (repartição), não deve ter interesse em cobrar;

(b) no orçamento das despesas – ordenador é diferente do pagador – abandono do controlo prévio judicial e administrativo em Portugal, seria preferível um sistema de heterocontrolo interno, simples e leve por recurso ao sistema informático.

11-A. O princípio da segregação de funções, constante do n.º 1 da presente disposição impõe a distinção entre o ordenador e o pagador de diferentes serviços através de um mecanismo fundamental de controlo. Assim, do lado do orçamento das receitas, quem tem interesse na liquidação (repartição), não deve ter interesse em cobrar e do lado do orçamento das despesas, o ordenador é diferente do pagador. Critica-se se será um princípio de controlo acertado, na medida em que seria preferível um sistema de heterocontrolo interno, simples e leve por recurso ao sistema informático.

Os ordenadores podem ser principais e secundários. Enquanto os Ministros e o Primeiro-Ministro são ordenadores principais orçamentais, com possibilidade de delegação de competências, juntamente com os presidentes de câmara ou os governos regionais, poderão existir ordenadores secundários, que exercem a sua competência territorial, por delegação de competências do Ministro, por exemplo.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

O princípio da segregação de funções desdobra-se em quatro corolários: (1) a divisão de tarefas; (2) a unidade de tesouraria; (3) a facilitação do controlo e a (4) evitação da fraude.

Quanto à exigência de divisão de tarefas, todas as operações de receitas ou despesas comportam duas séries de actos: aqueles que estão na origem de créditos ou débitos do Estado.

Quanto à unidade de tesouraria, todos os fundos públicos são depositados numa caixa única, sob o controlo do Ministro das Finanças. Torna-se, assim, natural que os executores orçamentais estejam submetidos à sua autoridade ou dependentes da sua nomeação.

No que concerne à facilidade de controlo, enquanto os ordenadores gerem as contas administrativas, os executores gerem as contas de gestão (entradas e saídas de fundos). O controlo externo torna-se mais fácil, porque basta o cruzamento das duas contas para desfazer as eventuais irregularidades.

Finalmente, na luta contra a fraude, proíbe-se que o mesmo agente possa assumir uma despesa e realizá-la, ou decidir arrecadar uma receita e cobrá-la. Um agente não pode viver sem o outro.

Existem algumas excepções ao princípio da segregação de funções. Ora, os graus de segregação são tanto maiores ou menores consoante estejamos perante receitas ou despesas.

(1) Existem despesas que podem ser efectuadas sem prévia ordenação, como acontece, exemplificadamente, com as despesas com compensação em receita, que podem ser executadas somente pela intervenção do ordenador.

(2) Em matéria de receitas, há que distinguir entre receitas fiscais e não fiscais. Na realidade, no que respeita às receitas fiscais, existe uma dissociação completa entre a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e o Tesouro nos impostos directos, enquanto que já nos impostos indirectos, a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) pode assumir competência total para a

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 84 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

cobrança dos mesmos. No que concerne às receitas não fiscais, o cobrador pode ficar e gerir pequenas somas, como sejam as entradas de museus, as inscrições nas bibliotecas, quando fazendo parte dos serviços integrados.

Interessa também a análise das sanções aplicáveis, por violação do princípio da segregação de funções. Assim:

- (1) Se o executor realiza uma despesa para além do cabimento, incorre num pagamento indevido, punido em sede de responsabilidade financeira, conforme resulta da aplicação do artigo 65.º, n.º 1 da LOPTC.
- (2) Se o executor cobra uma receita não inscrita, comete o crime de concussão, previsto e punido no artigo 379.º do Código Penal.
- (3) Se o ordenador realiza despesa ou arrecada receita sem prévia autorização, será acusado como gestor de facto e declarado como executor de facto, podendo incorrer nas mesmas consequências identificadas para o executor: pagamento indevido ou concussão.

13. Não obstante os princípios comuns à execução orçamental das receitas e despesas, é de salientar que é na despesa que o poder de execução atinge o seu potencial máximo. Ora, a adstrição das receitas à tipicidade qualitativa, apenas determina a necessidade de inscrição e classificação das verbas (artigo 42.º, n.º 3 e 4), fundamentando, assim, o princípio da autotributação. Podemos, então, identificar dois tipos de operações, respeitando o princípio da segregação de funções: (A) a liquidação, como determinação, serviços liquidadores de receitas – DGCI e DGAIEC –, do montante concreto que o Estado tem a receber de outrem e a (B) arrecadação e cobrança, correspondente à entrada efectiva dos montantes nos cofres do Estado, que cabe à Direcção-Geral do Tesouro.

14. O presente artigo concentra-se, contudo, na despesa. A vinculação genérica, constante do artigo 42.º, n.º 5 e 6, à tipicidade quantitativa, apenas releva para efeitos de inscrição e limite dos montantes inscritos. São seis as fases da realização da despesa: (A) autorização pela autoridade competente; (B) processamento,

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 85 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

correspondente à titulação numa folha de crédito; (C) verificação da legalidade e cabimento; (D) liquidação, que corresponde à determinação do montante exacto; (E) autorização de pagamento, que importa a declaração dirigida ao cofre público para que pague; (F) pagamento da despesa, que é o acto de despesa.

15. De acordo com o n.º 3, é a LBCP e o RAPE que estabelece as bases dos regimes de execução orçamental previstos no n.º 1.

16. De acordo com o DL 186/98, de 7 de Julho a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) tem como missão (art. 1.º, n.º 2): (A) assegurar a administração da tesouraria central do Estado; (B) prestação de serviços conexos a entidades do SPA; (C) operações de intervenção financeira do Estado; (D) estudo, preparação e acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira sobre o SPA; (E) accionista. Na qualidade de garante do equilíbrio da tesouraria do Estado a DGT articula as suas funções com o Instituto de Gestão do Crédito Público, através do accionamento de sistemas de financiamento de curto prazo (art. 3.º do RTE).

17. De acordo com o Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo DL 191/99, de 5 de Junho, as atribuições da DGT estão associadas à regra da unidade de tesouraria (art. 2.º). A regra em causa aplica-se a todo o SPA, incluindo as Regiões Autónomas e as autarquias, e implica a abertura de contas remuneradas, disciplinando-se, assim, a entrada e saída de fundos dos vários organismos em causa. Locais. Acresce ainda que a DGT deverá executar o orçamento dos SI.

18. A entrada de fundos resulta de várias operações possíveis: (A) a cobrança efectuada por serviços públicos com funções de caixa (art. 7.º - DGT, Tesourarias da Fazenda Pública e outros serviços públicos autorizados); (B) a cobrança efectuada por outras entidades colaboradoras (art. 8.º) – prestação de serviços de cobrança. É o Documento Único de Cobrança (DUC) que estabelece obrigação pecuniária entre o Estado e devedor (artigo 11.º) e o pagamento é efectuado pelos meios previstos no artigo 15.º e, uma vez efectuado nos termos previstos na lei, constitui efeito liberatório (art. 20.º).

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 86 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

19. Quanto à saída de verbas, esta é feita através dos meios de pagamento do tesouro (art. 24º), e estes obedecem ao disposto no artigo 15.º. Esta movimentação depende de autorização do Director Geral (art. 25.º) e pode estar associada a restituições e reembolsos (art. 26º), nos casos em que o cálculo do imposto ou receita tenham sido indevidamente efectuados ou cobrados.

20. São quatro as áreas relevantes na análise dos procedimentos a adoptar pelo Tesouro, no âmbito da execução orçamental: (A) Gestão da Tesouraria; (B) Prestação de Serviços Bancários; (C) Contas Institucionais; (D) Rede de Cobranças do Estado (RCE).

21. A gestão de tesouraria é uma das actividades de topo, que abrange a previsão dos saldos de tesouraria (a curto, médio e longo prazo) o acompanhamento, execução e controlo diário dos pagamentos/recebimentos na Tesouraria Central do Estado, bem como a rendibilização dos fundos disponíveis tendo em consideração o executado e saldos previsionais de tesouraria.

22. Na sequência das funções de Banco do Estado que foram atribuídas ao Tesouro, é de salientar a implementação do Sistema de Homebanking do Tesouro. Neste campo, destacam-se os seguintes organismos utilizadores: os serviços e fundos autónomos, os serviços integrados e as entidades públicas empresariais que com carácter de obrigatoriedade (DL nº 191/99, de 5 de Junho e Lei nº 60- A/2005, de 30 de Dezembro) devem dispor de contas abertas nesta Direcção-Geral, através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria. Para tal são abertas contas em nome destas entidades, com características próprias.

Nas contas dos serviços integrados, a regra geral para a movimentação destas implica que os valores recebidos devem ser contabilizados em receita orçamental, no ano económico em que foram arrecadados, pelo último serviço beneficiário com expressão orçamental. Podem, igualmente, ser abertas Contas Descaracterizadas, para um serviço integrado, ou seja, contas cuja movimentação não se restringe a

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

saídas para outras contas no Tesouro: (A) quando devidamente autorizadas por despacho do Director-Geral do Orçamento; (B) quando os serviços integrados não dispõem de SIC, necessário ao adequado cumprimento do Princípio de Unidade da Tesouraria do Estado (Marinha, Força Aérea, Exército, Escolas,...).

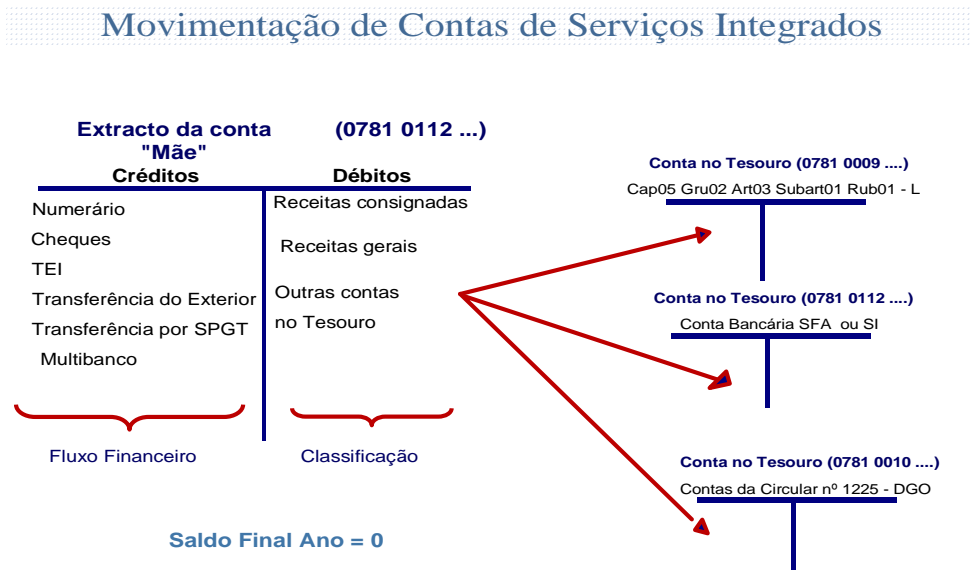


Figura... - A Movimentação de Contas dos Serviços Integrados (Fonte: DGT)

O Tesouro disponibiliza aos serviços e fundos autónomos (FSA) e às entidades públicas empresariais (EPES) serviços bancários em condições equiparadas aos da banca comercial e ajustados à sua realidade de organismos públicos, mediante o acesso a um sistema on-line via INTERNET, que lhes permite efectuar a movimentação directa das respectivas contas e proceder a consultas de saldos e de movimentos.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

23. As contas institucionais são contas abertas ou tituladas por organismos públicos, decorrentes da utilização da tesouraria do Estado como apoio à sua actividade. Cita-se a título de exemplo as contas das entregas de receitas fiscais (regiões autónomas e autarquias), bem como as contas de arrecadação de receitas dos serviços públicos que dispõem de autonomia administrativa, agora designados por Serviços Integrados.

24. A Rede de Cobranças do Estado é integrada por serviços públicos com funções de caixa e pelas entidades colaboradoras na cobrança que se encontrem habilitadas a prestar tais serviços. São serviços públicos com funções de caixa os serviços da DGT, as TF, as Alfândegas e outros serviços que venham a ser integrados para o efeito por despacho do Ministro das Finanças. As condições de funcionamento dos serviços com funções de caixa estão estabelecidas pela Portaria n.º 959/99 (2ª. série), de 7 de Setembro, do Ministro das Finanças. Relativamente às entidades colaboradoras na cobrança estão presentemente celebrados contratos com os CTT, SIBS e IC, definindo as condições de prestação dos serviços de cobrança.

25. Quando nos números 1 e 2, do artigo 43.º da LEO se fala na aprovação de decreto-lei contendo as disposições necessárias à execução orçamental deve entender-se que não se trata de autorizações de carácter legislativo, mas sim de mero desenvolvimento das disposições orçamentais. Para SOUSA FRANCO “ao exigir esta forma - diversamente do regime anterior do decreto-lei orçamental - formalizou-se legislativamente uma instância de orientação orçamental, convertendo os actos principais de orientação da execução orçamental em actos legislativos (decretos-leis), ao passo que os demais terão as formas próprias de actos stricto sensu não ratificáveis” (“Sobre a Constituição Financeira de 1976-1982” in *Estudos*, I, Centro de Estudos Fiscais, 1983, pág. 128). Para o mesmo autor, A Assembleia “mais do que autorizar a continuidade material do poder orçamental no regime originário da C76, quis assim salvaguardar o seu poder de controlo imediato sobre os principais actos (genéricos, por isso formalmente legislativos, e não regulamentares ...)” (idem,

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 89 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

pág. 128-129). , Trata-se, pois, de decretos-leis susceptíveis de serem chamados a ratificação parlamentar.

26. O n.º 3 prevê a regra da unidade aplicável ao decreto-lei de execução. Pretende-se evitar a existência difusa de regimes de execução massas de receitas e despesas que escapem ao exercício do poder executivo. Nestes termos, esta unidade nada mais é que uma consequência da regra da plenitude, constante do artigo 5.º e que, como se disse, tem sido entendida como imposição de aprovação de orçamentos que permitam aos serviços e organismos administrativos tomar conhecimento das receitas que podem cobrar e das despesas que podem realizar. Neste sentido, a excepção constante do n.º 4, apenas poderá encontrar justificação em situações que extravazem a normalidade da execução orçamental, como sejam de natureza conjuntural (vejam-se os casos de orçamentos excepcionais, como os próprio de tempo de guerra), cronológica (veja-se a situação em que se assiste a uma prorrogação da vigência do orçamento do ano anterior), ou decorrentes das alterações orçamentais existentes. Em qualquer dos casos a referida justificação exigida terá que ser efectuada dentro dos parâmetros legais, como seja a aplicação do n.º 6 do artigo 8.º, para os casos de excepção conjuntural, como seja a aplicação do artigo 41.º, para as referidas excepções cronológicas invocadas e na última situação invocada, tendo em conta o dispostos nos artigos 49.º a 57.º.

27. O decreto – lei de execução orçamental não está sujeito a apreciação parlamentar, de acordo com o previsto nos artigos 169º, n.º 1 e 199º, n.º 1, alínea b), ambos da CRP. Está em causa aqui o exercício de uma competência administrativa e não legislativa. Em todo o caso, faria todo o sentido sustentar o conteúdo regulamentar da execução orçamental.

28. De acordo com o n.º 5 o decreto-lei de execução deverá conter: (A) a indicação das dotações não submetidas ao regime dos duodécimos; (B) a indicação das dotações cativas ou condicionadas; (C) a indicação das despesas que dependem da intervenção dos serviços centrais; (D) os prazos para autorização de despesas; (E) as

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 90 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

demais normas necessárias para a execução do OE, como sejam as regras concernentes ao período complementar.

29. Nos termos do n.º 6 a publicação deste decreto-lei será feita até ao final do mês seguinte ao da entrada em vigor do OE, que em condições normais será o final de Fevereiro. Não obstante a falta de previsão legal, enquanto não for publicado o decreto-lei de execução para um determinado ano económico, aplica-se o decreto do ano anterior, à semelhança do caso previsto na prorrogação da vigência do orçamento.

30. Embora haja autonomia de tesouraria por parte da Segurança Social, esta também está sujeita ao decreto-lei de execução, embora neste haja “títulos diferenciados para o regime de execução do Orçamento do Estado em geral e do OSS, ou seja, com regras próprias e distintas” (NAZARÉ DA COSTA CABRAL - *O Orçamento da Segurança Social*. Cadernos Idef, n.º 3. Coimbra: Almedina, 2005, p. 29, nota 24).

V – O controlo orçamental

1. Consagra o artigo 58.º da LEO a Fiscalização administrativa e jurisdicional da execução do Orçamento do Estado.

A fiscalização administrativa, compete à própria entidade responsável pela realização da despesa (ou pela liquidação da receita) - bem como a entidades que lhe sejam hierarquicamente superiores e de tutela, a órgãos gerais de inspecção e controlo administrativo, e à Direcção Geral da Contabilidade Pública, através das respectivas delegações junto dos Ministérios. Tal tipo de fiscalização está virada sobretudo para aspectos de legalidade e cabimento orçamental e é realizada “a priori”. A fiscalização administrativa é feita fundamentalmente pela D.G. da Contabilidade Pública - à qual compete, de acordo com o artigo 1.º do D.L. 499/79 de 22 de Dezembro,

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 91 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

superintender na execução orçamental e na contabilidade do Estado, garantindo a regularidade e a economia respectivas. A verificação das folhas de despesa é feita: (a) no caso de serviços da administração central sem autonomia administrativa e financeira, pelas Delegações da D.G.C.P. existentes em cada Ministério (Dec. 5519 de 8/5/1919, artigo 6.º D. 18831 de 24/5/1930, artigos 19.º e 22.º; D.L. 43625 de 27/4/1961; D.L. 499/79 de 22 de Dezembro); (b) no caso dos serviços com autonomia administrativa e financeira. pelas repartições de contabilidade de cada serviço (Dec. 5519, cit., artigo 13.º; e D. 18381, cit., artigo 25.º e 29.º).

O artigo 24.º da lei 64/77 previa a reforma da contabilidade pública, o que deixou de ser referido no presente diploma - apesar da sua necessidade premente,

2. A fiscalização jurisdicional cabe ao Tribunal de Contas, que é o órgão supremo de controlo, de fiscalização e de auditoria das contas públicas (artigo 214.º da Constituição). Constitucionalmente, o Tribunal de Contas é, hoje, um autêntico tribunal integrado no poder judicial (artigo 209.º, n.º 1, alínea c) da Constituição). O Tribunal de Contas tem uma integração especial no poder judicial, não estando na dependência do Conselho Superior de Magistratura.

O Tribunal integra um Presidente e 16 Juízes, que são equiparados a Juízes do Supremo Tribunal de Justiça, funcionando junto dele, como agente do Ministério Público, na Sede, o Procurador-Geral da República, directamente ou por intermédio de um dos seus ajudantes (artigo 29.º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC) e, nas secções regionais, um magistrado para o efeito designado pelo Procurador-Geral da República.

Nos termos da alínea m) do artigo 133.º da Constituição, o Presidente do Tribunal de Contas é nomeado pelo Presidente da República, tendo o seu mandato a duração de 4 anos.

3. Ainda deve ser referida a fiscalização política de execução orçamental, a qual cabe a Assembleia da República e que também pode ser material e económica.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

4. Ao Tribunal de Contas são cometidas pela Constituição (artigo 107.º da CRP) e pela lei tarefas que se revelam fundamentais no âmbito do Estado de direito e na prossecução dos objectivos de disciplina e sustentabilidade financeira e orçamental.

5. O Tribunal de Contas é o órgão supremo de controlo, de fiscalização e de auditoria das contas públicas, dando parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluído a da Segurança Social e sobre as contas das Regiões autónomas; fiscalizando previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades para as entidades sujeitas aos seus poderes de controlo e à sua jurisdição; julgando a efectivação de responsabilidades financeiras; realizando auditorias; apreciando a legalidade, bem como a economia, eficiência e eficácia das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo.

Não se trata, assim, nem de uma câmara política nem de uma entidade com competências principalmente administrativas, mas de uma instância suprema de auditoria e de carácter jurisdicional no coração do Estado Constitucional.

A análise da legalidade e da correcção financeira das operações examinadas constituem funções essenciais do Tribunal de Contas, que além de integrar o poder judicial na ordem constitucional portuguesa, faz parte, com o Tribunal de Contas Europeu, da rede europeia de instituições superiores de auditoria. Nesse sentido, a apreciação da actividade financeira do Estado é jurídica e técnica, ora recorrendo à legislação financeira e orçamental, ora obedecendo às regras de auditoria externa. É esta configuração institucional que permite ao Tribunal pronunciar-se sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão, bem como sobre a fiabilidade dos sistemas de controlo interno. Não se trata, assim, de fazer apreciações de índole política sobre as opções tomadas pelos Governos, mas sim de poder proceder à avaliação técnica e económica sobre o modo como o dinheiro público, proveniente das receitas cobradas aos contribuintes, é utilizado e aplicado.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

O Tribunal de Contas tem, assim, funções diversas que vão desde a capacidade para fazer apreciações nos vários domínios das Finanças Públicas e do Direito Orçamental até ao exercício de diversos tipos de fiscalização (prévia, concomitante e sucessiva) e à aplicação de sanções que a lei manda aplicar em resultado do apuramento de responsabilidades financeiras, em sentido estrito.

Além do mais, o Tribunal pode formular recomendações “ em ordem a serem supridas as deficiências da gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como da organização e financiamento dos serviços”.

6. Num momento em que a disciplina orçamental e o rigor nas finanças públicas estão na ordem do dia, até em razão da existência da União Económica e Monetária, fácil é de compreender que a instituição suprema de Contabilidade dos dinheiros públicos esteja no centro do esforço nacional de equilíbrio das contas públicas.

Independentemente da existência ou não de compromissos europeus em matéria de finanças públicas, os cidadãos têm o direito a ser informados acerca da utilização dos dinheiros públicos e a saber que quem não cumpre com as regras e normas em vigor é alvo de sanções ou, pelo menos, de recomendações claras no sentido da correcção e do aperfeiçoamento dos procedimentos, dos métodos e do funcionamento dos serviços públicos.

Perante a necessidade de ver assegurada a disciplina financeira e orçamental e de garantir o rigor e a transparência na gestão dos dinheiros públicos, o Tribunal está confrontado com desafios diversos e complexos devidos às novas formas de gestão de serviços públicos, à transformação do Estado social num Estado regulador, à adopção pela Administração Pública de formas jurídico-privadas de actuação, bem como às exigências de qualidade acrescida das despesas públicas. Do mesmo modo, quanto à receita pública há novas obrigações visando a regularidade, a eficiência, a justiça, a certeza, a previsibilidade e sobretudo a simplicidade e compreensibilidade do sistema fiscal para o contribuinte comum. Nesse sentido o Tribunal não pode deixar de ter uma actuação quotidiana que visa contrariar a imprevisibilidade,

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 94 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

instabilidade, complexidade e incerteza, factores que apenas favorecem a evasão fiscal e a corrupção.

Deste modo, cabe aos órgãos de Auditoria e Fiscalização como o Tribunal de Contas uma tarefa essencial de credibilização das finanças públicas tendentes à boa e correcta utilização dos dinheiros públicos.

De facto, os Estados e as democracias contemporâneas não podem ficar à mercê de considerações de mero curto prazo nem de instrumentos burocráticos e opacos de decisão e de utilização dos meios financeiros da comunidade.

Daí que as actividades de fiscalização da execução dos Orçamentos de Estado e de apuramento das responsabilidades no âmbito da utilização e aplicação de dinheiros públicos proveniente da cobrança de impostos aos cidadãos contribuintes obriguem à consolidação e reforço da actividade dos tribunais de contas e dos órgãos superiores de auditoria.

7. Falar de fiscalização orçamental obriga a compreender a natureza do consentimento parlamentar, onde os cidadãos contribuintes, através dos seus representantes, autorizam anualmente a cobrança de receitas e a realização de despesas.

Há assim, que assegurar que o Governo, ao realizar as despesas e ao cobrar as receitas, cumpra o plano aprovado pelo Parlamento. O Executivo terá de executar o Orçamento do Estado dentro dos limites da lei e da autorização política que recebeu, aplicando os recursos da melhor maneira para obter os objectivos propostos, evitando os desperdícios e a má utilização dos dinheiros públicos. A fiscalização da execução orçamental assume, assim, uma importância significativa, uma vez que importa prever a existência de mecanismos de controlo que permitam aos órgãos representativos certificarem-se da correcta e adequada gestão orçamental.

8. A Constituição portuguesa é muito parca em referências aos diversos tipos de fiscalização, apesar de ser mais clara neste domínio do que o era a anterior lei fundamental. Assim, o artigo 107º diz o seguinte: “A execução do Orçamento será

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 95 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele Tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social”.

Estamos perante referências à fiscalização jurisdicional e política -, sendo certo que, além destes dois tipos, ainda há a referir o controlo interno exercido pela própria Administração Pública. Devemos, portanto, referir três tipos de fiscalização: política, administrativa e jurisdicional.

A fiscalização política cabe à Assembleia da República e traduz-se quer na apreciação anual da Conta Geral do Estado, nos termos do citado artigo 107º, quer na apreciação, ao longo do ano, do modo como os Governos vão executando os Orçamentos e pondo em prática as suas políticas económico-financeiras.

Quanto à fiscalização administrativa, consultar os artigos 62.º a 66.º da presente lei.

A fiscalização jurisdicional da execução do Orçamento do Estado está confiada ao Tribunal de Contas, que é constitucionalmente um verdadeiro Tribunal e órgão supremo de auditoria integrado no poder judicial (artigo 209 n.º 1 al. c) ao qual compete:

- a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- b) Fiscalizar a legalidade das despesas públicas e
- c) Julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe (Cf. Art. 214 n.º1 da CRP).

O Tribunal de Contas tem uma integração especial no poder judicial, não estando na dependência do Conselho Superior de Magistratura. É constituído por um Presidente e 18 juizes, equiparados aos juizes do Supremo Tribunal de Justiça, funcionando junto dele como agente do Ministério Público o Procurador Geral da República, representado por três procuradores gerais adjuntos (artigo 29º n.º1 da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto). O Presidente do Tribunal é nomeado pelo Presidente da República sob proposta do Governo, por um mandato de 4 anos.

9. A existência do Tribunal de Contas vem do século passado na tradição francesa do “Cour de Comptes”, criado em 1807 por Napoleão. A sua origem encontra-se na

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 96 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

unificação da administração e jurisdição financeira operada pelo Marquês de Pombal no Erário Régio (carta de Lei 22/12/1761), o qual viria a ser extinto por Mouzinho da Silveira – pela Lei nº 22 (16/5/1833), Por proposta da comissão encarregada de liquidar as contas do Erário (Dec. de 14 de Setembro de 1833) chegou a ser prevista logo em 1837 a criação do Tribunal de Contas, que, no entanto, apenas viria a ser constituído pelo Decreto 10 de Novembro de 1849.

Em 1911, o Tribunal foi momentaneamente extinto e substituído pelo Conselho Superior da Administração Financeira do Estado, depois chamado Conselho Superior de Finanças.

Na actual fase, o Tribunal de Contas é organizado e regulado, no seu essencial pela Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, também conhecida como Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

10. A competência do Tribunal é ampla e complexa, não sendo apenas jurisdicional mas também de auditoria e de controlo financeiro. Nela poderemos distinguir segundo o Professor Sousa Franco quatro grandes áreas:

Competência consultiva – ver anotação ao artigo 72.º.

Competência jurisdicional – O Tribunal de Contas julga e efectiva responsabilidades financeiras.

Fiscalização “a priori” das despesas públicas – O Tribunal examina e concede o visto ou emite declaração de conformidade relativamente a diversos actos geradores de despesa (artigo 5º nº1 al. c) da Lei 98/97 de 26 de Agosto), v.g. actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado e Regiões autónomas, contratos escritos de obras públicas e aquisição de bens e serviços que impliquem despesa.

Fiscalização concomitante e sucessiva – O Tribunal de Contas fiscaliza concomitantemente e “a posteriori” ou sucessivamente recorrendo para isso à moderna técnica da auditoria, avaliando procedimentos administrativos relativos a actos que impliquem despesas de pessoa e contratos que não estejam sujeitos a visto

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 97 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

prévio (artigo 49º das lei 98/97 de 26 de Agosto), verificando as contas das entidades sujeitas à sua prestação e seus respectivos sistemas de controlo interno, entre outras (artigo 50º da lei 98/97 de 26 de Agosto).

Competências puramente administrativas – Genericamente previstas no artigo 6º da lei 98/97 de 26 de Agosto, devem incluir-se aqui a aprovação do seu orçamento anual, incluindo o dos cofres (artigo 32º al. a) da Lei 98/97 de 26 de Agosto), a definição das linhas gerais de organização e funcionamento dos seus serviços de apoio técnico (artigo 32º al. c) da Lei 98/97 de 26 de Agosto) e ainda a capacidade de publicar instruções dirigidas às entidades sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas.

11. O visto ou declaração de conformidade é o acto do tribunal através do qual se faz a apreciação da generalidade dos factos ou actos de despesa que podem ser validamente realizados, desde que obedeçam à legalidade e ao cabimento orçamental.

A Lei 98/97 concebe o Visto como condição de produção de efeitos do acto a que se refere. A doutrina discute, porém, se o visto gera apenas a ineficácia do acto, sendo um mero acto administrativo. Tal foi a posição de MARCELLO CAETANO, TEIXEIRA RIBEIRO, SOARES MARTINEZ, PINHEIRO FARINHA e ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA. Ao invés, a moderna doutrina alude que estamos perante um acto de natureza jurisdicional, que gera a anulação do acto relativamente ao qual houve recusa. Os primeiros a defender este ponto de vista foram SOUSA FRANCO, ÁGUEDO DE OLIVEIRA, TRINDADE PEREIRA J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, tendo as últimas leis orgânicas do Tribunal assumido esta orientação.

Quanto à natureza do visto importa referir que trata-se de um acto através do qual se assegura um controlo de legalidade de decisões com implicações financeiras (actos ou contratos). O acto é da responsabilidade de um órgão independente, a que a Constituição atribui a natureza de verdadeiro tribunal especializado em matéria financeira integrado no poder judicial. As decisões sobre o visto constituem caso

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 98 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

julgado material, sendo insusceptíveis de ser reapreciados, uma vez esgotados os mecanismos de recurso previstos na lei n.º 98/97. Ao contrário do que se verificava antes da aprovação da Constituição de 1976, não cabe ao Conselho de Ministros o poder de reapreciar decisões do Tribunal de Contas quanto ao visto. Aliás, era esta faculdade de o Conselho de Ministros intervir como órgão de recurso que suscitava o carácter híbrido do Tribunal de Contas, antes de 1976, com forte componente de índole administrativa.

Apesar de o processo de visto não ser contraditório, mas inquisitório, o certo é que, como salientava o Prof. Sousa Franco “basta a imparcialidade e a independência, aliadas à função de mera aplicação do Direito, para caracterizar a função jurisdicional e os actos jurisdicionais”.

12. O visto não consiste, porém, numa mera verificação administrativa, que cabe à administração financeira do Estado e aos organismos executores do Orçamento. Estamos perante, um acto jurisdicional.

Os vistos do Tribunal de Contas são de legalidade;

Os actos sujeitos a visto podem produzir todos os seus efeitos antes da respectiva emissão excepto no que respeita aos pagamentos a que derem causa (artigo 45.º n.º1 da Lei 98/97). A recusa do visto só implica, porém, a respectiva ineficácia desses actos após a sua notificação aos interessados (artigo 45.º n.º2 da Lei 98/97). Ainda assim, os pagamentos decorrentes de um acto a que foi recusado o visto podem ser efectuados desde que esses mesmos pagamentos se reportem a períodos anteriores à notificação da recusa do visto (artigo 45.º n.º3 da Lei 98/97).

Assim, a natureza do visto deve ser apreciada à luz de dois critérios: o do carácter do órgão que o produz e do conteúdo próprio da decisão em que se consubstancia.

Em razão do carácter do órgão que o produz, há que insistir que a Constituição da República concedeu ao Tribunal de Contas a natureza de um verdadeiro tribunal especializado em matéria financeira. Não é, por isso, um órgão da Administração, ainda que exerça poderes de carácter administrativo, o que também acontece com os

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 99 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

tribunais judiciais. Insista-se que entre os poderes jurisdicionais, temos o julgamento das contas, a aplicação de sanções e a efectivação da responsabilidade financeira por meio de decisões de carácter jurisdicional.

Nestes termos, e quanto ao conteúdo próprio da decisão em que o visto se consubstancia, há que dizer que estamos perante a apreciação da legalidade de um acto administrativo. Não estamos, por isso, perante qualquer um dos passos do processo administrativo de liquidação e pagamento mas sim face a um acto enxertado nesse processo. Assim, o visto de legalidade ou a sua recusa constitui caso julgado material.

Encontramo-nos, deste modo, face à apreciação de um acto complexo, e não de um projecto de acto, sobre o qual o Tribunal tem de se pronunciar obrigatoriamente, em princípio antes que ele produza efeitos. Estamos, pois, perante uma decisão de apreciação de legalidade, que é susceptível de recurso (Artº 79º nº1 a) da LOPTC). Não há dúvidas, portanto, de que estamos perante uma autêntica decisão de natureza jurisdicional.

Aliás, é mesmo possível que o acto sobre o qual incide o visto produza efeitos independente da emissão deste (Artº 45º nº1 da LOPTC). Aí o visto não poderá ser encarado como mera condição de eficácia. A recusa faz cessar a produção de efeitos, uma vez que procede à anulação do acto sobre que recai (Artº 45º nº 2 da LOPTC).

Deste modo, a recusa do visto determina a cessação da generalidade dos efeitos do acto sobre que recai, por via da anulação deste. E a cessação dos efeitos verifica-se em regra ex tunc.

Deste modo, só a consideração do visto de legalidade como acto jurisdicional, produzindo a anulação do acto a que respeita, no caso de recusa, permite de um modo coerente compreender a natureza da decisão do Tribunal de Contas quer nas situações regra, quer nas excepções.

Apesar da importância formal do visto, verifica-se nos últimos anos uma perda da sua relevância prática, designadamente em razão do estipulado no artigo 45º

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 100 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

(LOPTC) quanto à produção de efeitos não financeiros de actos submetidos a fiscalização prévia. A referência a efeitos não financeiros gerou a tendência para a execução de factos consumados perante os quais se vê confrontada a 1ª Secção do Tribunal de Contas, já que a recusa do visto não impede a realização de pagamentos, já não a título de preço, mas a título de indemnização por força da responsabilidade civil dos entes públicos. No entanto, os compromissos do Estado português em matéria de défices excessivos no âmbito da União Europeia continua a aconselhar uma fiscalização prévia eficaz, ainda que apenas limitada aos actos e contratos de maior dimensão e de mais relevantes consequências orçamentais e financeiras.

13. A natureza do Tribunal de Contas como verdadeiro órgão jurisdicional confere à instituição uma competência que tende a tornar-se cada vez mais relevante, que corresponde à responsabilização financeira dos decisores que utilizem dinheiros públicos.

“Os titulares dos cargos políticos respondem política, civil e criminal e financeiramente pelos actos e omissões que pratiquem no âmbito do exercício das suas funções de execução orçamental, nos termos da legislação aplicável, a qual tipifica as infracções criminais e financeiras, bem como as respectivas sanções, conforme sejam ou não cometidas com dolo” estipula o nº1 do art. 70º da L.E.O. e com culpa quanto às infracções financeiras (artigo 61º nº 5 e artigo 67º nº 3 da lei 98/97 de 26 de Agosto).

Por seu lado, o nº 2 do artigo 70º da L.E.O. acrescenta que “os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal, disciplinarmente e financeiramente pelas suas acções e omissões de que resulte violação das normas de execução orçamental, nos termos do artigo 271º da Constituição e da legislação aplicável.

Consagra-se aqui o princípio da responsabilidade pelos actos de execução orçamental. Portanto, quanto ao agente que pratique um acto de execução do Orçamento, violando a lei, prevê-se que fique sujeito a diversas sanções ou, pelo

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 101 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

menos, obrigado a proceder a uma reparação ou reposição em consequência do acto praticado. No entanto, quanto ao valor jurídico do acto, o desrespeito da lei orçamental e do cabimento geram a invalidade do acto – sendo, por exemplo, consideradas como inexistentes as dotações orçamentais contra legem.

14. De um modo necessariamente sintético, procederemos a uma análise de alguns dos aspectos fundamentais que permitem a compreensão do lugar do Tribunal de Contas na ordem jurídico-constitucional portuguesa.

Verdadeiro tribunal, com competências jurisdicionais mas também de auditoria, o Tribunal de Contas desempenha uma função que ganha crescente importância, sobretudo em razão da sua inserção no sistema europeu de órgãos superiores de fiscalização e auditoria.

Se é verdade que, sobretudo a propósito do visto prévio ou da declaração de conformidade, há legítimas dúvidas sobre a eficácia e prestígio desse investimento, sobretudo na vigência da lei nº 98/97, o certo é que é chegado o momento de fazer uma escolha decisiva: entre manter o visto, porventura mais concentrado nos actos ou contratos de maior significado orçamental ou financeiro, e ver, pouco a pouco, o definhamento do instituto acompanhado da sua limitada ou praticamente nula eficácia. O visto prévio não constitui um instrumento sagrado. Se se revelar que é pouco eficaz, nada aconselha a sua manutenção. No entanto, pensamos que na presente fase ainda faz sentido, sem, porém, esquecer a crescente importância da fiscalização concomitante – na medida em que as observações e recomendações efectuadas, sendo contemporâneas da actividade orçamental fornecem os melhores indicadores, aptos a revelar a evolução da execução orçamental, quer no tocante ao défice orçamental, quer em relação às necessidades de financiamento e à gestão da dívida pública.

Eis porque são indispensáveis coordenações efectivas entre os diferentes tipos de fiscalização externa confiados ao Tribunal de Contas (prévia, concomitante e sucessiva), bem como uma colaboração estreita entre os sistemas de controlo

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 102 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

interno da Administração financeira do Estado e a actividade do Tribunal, sem esquecer a esfera da fiscalização política, a cargo da Assembleia da República - a qual parte do parecer do Tribunal de Contas, que habilita os deputados a terem um quadro de fundo coerente e actuante.

O maior rigor técnico, a transparência, a simplificação administrativa e o apuramento oportuno de responsabilidades constituem as únicas garantias para que a consolidação financeira e orçamental seja um factor de desenvolvimento económico, social e humano.

Num tempo de crise das instituições, o Tribunal não escapa às dúvidas e às perplexidades do mundo contemporâneo. No entanto, há desafios constitucionais, políticos e económicos que apontam no sentido de necessidade de um reforço de competências, em nome da eficácia, da oportunidade e da não impunidade. Desde as recomendações às sanções aplicadas há um pano de fundo comum, que tem de ser respeitado e aprofundado e esse é o da necessidade de o Tribunal seguir o dinheiro público, proveniente dos impostos e tributos pagos pelos contribuintes, para onde quer que vá, em nome da legalidade, da economia, da eficiência e da eficácia, e de responsabilizar todos os agentes ou gestores que apliquem esses recursos.

15. A fiscalização política cabe à Assembleia da República e traduz-se quer na apreciação anual da Conta Geral do Estado, nos termos do artigo 107.º da Constituição (controlo *a posteriori*); quer na apreciação, ao longo do ano, do modo como os Governos vão executando os Orçamentos e pondo em prática as suas políticas económico-financeiras (apreciação dos orçamentos provisórios) (controlo concomitante). Estas fiscalizações (concomitante e *a posteriori*) junta-se à fiscalização que a Assembleia da República exerce *ex ante*. Com efeito, é preciso não esquecer que ao votar o Orçamento do Estado, a Assembleia da República “exerce uma primeira fiscalização” (CARLOS MORENO, *Gestão e controlo dos dinheiros públicos*. Lisboa: UAL, 1998, p. 303).

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 103 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

16. No exercício da fiscalização *a posteriori* e concomitante, a Assembleia da República é assistida tecnicamente pelo Tribunal de Contas: “este emite não só parecer, não vinculativo, sobre a Conta Geral do Estado, com destino à AR, como a assiste durante a execução orçamental até ao momento da publicação daquela conta” (CARLOS MORENO, *Gestão e controlo dos dinheiros públicos*. Lisboa: UAL, 1998, p. 303).

17. O Parlamento poderá recusar a sua aprovação à Conta Geral do Estado apresentada e responsabilizar politicamente o Governo em funções, se for o mesmo que executou o Orçamento do Estado. Refira-se ainda que, segundo o artigo 197º da CRP, a Assembleia pode ainda votar moções de censura ao executivo, que deverão ser propostas ou por um quarto dos Deputados em efectividade de funções ou por qualquer grupo parlamentar. A aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções implica a demissão do Governo (artigo 194º nº1 f) da CRP).

Além disso, a Assembleia da República poderá accionar os mecanismos de responsabilização política, ou solicitar informações sobre o modo como se processa a execução orçamental.

18. A fiscalização administrativa ou controlo interno não mereceu consagração constitucional, ainda que a lei de enquadramento orçamental se lhe refira no artigo 58º nº2 e 4º. Esta compete à própria unidade responsável pela realização das despesas ou da liquidação das receitas, assim como às entidades que lhe sejam hierarquicamente superiores e de tutela, a órgãos de inspecção e controlo administrativo, à Direcção Geral do Orçamento, através das respectivas delegações nos ministérios e agora dos controladores orçamentais.

19. Quanto às receitas públicas, a fiscalização visa verificar se foram liquidadas a quem deviam e pelo montante devido, se houve omissões e se as entradas foram correctamente contabilizadas. Neste caso está cometido à Inspeção-Geral de

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 104 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

Finanças, bem como às entidades encarregadas da respectiva realização: à Direcção Geral dos Impostos, à DGAEC, à DGT e ao IGCP.

20. Quanto às despesas públicas, a fiscalização administrativa está sobretudo orientada para aspectos de legalidade e de cabimento orçamental e é realizada a priori. Ela é feita fundamentalmente pelo Ministério das Finanças através da Direcção Geral do Orçamento – à qual compete superintender na execução orçamental e na contabilidade do Estado, garantindo a regularidade e a economia respectivas.

Como se sabe, para que uma despesa se realize é necessário seguir um processo que abrange diversas fases correspondentes à liquidação, autorização de pagamento e pagamento.

As operações de liquidação cabem em regra à Direcção Geral do Orçamento ou aos serviços dotados de autonomia financeira.

21. Na concretização das despesas, importa referir o respeito pelo princípio da unidade de tesouraria, que levou à criação do chamado Banco do Tesouro através do qual se realiza uma gestão articulada dos meios de tesouraria do Estado, em ligação com o Instituto de Gestão do Crédito Público (Artº 4º nº2 e artº 5º nº2 dos Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público (Decreto-Lei nº 160/96 de 4 de Setembro)), ao qual cabe a administração dos fundos mobiliários do Estado.

22. A fiscalização política cabe à Assembleia da República e traduz-se quer na apreciação anual da Conta Geral do Estado, nos termos do artigo 107.º da Constituição (controlo a posteriori); quer na apreciação, ao longo do ano, do modo como os Governos vão executando os Orçamentos e pondo em prática as suas políticas económico-financeiras (apreciação dos orçamentos provisórios) (controlo concomitante). Estas fiscalizações (concomitante e a posteriori) junta-se à fiscalização que a Assembleia da República exerce ex ante. Com efeito, é preciso não esquecer que ao votar o Orçamento do Estado, a Assembleia da República “exerce

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 105 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

uma primeira fiscalização” (Carlos Moreno, *Gestão e controlo dos dinheiros públicos*. Lisboa: UAL, 1998, p. 303).

23. No exercício da fiscalização a posteriori e concomitante, a Assembleia da República é assistida tecnicamente pelo Tribunal de Contas: “este emite não só parecer, não vinculativo, sobre a Conta Geral do Estado, com destino à AR, como a assiste durante a execução orçamental até ao momento da publicação daquela conta” (Carlos Moreno, *Gestão e controlo dos dinheiros públicos*. Lisboa: UAL, 1998, p. 303).

24. O Parlamento poderá recusar a sua aprovação à Conta Geral do Estado apresentada e responsabilizar politicamente o Governo em funções, se for o mesmo que executou o Orçamento do Estado. Refira-se ainda que, segundo o artigo 197º da CRP, a Assembleia pode ainda votar moções de censura ao executivo, que deverão ser propostas ou por um quarto dos Deputados em efectividade de funções ou por qualquer grupo parlamentar. A aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções implica a demissão do Governo (artigo 194º nº1 f) da CRP).

Além disso, a Assembleia da República poderá accionar os mecanismos de responsabilização política, ou solicitar informações sobre o modo como se processa a execução orçamental.

V-A – O controlo orçamental e a responsabilidade financeira

1. A responsabilidade pela prática de actos financeiros é uma das consequências da produção de actos financeiros ilegais ou irregulares. Enquanto no tocante ao valor jurídico do acto pode cominar-se a sua inexistência, invalidade, ineficácia ou mera irregularidade, já no que se refere ao agente que o praticou há que prever as sanções

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 106 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS E MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

ou outras consequências que decorram da violação da lei. Há, ainda assim, os seguintes tipos de responsabilidade a considerar:

2. Responsabilidade política — accionada essencialmente pelo Parlamento, dando origem a um eventual juízo político de censura, que pode ir até à demissão do Governo, pelo funcionamento dos mecanismos constitucionais ou à realização de inquérito parlamentar (Artºs 117º, nº 1, 190º e 191º da CRP).

3. Responsabilidade criminal — neste caso há a distinguir os crimes de responsabilidade (em que incorrem os titulares de cargos políticos, por atentarem contra o disposto na legislação da contabilidade pública, contra a propriedade da Administração e a guarda e correcta utilização dos dinheiros públicos) — Artºs 117º e 130º da CRP e Lei nº 34/87, de 6 de Julho —, bem como os crimes financeiros consagrados na lei penal (corrupção — Artºs 424º e segs. do C. Penal; abuso de confiança — Artº 300º do C. Penal).

4. Responsabilidade civil — aqui está em causa a reparação indemnizatória dos prejuízos causados ao Estado e outras entidades públicas pela prática culposa de actos financeiros ilegais.

5. Responsabilidade disciplinar — aplica-se aos agentes administrativos ou a outros entes sujeitos a poder disciplinar, qualificando nalguns casos a lei financeira determinados comportamentos como passíveis de procedimento disciplinar, além dos que constam nas leis gerais — designadamente no Estatuto Disciplinar dos Agentes do Estado.

6. Responsabilidade financeira *stricto sensu* — em certos casos, a lei obriga à reintegração dos fundos públicos objecto de prática ilegal ou irregular por parte das entidades responsáveis. Estamos perante uma «responsabilidade distinta das anteriores, designadamente pelo carácter misto (punitivo e reintegratório) e pelo facto de se referir ao valor dos fundos que foram colocados em risco pelo acto praticado ou que deste foram objecto» — como afirma o Prof. António de Sousa Franco. Atenhamo-nos ao caso da responsabilidade financeira *stricto sensu*. Esta

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 107 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

tem como fundamento a reintegração da Fazenda Nacional pelo valor em que foi lesada, envolvendo os valores objecto da lesão, não o prejuízo causado, e abrangendo, eventualmente, a reintegração (reposição) e a punição (multa). Estamos perante o julgamento de contas ou a prestação de contas, pelo que a prova sobre o modo como foram utilizados os dinheiros públicos cabe a quem tem a seu cargo a respectiva utilização (como no caso do fiel depositário).

7. Quanto às responsabilidades criminal, civil e disciplinar, quando o Tribunal de Contas toma conhecimento de que pode haver lugar a elas, deve encaminhar os elementos indiciatórios ou probatórios para os tribunais criminal e cível, respectivamente, e para entidade que detenha o poder disciplinar.

«Os titulares de cargos políticos respondem financeira, civil e criminalmente pelos actos e omissões que pratiquem no âmbito do exercício das suas funções de execução orçamental, nos termos da constituição e demais legislação aplicável, a qual tipifica as infracções criminais e financeiras, bem como as respectivas sanções, conforme sejam ou não cometidas com dolo» - assim prevê o n.º 1 do Art.º 70.º desta lei.

Por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo estabelece que «os funcionários e agentes são responsáveis disciplinar, financeira, civil e criminalmente pelos seus actos e omissões de que resulte violação das normas de execução orçamental, nos termos do Art.º 271.º da Constituição e demais legislação aplicável». Recorde-se que o princípio da «responsabilidade dos funcionários e agentes», previsto no Art.º 271.º da CRP, foi objecto de clarificação na revisão constitucional de 1989, quando se acrescentou um inciso, segundo o qual as acções ou omissões, de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, para serem relevantes, terão de ser «praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício».

8. O Tribunal de Contas julga e efectiva responsabilidades financeiras – sancionatórias ou reintegratórias - mediante processo de julgamento de contas, fixação de débitos e declaração de impossibilidade de julgamento e ainda de multa

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 108 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

(artigo 5º nº 1 al. e) e artigo 58º da lei 98/97 de 26 de Agosto). O Tribunal de Contas aprecia ainda os recursos das suas decisões jurisdicionais e sobre a concessão de visto (artigo 77º nº 1 al. a) e artigo 79º da lei 98/97 de 26 de Agosto).

9. A responsabilidade financeira constitui a «pedra de toque» para a caracterização das competências específicas do Tribunal de Contas, como órgão jurisdicional que dirige e julga questões ligadas a litígios entre o «Estado e os particulares suscitados ex officio por imposição da lei ou por actuação do Ministério Público, como representante dos interesses do Estado ou como defensor da legalidade, arrancando de um intuito de proteger o interesse público, com verificação da responsabilidade de particulares, em regra conexos com o interesse público porque seus responsáveis de autoridade, funcionários, agentes ou mesmo beneficiários de dinheiros públicos» - no dizer do Prof. Sousa Franco.

10. Cabe em exclusivo ao Tribunal de Contas a efectivação de responsabilidades financeiras decorrentes da prática de actos ilegais ou irregulares de gestão e utilização de dinheiros e valores públicos. Sublinhe-se que recentemente (Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto) a jurisdição ou seja, o poder de julgar foi alargado a todas as entidades que utilizem ou beneficiem de fundos públicos, independentemente da sua natureza, privada ou pública, e ainda a todos os gestores de dinheiros ou valores públicos, deixando assim de haver sectores que escapem ao controlo financeiro e jurisdição do Tribunal.

Estamos perante um dos aspectos essenciais do exercício de poderes jurisdicionais do Tribunal de Contas. Trata-se, no fundo, de tirar as devidas consequências do exercício da jurisdição – pelo apuramento e efectivação de responsabilidades, através da produção dos competentes e adequados meios de prova.

11. Se insistimos no conceito de responsabilidade financeira stricto sensu, com a sua especificidade própria, é para deixar claro que estamos diante de uma realidade distinta dos restantes tipos de responsabilidade, já que neste caso é o interesse geral ou o bem comum ligado ao dever dos cidadãos de contribuir para o financiamento

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 109 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

das despesas públicas, através do pagamento de tributos, que obriga a uma defesa especialmente rigorosa dos dinheiros e valores públicos.

12. A responsabilidade financeira é pessoal (solidária ou subsidiária), não recaindo sobre órgãos ou serviços. A obrigação de repor dinheiros gastos de modo ilegal ou irregular constitui a forma mais comum de efectivação da responsabilidade financeira. Segundo o Artº 59º, nº 1 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto: «nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou outros valores e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer». Estão, assim, em causa, nos termos deste preceito legal, três situações: alcance, desvio de dinheiros ou outros valores e pagamentos indevidos. Mas pode, ainda o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor todas as importâncias não arrecadadas em prejuízo do erário público nos casos de prática, autorização ou sancionamento doloso que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas em violação das normas legais aplicáveis.

13. A efectivação da responsabilidade é feita por sentença condenatória do Tribunal de Contas, proferida em colectivo e com respeito pelo princípio do contraditório (Artºs 13º e 79º da Lei nº 98/97). O Tribunal pode relevar ou reduzir a responsabilidade financeira quando se verifique negligência, «devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou relevação» (Artº 64º nº 2 da Lei 98/97).

14. A responsabilidade recai sobre o «agente ou agentes da acção» (Artº 61º nº 1 da Lei 98/97), ou seja, sobre a pessoa a quem o facto ilícito é imputável e, subsidiariamente, sobre os membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados, exatores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, se forem estranhos ao facto, quando por «permissão ou ordem sua, o agente tiver praticado o facto sem se verificar a falta ou impedimento daquele a que pertenciam as correspondentes funções»; quando «por

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 110 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal reconhecida, haja sido designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto»; e quando «no desempenho das suas funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de um controlo interno» (Artº 62º nº 3 da Lei 98/97).

15. Na responsabilidade pelos alcances não há a consagração de uma responsabilidade objectiva. O que realmente se verifica é que a lei coloca a cargo do responsável, desde que em funções, o ónus de provar que agiu sem culpa, o que não deve estranhar-se porquanto, também no domínio da responsabilidade civil contratual, a lei estabelece uma presunção de culpa do devedor (cfr. Artº 799º do Código Civil).

16. Por seu lado, os casos em que o Tribunal de Contas pode aplicar multas, por infracções de natureza financeira, são os que vêm indicados no Artº 65º da Lei nº 98/97, ou seja: não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das quantias devidas; violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas; falta de efectivação ou retenção indevida dos descontos legalmente obrigatórios a efectuar ao pessoal; violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património; adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei, utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista, bem como ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento e utilização indevida de fundos movimentados por operações de tesouraria para financiar despesas públicas.

17. Para além destas situações, o Tribunal de Contas pode ainda aplicar multas perante a falta injustificada de remessa de contas, da sua remessa tempestiva ou de apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 111 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.

sua verificação; falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter, de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para prestação de declarações; falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal; inobservância dos prazos legais de remessa ao Tribunal dos processos relativos a actos ou contratos que produzam efeitos antes do visto; introdução nos processos de elementos susceptíveis de induzirem o Tribunal em erro (Art.º 66º).

Estas multas têm um limite máximo (hoje o montante é de € 2494) e as previstas no Artº 65º o montante equivalente a metade do vencimento líquido anual dos responsáveis ou, quando os responsáveis não percebam vencimentos, a correspondente remuneração de um director-geral.

As multas são graduadas de acordo com a gravidade da falta, o grau de culpa dos agentes, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica e a existência de antecedentes (Artº 67º, n.º 2). Como já se disse, a aplicação das multas não impede que se efectivem em simultâneo as reposições devidas (cf. Artº 65º, n.º 5).

18. A introdução do feito em juízo, para efeitos de julgamento de responsabilidade financeira, cabe em primeiro lugar ao Ministério Público e subsidiariamente, apenas se aquele não acusar, ou a quem tenha a direcção, tutela ou superintendência dos organismos ou serviços em causa, no caso das Auditorias do Tribunal de Contas ou dos responsáveis pelos órgãos de controlo interno no caso das Auditorias realizadas pelos mesmos.

Advertência: os presentes apontamentos constituem um apanhado geral e resumido das anotações e 112 comentários desenvolvidos constantes da obra GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS E MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, 2007, no prelo, e não podem ser, em caso algum, objecto de cópia ou citação sem prévia autorização dos autores.

A leitura dos presentes apontamentos não deverá ser feita sem a consulta das obras aconselhadas no âmbito da cadeira de Direito Financeiro e Fiscal, do 3.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e sem o acompanhamento dos docentes responsáveis pela leccionação das aulas práticas.