

Quadro Plurianual de Programação Orçamental

RELATÓRIO N.º 06/2025 – FS/SRATC
AUDITORIA



SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Relatório n.º 06/2025 – FS/SRATC
Auditoria ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental

Ação n.º 25/D172

Aprovação: 18-09-2025

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

Palácio Canto

Rua Ernesto do Canto, n.º 34

9504-526 Ponta Delgada

Telefone: 296 304 980

sra@tcontas.pt

www.tcontas.pt

Salvo indicação em contrário, a referência a normas legais reporta-se à redação indicada em apêndice ao presente documento.

As hiperligações e a identificação de endereços de páginas eletrónicas referem-se à data da respetiva consulta, sem considerar alterações posteriores.

Índice

Índice de quadros	4
Siglas e abreviaturas	5
Sumário	6

PARTE I INTRODUÇÃO

1. Fundamento	8
2. Natureza, âmbito e objetivos	8
3. Entidade auditada	8
4. Fases da auditoria e metodologia	9
5. Condicionantes e limitações	9
6. Contraditório	10

PARTE II ENQUADRAMENTO

7. Programação orçamental plurianual no contexto da União Europeia e nacional	11
8. Quadro Plurianual de Programação Orçamental nas Regiões Autónomas	15
9. Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras	16
10. Conselho Económico e Social dos Açores	17

PARTE III OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

11. Regulamentação da caracterização dos programas orçamentais	18
12. O Programa de Estabilidade como referência do QPPO	18
13. Os quadros plurianuais de programação orçamental aprovados	19
13.1. <i>Frequência e prazos</i>	19
13.2. <i>Limites de despesa fixados</i>	21
13.2.1. <i>QPPO 2022-2025</i>	22
13.2.2. <i>QPPO 2025-2028</i>	23
13.2.3. <i>Proposta de QPPO 2026-2029</i>	25
13.3. <i>A execução da despesa programada</i>	26
14. Evolução expetável	27

PARTE IV CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

15. Principais conclusões	28
---------------------------	----

16. Recomendações	31
17. Vista ao Ministério Público e assessores	31
18. Decisão	32
Conta de emolumentos	33
Ficha técnica	34
Anexo – resposta dada em contraditório	35
Apêndices	
I – QPPO aprovados até 2025	39
II – Legislação citada	41
III – Índice do dossiê corrente	42

Índice de quadros

Quadro 1 – Iniciativas legislativas respeitantes aos QPPO aprovados na Região Autónoma dos Açores	20
Quadro 2 – QPPO 2022-2025 e atualização no Orçamento de 2022	22
Quadro 3 – QPPO 2025-2028	23
Quadro 4 – QPPO 2025-2028 e atualizações aprovadas pelo Orçamento de 2025	24
Quadro 5 – Proposta de QPPO 2026-2029	25
Quadro 6 – QPPO 2022-2025 – execução do programado em 2022	26
Quadro 7 – QPPO 2022-2025 – execução do programado em 2023	26

Siglas e abreviaturas

CAPF	—	Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras
CESA	—	Conselho Económico e Social dos Açores
cf.	—	confrontar
DROT	—	Direção Regional do Orçamento e Tesouro
doc.	—	documento
doc. ^{os}	—	documentos
FMI	—	Fundo Monetário Internacional
LEO	—	Lei de Enquadramento Orçamental
LFRA	—	Lei das Finanças das Regiões Autónomas
LOPTC	—	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
n.º	—	número
n. ^{os}	—	números
ORAA	—	Orçamento da Região Autónoma dos Açores
p.	—	Página
PAEF	—	Programa de Assistência Económica e Financeira
PE	—	Programa de Estabilidade
PEC	—	Pacto de Estabilidade e Crescimento
pp.	—	Páginas
QFP	—	Quadro Financeiro Plurianual
QPDP	—	Quadro Plurianual das Despesas Públicas
QPPO	—	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
UE	—	União Europeia

Sumário

O que auditámos?

O Tribunal de Contas analisou a implementação do quadro plurianual de programação orçamental na Região Autónoma dos Açores, tendo como objetivo examinar os procedimentos subjacentes à sua elaboração, bem como o impacto dos limites fixados nos orçamentos da Região Autónoma dos Açores.

O que concluímos?

- Os pressupostos dos limites de despesa fixados nos quadros de programação orçamental não se encontram suficientemente desenvolvidos e caracterizados.
- A frequência e os prazos previstos legalmente para apresentação de propostas de quadros plurianuais de programação orçamental não foram integralmente respeitados.
- Sendo o quadro plurianual de programação orçamental uma referência para a elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, a sua aprovação em data próxima da entrega da proposta de orçamento por parte do Governo Regional na Assembleia Legislativa limita a sua utilidade.
- O QPPO 2022-2025 só poderia ser atualizado, para o horizonte temporal de 2023 a 2026, no decreto legislativo regional que aprovou o orçamento para 2022. De seguida, cabia ao Governo Regional apresentar uma nova proposta de quadro plurianual até 31 de maio de 2022, para o período de 2023 a 2026, o que não se verificou.
- Os quadros plurianuais para os períodos 2022-2025 e 2025-2028 estabelecem limites de despesa meramente indicativos para o primeiro ano de vigência, quando a Lei das Finanças das Regiões Autónomas prevê que esses limites devem ser vinculativos.
- A elaboração e aprovação do Orçamento para 2025 encontrava-se vinculada aos limites de despesa fixados para 2025, no QPPO 2025-2028, não tendo sido respeitado o disposto no n.º 5 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.
- O quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2026 a 2029 foi remetido à Assembleia Legislativa em 28-05-2025, com observância do prazo previsto no artigo 20.º, n.ºs 1 e 2, da LFRA, tendo a Comissão de Economia emitido parecer no dia 16-09-2025.

O que recomendamos?

À Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública:

- Na preparação da proposta de quadro plurianual, clarificar as bases de referência aos limites de despesa fixados no quadro plurianual de programação orçamental.
- Apresentar à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, até 31 de maio de cada ano, uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental.
- Na elaboração e execução do Orçamento regional, cumprir os limites de despesa vinculativos fixados no quadro plurianual de programação orçamental.
- Na preparação da proposta de quadro plurianual, conferir consistência entre as eventuais alterações ao quadro plurianual de programação orçamental, constante do articulado de cada orçamento da Região Autónoma dos Açores, e o mapa XI anexo do respetivo Orçamento.

PARTE I INTRODUÇÃO

1. Fundamento

- 1 No programa de fiscalização da Secção Regional do Tribunal de Contas 2025¹, encontra-se prevista a realização de uma auditoria ao quadro plurianual de programação orçamental.
- 2 A nível do Plano Estratégico Trienal do Tribunal de Contas para 2023-2025, a ação enquadra-se no objetivo estratégico 1 – «Controlo da Gestão» e no eixo prioritário 1.3 – «Acompanhar e auditar programas e reformas, designadamente as referentes à implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e dos sistemas contabilísticos, à descentralização de competências para as Autarquias Locais e para as entidades intermunicipais, à simplificação administrativa e à transformação digital».

2. Natureza, âmbito e objetivos

- 3 A ação revestiu a natureza de auditoria de conformidade², abrangendo o quadro plurianual de programação orçamental para os períodos de 2022 a 2025 e de 2025 a 2028.
- 4 A auditoria teve como objetivos analisar os procedimentos de construção e elaboração do quadro plurianual de programação orçamental (QPPO) e o seu impacto nos orçamentos da Região Autónoma dos Açores (RAA). Para o efeito, procurou-se avaliar as fontes, as informações e os critérios de elaboração do QPPO, bem como o impacto dos limites fixados no processo orçamental.

3. Entidade auditada

- 5 A entidade auditada foi a Direção Regional do Orçamento e Tesouro (DROT), que é o serviço executivo que, na estrutura orgânica do Governo Regional, detém competências nas áreas do orçamento, contabilidade, tesouro, crédito devido, seguros, património e setor público empresarial regional³.
- 6 De entre as atribuições da DROT destacam-se, por estarem mais diretamente ligadas ao âmbito da presente ação, as seguintes:
- Coadjuvar e apoiar o Secretário Regional na definição, execução e acompanhamento da política orçamental, financeira, patrimonial e fiscal⁴;

¹ Aprovado pela Resolução n.º 1/2024–PG, do Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 12-12-2024, publicada no Diário da República, 2ª série, n.º 2, de 3 de janeiro de 2025, e no Jornal Oficial, II série n.º 243, de 17 de dezembro de 2024.

² Conjugando características de análise de conformidade e de apreciação de resultados.

³ Cf. artigo 17.º, n.º 1, do Anexo I ao Decreto Regulamentar Regional n.º 16/2024/A, de 12 de novembro, no âmbito do XIV Governo Regional dos Açores

⁴ Cf. artigo 17.º, n.º 2, alínea a), do Anexo I ao Decreto Regulamentar Regional n.º 16/2024/A, de 12 de novembro.

- Promover a elaboração do orçamento regional e controlar a sua execução⁵;
- Acompanhar a execução dos diversos programas orçamentais⁶.

4. Fases da auditoria e metodologia

- 7 A realização da auditoria compreendeu as fases de planeamento, execução e elaboração do relato e do Relatório, de acordo com as metodologias constantes dos manuais de auditoria do Tribunal de Contas⁷, que acolhem as normas e orientações da *INTOSAI – Internacional Organisation of Supreme Audit Institutions*⁸, com as adaptações justificadas em função da natureza e objetivos da auditoria.
- 8 No desenvolvimento dos trabalhos seguiu-se o quadro metodológico que consta do Plano Global da Auditoria⁹, o qual envolveu, na fase de planeamento, o estudo do quadro legal e regulamentar disciplinador da matéria em análise, e, na fase de execução, a obtenção de elementos probatórios e a análise de informação pública extraída de outras fontes, designadamente, União Europeia, Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores e Conselho Económico e Social dos Açores, com vista à emissão de uma opinião ou juízo.
- 9 Não foram realizados trabalhos de campo.
- 10 As verificações efetuadas sustentaram-se na legislação vigente à data dos factos relatados, a qual é mencionada no [Apêndice II](#).
- 11 Os documentos que fazem parte do dossiê corrente constam de ficheiros eletrónicos, inseridos em pastas identificadas no [Apêndice III](#) por um número e uma descrição genérica do seu conteúdo. Nas referências feitas a esses documentos ao longo do relatório identifica-se apenas o respetivo número e, se for o caso, a página do ficheiro.

5. Condicionantes e limitações

- 12 Não se verificaram obstáculos ao normal desenvolvimento da ação, sendo de realçar a colaboração e a disponibilidade manifestada pela entidade auditada.

⁵ Cf. artigo 17.º, n.º 2, alínea c), do Anexo I ao [Decreto Regulamentar Regional n.º 16/2024/A](#), de 12 de novembro.

⁶ Cf. artigo 20.º, n.º 1, alínea d), do Anexo I ao [Decreto Regulamentar Regional n.º 16/2024/A](#), de 12 de novembro.

⁷ [Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais](#) e [Manual de Auditoria e de Procedimentos](#).

⁸ Designadamente as ISSAI: 100 – Princípios fundamentais de auditoria do setor público; 400 – Princípios de auditoria de conformidade; 4000 – Norma para auditoria de conformidade.

⁹ Aprovado por despacho de 21-04-2025, exarado na Informação n.º 83-2025/DAT-UAT II, de 15-04-2025 (doc. I.02.02.01).

6. Contraditório

- 13 Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹⁰, o relato da auditoria foi remetido à entidade auditada, para, querendo, se pronunciar sobre o seu conteúdo.
- 14 A resposta obtida da Secretaria Regional do Planeamento e Administração Pública¹¹ foi tida em conta na elaboração do presente Relatório.
- 15 Nos termos do disposto na parte final do n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC, a resposta apresentada encontra-se reproduzida no Anexo do presente Relatório

¹⁰ Cf. Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada, por último, pela Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

¹¹ Cf. Doc. I.07.02.02.

PARTE II ENQUADRAMENTO

7. Programação orçamental plurianual no contexto da União Europeia e nacional

- 16 A programação orçamental plurianual, como corolário dos princípios fundamentais do equilíbrio, estabilidade e transparência orçamentais, assume-se como a peça central do sistema orçamental regional, nacional e comunitário que visa orientar, de forma estruturada e previsível, a gestão de recursos públicos para um período superior a um ano (geralmente cinco a sete anos), definir os recursos financeiros necessários face aos investimentos programados, assegurar a existência de critérios de eficiência e eficácia na realização da despesa pública e garantir que os limites de despesa fixados não são ultrapassados.
- 17 A estrutura orçamental regional e nacional encontra-se subordinada à disciplina orçamental comunitária fixada no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)¹², com o objetivo de assegurar a estabilidade económica e a sustentabilidade financeira, atual e futura, dos Estados-Membros e da União Europeia.
- 18 O Quadro Financeiro Plurianual (QFP), consagrado no artigo 312.º do [TFUE](#), é o instrumento que se destina a garantir que as despesas da União sigam uma evolução ordenada dentro dos limites dos seus recursos próprios para um período de, pelo menos, cinco anos¹³.
- 19 No QFP são estabelecidos os limites máximos das dotações para autorizações por categoria de despesa e do limite máximo anual das dotações para pagamentos da União Europeia (UE)¹⁴, assegurando a disciplina orçamental, a previsibilidade dos recursos financeiros necessários e a alocação coerente em projetos e programas que reforcem o futuro da Europa¹⁵. O orçamento anual da União deve estar em conformidade com os limites e prioridades estabelecidos no quadro financeiro plurianual.
- 20 O QFP é estabelecido através de regulamento do Conselho da União Europeia¹⁶, é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-

¹² O PEC é um conjunto de regras que visa garantir a coordenação das políticas orçamentais nacionais na União Europeia. Foi aprovado em 1997 e objeto de alterações nos anos de 2005, 2011 e 2024. Ao operacionalizar as disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia relativas à vigilância das finanças públicas dos Estados-Membros, apresenta duas componentes: a preventiva (integra os objetivos de médio prazo e os programas de estabilidade e convergência); e a corretiva (regula o procedimento por défice excessivo).

¹³ O QFP em vigor tem um prazo de vigência de sete anos (cf. n.º 1 do preâmbulo do [Regulamento \(UE, Euratom\) n.º 2020/2093](#), do Conselho, de 17 de dezembro de 2020).

¹⁴ Cf. artigo 312.º, n.º 3, do TFUE.

¹⁵ Nos termos do artigo 312.º, n.º 2, do TFUE, o Quadro é aprovado por unanimidade pelo Conselho da União Europeia, após aprovação do Parlamento Europeu.

¹⁶ Situação que se verifica desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (em 1 de dezembro de 2009), contrariamente ao que se verificava nos períodos dos Pacotes Delors I (1988-1992) e Delors II (1993-1999), e no período 2000-2009, em que o QFP tinha natureza política e interinstitucional e era formalizado através de um acordo interinstitucional entre a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia.

Membros¹⁷, e prevê a obrigação de realização de uma revisão intercalar obrigatória que permita reavaliar e ajustar eventuais necessidades orçamentais¹⁸.

21 Após 2008, na sequência da crise da dívida soberana, houve um reforço da supervisão orçamental¹⁹, através do PEC e da apreciação do Programa de Estabilidade (PE) anualmente apresentado por cada Estado-Membro²⁰, no decurso do Semestre Europeu²¹.

22 Neste sentido, a [Diretiva 2011/85/UE](#), do Conselho, de 8 de novembro de 2011, estabeleceu regras específicas²² relativas às características dos quadros orçamentais dos Estados-Membros para garantir que os mesmos cumpram as obrigações previstas no TFUE, evitando défices orçamentais excessivos.

23 Aquela diretiva determinou que os quadros orçamentais dos Estados-Membros, com um horizonte temporal de, pelo menos, três anos, deviam basear-se num cenário macroeconómico e orçamental realista, eficaz e credível. Deviam, também, incluir objetivos orçamentais abrangentes e transparentes, projeções estáveis em relação às rubricas mais relevantes em termos de despesas e receitas da administração pública, e mecanismos de avaliação do impacto direto das políticas na sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo²³.

24 A nível nacional, a perspetiva plurianual das finanças públicas encontra assento na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), na Lei das Grandes Opções e na Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA).

¹⁷ Cf. parte final do [Regulamento \(UE, Euratom\) n.º 2020/2093](#), do Conselho, de 17 de dezembro de 2020.

¹⁸ Para além das revisões consideradas necessárias, tendo em conta a execução, estão, ainda, previstas as seguintes: quando sejam verificadas circunstâncias imprevistas, quando haja revisão dos tratados da UE com implicações orçamentais, quando haja adesão de novos Estados-Membros à União Europeia, e quando se verificar a reunificação de Chipre (artigos 13.º a 17.º do Regulamento).

Encontra-se também prevista a possibilidade de serem realizados ajustamentos dos limites máximos do QFP durante a sua vigência, decorrentes de ajustamentos técnicos anuais nos preços atuais quando a Comissão elabora o projeto de orçamento anual do ano seguinte (artigo 4.º do Regulamento), ajustamentos específicos para programas (artigo 5.º do Regulamento). Poderão ainda relacionar-se com medidas relativas a uma boa governação económica ou a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União (artigo 6.º do Regulamento) ou ocorrer na sequência de novas regras ou programas em regime de gestão partilhada (artigo 7.º do Regulamento).

¹⁹ Nomeadamente, pelo «Six Pack», pelo «Two Pack» e pelo «Pacto Orçamental».

²⁰ Cada Estado-Membro deve apresentar em abril de cada ano o respetivo Programa de Estabilidade (ou Programa de Convergência, para os países que não pertencem à Zona Euro), o qual assenta num quadro económico financeiro que inclui informação relativamente ao quadro plurianual das despesas e receitas públicas, e que demonstra como serão cumpridas e ajustadas as regras definidas do Pacto. Em Portugal, o atual [Programa de Estabilidade](#) abrange o período de 2023 a 2027.

²¹ O Semestre Europeu é o quadro da União Europeia para a coordenação e a supervisão das políticas económicas e sociais. Este mecanismo assegura que as políticas económicas, sociais e orçamentais nacionais são analisadas e avaliadas em conjunto. Segue um ciclo específico de um ano. Durante a primeira fase, os Estados-Membros da UE debatem os seus planos económicos e orçamentais e definem em conjunto as principais prioridades. Na segunda parte do ciclo, conhecida como «Semestre Nacional», incumbe aos Estados-Membros alinhar as políticas nacionais, nomeadamente os orçamentos nacionais para o ano seguinte. A Comissão Europeia desempenha um papel importante no Semestre Europeu, avaliando os projetos de orçamento apresentados pelos Estados-Membros e fornecendo-lhes orientações. O primeiro ciclo do Semestre Europeu teve início em janeiro de 2011, quando a Comissão publicou a Análise Anual do Crescimento e o Relatório Conjunto sobre o Emprego. Na configuração mais recente, os ciclos do Semestre têm início em novembro e o «semestre nacional» dura de junho a outubro (cf. https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_pt).

²² No âmbito das regras orçamentais numéricas previstas, os Estados-Membros devem promover a «(...) adoção de um horizonte plurianual de planeamento orçamental, no qual se inclua o respeito dos objetivos orçamentais a médio prazo do Estado» (cf. artigo 5.º, alínea b), da Diretiva 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro de 2011).

²³ Cf. artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, da [Diretiva 2011/85/UE](#), do Conselho, de 8 de novembro de 2011.

- 25 A programação orçamental plurianual surgiu no contexto das reformas estruturais nas finanças públicas decorrentes do Programa de Assistência Económica e Financeira 2011-2014 (PAEF)²⁴, tornando-se obrigatória no processo orçamental em 2011, no âmbito da 5.^a alteração à LEO²⁵, com a introdução do Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP)²⁶.
- 26 Nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro (diploma que procede à 6.^a alteração da anterior LEO), foi determinada a apresentação de uma estratégia e de procedimentos a adotar no âmbito da lei de enquadramento orçamental, e fixado o ano de 2015 para a sua implementação²⁷. No preâmbulo da Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o referido quadro estratégico, são indicadas como as mais importantes fragilidades do sistema orçamental português a elevada fragmentação do orçamento, a ausência de um quadro orçamental plurianual e a ausência de um sistema contabilístico completo e de informação crítica para avaliação do desempenho²⁸.
- 27 A atual LEO, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro²⁹, estabelece princípios, diretrizes e procedimentos que devem ser imperativamente observados na elaboração, organização, votação e execução anual da Lei do Orçamento do Estado³⁰.
- 28 O artigo 35.º da LEO veio regulamentar o QPDP e, com isso, reforçar a importância da perspetiva plurianual na elaboração dos orçamentos para o cumprimento das exigências de

²⁴ O PAEF foi acordado em maio de 2011, entre as autoridades portuguesas, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e terminou em junho de 2014.

Com uma estratégia que visava o restabelecimento da confiança dos mercados financeiros internacionais e a promoção da competitividade e do crescimento económico sustentável, o Programa obrigava o Governo português a executar: reformas estruturais para dinamizar o crescimento potencial, criar emprego e melhorar a competitividade; uma estratégia de consolidação orçamental credível e equilibrada, com melhor controlo sobre as parcerias público-privadas, assim como do setor empresarial do Estado, com o objetivo de reduzir o défice do país para 3% do produto interno bruto até 2013; uma estratégia para o setor financeiro baseada na redução e reestruturação da dívida (fonte: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/financial-assistance-in-portugal.html>).

O pacote de assistência financeira previu, para o período de 2011 a 2014, um total de 78 mil milhões de euros, dos quais 52 mil milhões de euros correspondiam a financiamento através dos mecanismos europeus (Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira e Fundo Europeu de Estabilidade Financeira) e 26 mil milhões de euros a assistência do FMI. Deste total, 12 mil milhões de euros foram destinados ao mecanismo de apoio público à solvabilidade do setor bancário (*Bank Solvency Support Facility*) (fonte: <https://www.bportugal.pt/page/programa-de-assistencia-economica-e-financeira>).

Durante o programa, o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira concedeu 24,3 mil milhões de euros, o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira 26 mil milhões de euros e o FMI 26,5 mil milhões de euros, representando cerca de 98% do montante total acordado. Até 2026, Portugal encontra-se sujeito à supervisão pós-programa realizada pela União Europeia, até ter reembolsado, pelo menos, 75% dos empréstimos recebidos (fonte: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/financial-assistance-in-portugal.html>).

²⁵ Cf. artigo 12.º-D, aditado pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.

²⁶ Substituiu o anterior Quadro Plurianual de Programação Orçamental (cf. artigo 3.º da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto).

²⁷ Cf. artigo 6.º da Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

²⁸ A Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto sofreu, ainda, mais duas alterações – a 7.^a alteração, pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, e a 8.^a alteração, pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho –, de forma a transpor para ordem jurídica interna as diretivas comunitárias aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (onde se inclui a Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro).

²⁹ Alterada, por último, pela Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril.

³⁰ Refere-se, contudo, que a produção de efeitos das regras orçamentais foi prorrogada para o 3.º ano após a entrada em vigor da nova LEO, e, posteriormente, recalendarizada para 1 de abril de 2020, pela n.º Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto.

estabilidade financeira e a exigência de programação financeira plurianual³¹. O QPDP integra a Lei das Grandes Opções e abrange os subsectores da administração central e da segurança social³². Passou também a estar enquadrado pelas projeções e diretrizes emanadas do Plano Orçamental Estrutural Nacional de Médio Prazo³³.

- 29 O QPDP, que corresponde à primeira fase do processo orçamental, define o limite da despesa total, compatível com os objetivos constantes do Programa de Estabilidade³⁴, os limites de despesa para cada missão de base orgânica³⁵, bem como as projeções de receitas, por fonte de financiamento³⁶.
- 30 De acordo com o artigo 36.º, n.º 4, da LEO, os limites de despesa por missão de base orgânica, definidos no QPDP, constituem a base do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte, os quais são desagregados em programas orçamentais para os subsectores da Administração Central e Segurança Social.
- 31 Os programas orçamentais incluem as receitas e as despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e pelas entidades dos subsectores da administração central e da segurança social e correspondem ao conjunto de ações, de duração variável, a executar pelas referidas entidades, tendo em vista a realização de objetivos finais, associados à implementação das políticas públicas e permitem a aferição do custo total dos mesmos. O nível mais desagregado dos programas orçamentais corresponde à missão da base orgânica³⁷.
- 32 A aplicação do referido artigo 35.º da LEO foi suspensa até 2025, por via do artigo 5.º da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, estabelecendo um regime transitório que mantém, em termos gerais, o regime já instituído, exceto quanto à possibilidade de o Governo, em sede de apresentação da proposta de lei do Orçamento do Estado, poder alterar os limites vinculativos relativos à despesa total e à despesa para cada missão de base orgânica, e à possibilidade do limite da despesa total poder ser alterado pela Assembleia da República, incluindo em sede de aprovação do Orçamento do Estado, de modo a permitir alterações legislativas com impacto na receita ou despesa total, desde que compensado por alterações legislativas com impacto equivalente na despesa ou na receita, e respetivas dotações orçamentais³⁸. Prevê, ainda, a apresentação do saldo orçamental estrutural compatível com os objetivos constantes do PE a título meramente indicativo^{39 / 40}.

³¹ Cf. Título III, Capítulo I, da LEO.

³² Cf. artigo 34.º, n.º 4, alínea b), e n.º 5, da LEO.

³³ No quadro da reforma do quadro de governação económica da União Europeia, aprovado pelo Conselho da União Europeia a 21 de dezembro de 2023, e em vigor desde abril de 2024.

³⁴ Cf. artigo 33.º, n.º 5, e artigo 35.º, n.º 1, alínea a), da LEO, na sua redação atual. O Governo envia à Comissão Europeia a atualização do PE até ao final de abril (cf. artigo 33.º, n.º 6, do citado diploma).

³⁵ Cf. artigo 35.º, n.º 1, alínea b), da LEO.

³⁶ Cf. artigo 35.º, n.º 1, alínea c), da LEO.

³⁷ Cf. artigo 45.º, n.ºs 1, 2 e 5, da LEO.

³⁸ Cf. artigo 5.º, n.ºs 7 e 10, da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto.

³⁹ Cf. artigo 5.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto.

⁴⁰ Entretanto, o Decreto-Lei n.º 86/2025, de 18 de julho, estabelece especificações e orientações relativas à concretização dos programas orçamentais a inscrever no Orçamento do Estado e ao acompanhamento da respetiva execução e prestação de contas, bem como o regime jurídico das entidades gestoras dos programas orçamentais.

8. Quadro Plurianual de Programação Orçamental nas Regiões Autónomas

- 33 A autonomia financeira das regiões autónomas está consagrada na Constituição da República Portuguesa e nos respetivos estatutos político-administrativos, e concretiza-se através da LEO e da LFRA.
- 34 As Regiões Autónomas exercem a sua autonomia financeira coordenando as suas políticas financeiras com as do Estado, de modo a assegurar o desenvolvimento equilibrado do todo nacional, a estabilidade orçamental e a concretização dos objetivos orçamentais a que Portugal se tenha obrigado, designadamente no âmbito da União Europeia⁴¹.
- 35 A programação orçamental plurianual foi regulada, nas Regiões Autónomas, pelos artigos 17.º, n.ºs 2 e 3, e 20.º da LFRA, aprovada pela [Lei Orgânica n.º 2/2013](#), de 2 de setembro, com entrada em vigor a 1 de janeiro de 2014.
- 36 Neste sentido, a elaboração dos orçamentos das Regiões Autónomas é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental, o qual consta de documento que especifica o quadro de médio prazo para as respetivas finanças e tem em conta as perspetivas macroeconómicas apreciadas e discutidas pelo Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (CAPF)⁴².
- 37 O QPPO comporta as seguintes especificidades⁴³:
- Deve ser apresentado até 31 de maio de cada ano, pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa, através de uma proposta de decreto legislativo regional;
 - Define os limites de despesa do conjunto do sector público administrativo regional, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e, ainda, de cada programa orçamental, de cada agrupamento de programas e do conjunto de todos os programas;
 - Os saldos apurados em cada ano nos programas orçamentais e o respetivo financiamento, nomeadamente as autorizações de endividamento, podem transitar para os anos seguintes, de acordo com regras a definir pelo Governo Regional⁴⁴.
- 38 De acordo com a parte final do n.º 5 do artigo 20.º, da [LFRA](#), o grau de vinculação dos limites de despesa está fixado do seguinte modo:
- para cada programa orçamental, são vinculativos para o 1.º ano económico seguinte;
 - para cada agrupamento de programas, são vinculativos para o 2.º ano económico seguinte;
 - para o conjunto de todos os programas, são vinculativos para os 3.º e 4.º anos económicos seguintes.

⁴¹ Cf. artigo 11.º da [LFRA](#).

⁴² Cf. artigo 17.º, n.ºs 2 e 3, da LFRA.

⁴³ Cf. artigo 20.º da LFRA.

⁴⁴ Sem especificar, contudo, em que termos devem constar as regras a definir pelo Governo Regional.

- 39 O artigo 20.º, n.º 3, da LFRA, prevê, contudo, que o quadro plurianual de programação orçamental seja atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, no decreto legislativo regional que aprova o orçamento.
- 40 A Região aprovou o primeiro QPPO em 2014, para o período de 2015 a 2018⁴⁵, tendo sido integrado no orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2015^{46/47}.

9. Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras

- 41 O CAPF, instituído pela Lei n.º 13/98, de 24 de fevereiro⁴⁸, é um órgão que funciona junto do Ministério das Finanças para assegurar a coordenação entre as finanças das Regiões Autónomas e as do Estado⁴⁹.
- 42 Das suas competências, destacam-se as seguintes:
- Analisar as políticas orçamentais regionais, as necessidades de financiamento e a política de endividamento regional e a sua coordenação com os objetivos da política financeira nacional, sem prejuízo da autonomia financeira das Regiões Autónomas⁵⁰;
 - Apreciar, no plano financeiro, a participação das regiões autónomas nas políticas comunitárias, nomeadamente as relativas à união económica e monetária⁵¹;
 - Emitir pareceres prévios na contratação de empréstimos que ultrapassam o limite à dívida regional⁵² e na classificação de um projeto como sendo de interesse comum⁵³;
 - Analisar e emitir parecer sobre os pressupostos relativos às estimativas das receitas fiscais a considerar nos orçamentos das regiões autónomas⁵⁴.
- 43 Cabe, ainda, ao CAPF apreciar as perspetivas macroeconómicas que concorrem para o QPPO, a considerar na elaboração do orçamento regional⁵⁵.

⁴⁵ Cf. Decreto Legislativo Regional n.º 17/2014/A, de 6 de outubro.

⁴⁶ Cf. Decreto Legislativo Regional n.º 1/2015/A, de 7 de janeiro.

⁴⁷ Para além deste, até à data foram aprovados mais quatro quadros de programação plurianual, nomeadamente, para os períodos de 2019-2022, 2020-2023, 2022-2025 e 2025-2028. Esta matéria é desenvolvida no ponto 13. do presente relatório.

⁴⁸ LFRA, em vigor no período compreendido entre 1 de janeiro de 1998 e 31 de dezembro de 2006.

⁴⁹ Cf. artigo 15.º, n.º 1 da LFRA.

Nele têm assento um representante do Ministro das Finanças (que preside), dois representantes do Governo Regional de cada Região Autónoma, e um representante por cada um dos quatro Serviços do Ministério das Finanças participante: Direção-Geral do Orçamento; Autoridade Tributária e Aduaneira; Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais; e Direção-Geral do Tesouro (cf. artigo 15.º n.º 3 do da LFRA).

⁵⁰ Cf. artigo 15.º, n.º 1, alíneas b) e e), da LFRA.

⁵¹ Cf. artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da LFRA.

⁵² Destinados ao financiamento de investimentos de recuperação de infraestruturas afetadas por situações de catástrofe, calamidade pública, ou outras situações excecionais (cf. artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, da LFRA).

⁵³ Cf. artigo 15.º, n.º 1, alínea h), da LFRA.

⁵⁴ Cf. artigo 15.º, n.º 6, da LFRA.

⁵⁵ Cf. artigo 17.º, n.º 2, da LFRA.

10. Conselho Económico e Social dos Açores

44 O Conselho Económico e Social dos Açores (CESA) constitui um órgão colegial independente de carácter consultivo e de acompanhamento junto dos órgãos de governo próprio, para matérias de carácter económico, laboral, social e ambiental, e que tem por objetivo fomentar o diálogo entre o poder político e a sociedade civil (cf. artigo 131.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores).

45 Em 2023, o CESA aprovou uma recomendação sobre a elaboração do quadro plurianual de programação orçamental dos Açores, considerando não ser «possível identificar a base legal que aprova o quadro plurianual de programação orçamental para o período 2023-2026», destacando o seguinte⁵⁶:

Da análise sobre a matéria do quadro plurianual de programação orçamental, ressalta a parca atenção que esta parte do processo orçamental tem vindo a merecer dos sucessivos Governos Regionais, evidenciando um planeamento insuficiente das perspetivas orçamentais que são fundamentais para que se ganhe confiança do percurso que se pretende imprimir às finanças públicas – um aspeto muito valorizado pelas empresas que atribuem o “rating” à Região para efeitos de contração de dívida.

46 Nesse sentido, apresentou uma recomendação nos seguintes termos:

Da análise sobre a matéria do quadro plurianual de programação orçamental, ressalta a parca atenção que esta parte do processo orçamental tem vindo a merecer dos sucessivos Governos Regionais, evidenciando um planeamento insuficiente das perspetivas orçamentais que são fundamentais para que se ganhe confiança do percurso que se pretende imprimir às finanças públicas – um aspeto muito valorizado pelas empresas que atribuem o “rating” à Região para efeitos de contração de dívida.

Por conseguinte, salientando a necessidade de se conhecer com antecedência o quadro financeiro em que o Governo dos Açores se move e, consequentemente habilitar as Instituições, as empresas e todos os operadores que se relacionam com a Administração Pública, com a informação que legalmente se impõe, o Conselho Económico e Social dos Açores, ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2018/A, de 5 de julho, recomenda que na elaboração do Quadro Plurianual de Programação Orçamental dos Açores sejam observados, na íntegra, os requisitos previstos na lei, e bem assim que o Orçamento da Região Autónoma dos Açores tenham subjacente o quadro plurianual de programação orçamental aprovado.

⁵⁶ Cf. Recomendação sobre a Elaboração do Quadro Plurianual de Programação Orçamental dos Açores, aprovada em 24-05-2023, e disponível no respetivo sítio de [Internet](#).

PARTE III

OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

11. Regulamentação da caracterização dos programas orçamentais

- 47 De acordo com a informação prestada pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro, os programas orçamentais na Região Autónoma dos Açores estão estruturados de acordo com a orgânica da administração pública regional, em que, um programa orçamental corresponde a um departamento regional. Acrescentam, ainda, que «o objetivo seguinte passa por estruturar os programas orçamentais numa lógica funcional da despesa, definindo as metas e objetivos associados aos mesmos, bem como, os critérios de avaliação dos resultados obtidos»⁵⁷.
- 48 Por outro lado, a regulamentação da caracterização dos programas orçamentais depende, também, da atualização da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, tal como sustenta a Direção Regional do Orçamento e Tesouro⁵⁸.
- 49 Note-se que a regulamentação da caracterização dos programas orçamentais, prevista, para o Orçamento do Estado, no artigo 45.º, n.º 12, da Lei de Enquadramento Orçamental, deveria ter ocorrido no prazo de 6 meses a contar da data de entrega em vigor daquele diploma (até 14-03-2016), o que ainda não ocorreu.

12. O Programa de Estabilidade como referência do QPPO

- 50 Como já se referiu, o quadro plurianual de programação orçamental tem em conta as perspetivas macroeconómicas apreciadas e discutidas pelo Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (artigo 17.º, n.º 2, da LFRA).
- 51 Por sua vez, o artigo 20.º, n.º 4, da LFRA dispõe que o quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa das administrações regionais em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento (Programa de Estabilidade, após 2014).
- 52 O Programa de Estabilidade insere-se no âmbito das obrigações do Estado português no seio da União Europeia e constitui o início do processo orçamental. Nos termos do previsto no artigo 33.º da Lei de Enquadramento Orçamental, o Governo apresenta à Assembleia da República a atualização do Programa de Estabilidade, para os quatro anos seguintes, até ao dia 15 de abril. A apreciação é efetuada no prazo de 10 dias, antes do seu envio à Comissão Europeia até ao final de abril.
- 53 A revisão anual do Programa de Estabilidade inclui um projeto de atualização do quadro plurianual das despesas e receitas públicas, sem prejuízo da sua concretização na Lei das Grandes Opções.
- 54 Os últimos documentos aprovados, programas de estabilidade de 2023-2027, 2024-2028 e 2025-2029, fazem projeções num contexto nacional.

⁵⁷ Cf. Doc. I.03.02.01.

⁵⁸ *Idem*.

- 55 Solicitou-se à Direção Regional do Orçamento e Tesouro que informasse sobre os critérios subjacentes à elaboração dos quadros de programação orçamental já aprovados, tendo em conta os limites de despesa fixados para cada programa.
- 56 A Direção Regional do Orçamento e Tesouro apenas remeteu para o capítulo exclusivamente dedicado ao QPPO nas propostas de Orçamento da Região Autónoma dos Açores para os anos de 2024 e 2025, onde «estão expressos o âmbito, os critérios e as fontes de informação utilizados no apuramento dos respetivos montantes do QPPO»⁵⁹.
- 57 A proposta de Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2025 descreve uma conjuntura de incerteza e um contexto geopolítico adverso, mas com a possibilidade inédita e irrepetível de financiamento europeu, nomeadamente, através do Plano de Recuperação e Resiliência. A referida proposta de Orçamento salienta ser imperativo o acréscimo das despesas nos sectores da saúde e da educação, e a continuação da prioridade dos apoios sociais, sem descurar o sector económico⁶⁰.
- 58 O quadro plurianual de programação orçamental constante na proposta de Orçamento para 2025, no seu todo idêntico ao aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15/2024/A, de 30 de dezembro (Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2025), evidencia, face ao QPPO aprovado pelo Orçamento para 2024, acréscimos nos programas «saúde e segurança social», que passou de 600,5 milhões de euros para 652 milhões de euros, e «educação», que passou de 385,8 milhões de euros para 414,3 milhões de euros.
- 59 Contudo, a informação disponibilizada na proposta do Orçamento, relativamente à análise subjacente à elaboração do quadro plurianual pauta-se por ser sintética, focando sobretudo aspetos descritivos ou interpretativos em vez de dados numéricos detalhados, sendo também pouco desenvolvida quanto à forma como os limites quantitativos patentes no quadro plurianual de programação orçamental foram definidos.

13. Os quadros plurianuais de programação orçamental aprovados

13.1. Frequência e prazos

- 60 De acordo com o artigo 20.º, n.ºs 1 e 2, da LFRA, o Governo Regional apresenta à Assembleia Legislativa uma proposta de decreto legislativo regional com o quadro plurianual de programação orçamental até 31 de maio de cada ano.

⁵⁹ Cf. Doc. I.03.02.01.

⁶⁰ Cf. Ponto 1. (Introdução) da [Proposta de Orçamento](#), no qual se refere que o documento «enquadra-se num contexto de incerteza macroeconómica, caracterizada por diversas pressões externas. Desde logo, os elevados níveis das taxas de juro e dos preços dos bens energéticos e alimentares, bem como o abrandamento da procura de bens de investimento e duradouros, têm condicionado substancialmente o desempenho das economias europeias, sobretudo no setor industrial. A intensificação das tensões geopolíticas no Médio Oriente e a manutenção do conflito armado na Ucrânia constituem fatores de risco incontornáveis no cenário macroeconómico mundial». No Ponto 10. (Quadro Plurianual de Programação Orçamental) refere-se que «[o] QPPO apresenta a expressão financeira de todas medidas de política desenhadas para os próximos quatro anos, tanto ao nível do investimento público como ao nível das despesas de funcionamento, e abrange um período caracterizado, por um lado, por uma conjuntura de incerteza e por um contexto geopolítico adverso e, por outro lado, pela possibilidade inédita e irrepetível de financiamento europeu, nomeadamente, através do PRR».

61 Até 2025, foram aprovados cinco quadros plurianuais na Região Autónoma dos Açores (cf. Anexo I ao Relatório). O primeiro documento refere-se ao período 2015-2018, ao que se seguiu o referente ao horizonte temporal 2019-2022⁶¹. Por conseguinte, não houve a apresentação do quadro plurianual anual legalmente previsto. Depois de 2019, não foram apresentados quadros plurianuais de programação orçamental com referência aos anos de 2021, 2023 e 2024, contudo os diplomas que aprovaram os orçamentos anuais incluem uma norma que altera o QPPO anteriormente aprovado, definindo um novo horizonte temporal.

Quadro 1 – Iniciativas legislativas respeitantes aos QPPO aprovados na Região Autónoma dos Açores

QPPO	Envio à ALRAA	Aprovação	Atualizações
2015-2018	26-06-2014	Decreto Legislativo Regional n.º 17/2014/A, de 6 de outubro	Decreto Legislativo Regional n.º 1/2015/A, de 7 de janeiro (Período 2015-2018) Decreto Legislativo Regional n.º 1/2016/A, de 8 de janeiro (Período 2015-2019) Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril (Período 2017-2020) Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro (Período 2018-2021)
2016-2019	-	-	-
2017-2020	-	-	-
2018-2021	-	-	-
2019-2022	01-06-2018	Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/A, de 9 de novembro	-
2020-2023	12-07-2019	Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro	Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro (Período 2020-2023) Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio (Período 2021-2024)
2021-2024	-	-	-
2022-2025	31-05-2021	Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro	Decreto Legislativo Regional n.º 38/2021/A, de 24 de dezembro (Período 2022-2025) Decreto Legislativo Regional n.º 1/2023/A, de 5 de janeiro (Período 2023-2026) Decreto Legislativo Regional n.º 2/2024/A, de 25 de junho (Período 2024-2027)
2023-2026	-	-	-
2024-2027	-	-	-
2025-2028	13-06-2024	Decreto Legislativo Regional n.º 10/2024/A, de 25 de outubro	Decreto Legislativo Regional n.º 15/2024/A, de 30 de dezembro (Período 2025-2028)
2026-2029	28-05-2025	-	-

Fonte: Diário da República.

62 A entrega das propostas de quadro plurianual de programação orçamental referentes aos períodos de 2015-2018, 2019-2022 e 2020-2023, ocorreu sempre em data posterior à legalmente prevista no artigo 20.º, n.ºs 1 e 2, da LFRA (cf. Quadro 1)⁶².

63 As atualizações realizadas pelos decretos legislativos regionais n.ºs 1/2015/A, e 1/2016/A, incidiram, respetivamente sobre os anos de 2014 e 2015, sendo que não poderia ter alterado os limites dos referidos anos, atendendo que se trata de anos económicos já decorridos.

64 O quadro plurianual de programação orçamental 2022-2025 foi remetido à Assembleia Legislativa com data de 31-05-2021⁶³, dentro do prazo legal, enquanto o documento referente ao período 2025-2028 não observou aquele prazo, ao ser apresentado em 13-06-2024 (13 dias

⁶¹ Cf. Anexo I.

⁶² A iniciativa legislativa referente ao período de 2015 a 2018 foi entregue em 26-06-2014 (26 dias de atraso), a referente ao período de 2019 a 2022 teve lugar em 01-06-2018 (um dia de atraso), e a respeitante ao período de 2020 a 2023 ocorreu no dia 12-07-2019 (42 dias de atraso). De acordo com as respetivas iniciativas legislativas, a proposta relativa ao QPPO 2015-2018 deu entrada no dia 27-06-2014, a proposta relativo ao QPPO 2019-2022 foi admitida no dia 01-06-2018, e a proposta relativa ao QPPO 2020-2023, ocorreu no dia 15-07-2019.

⁶³ Cf. doc. I.04.02.02. De acordo com os registos da iniciativa legislativa, a entrada na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores ocorreu no dia 01-06-2021.

de atraso)⁶⁴. Considerando que a sua subsequente discussão e votação final apenas ocorreu em 28-09-2021 e 15-10-2024, em datas próximas do limite temporal para a entrega das propostas de orçamento por parte do Governo Regional na Assembleia Legislativa, a utilidade do quadro plurianual de programação orçamental como referência para a elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores pode ter ficado limitada.

- 65 O quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2026 a 2029 foi remetido à Assembleia Legislativa em 28-05-2025, com observância do prazo previsto no artigo 20.º, n.ºs 1 e 2, da LFRA, tendo a Comissão de Economia emitido parecer no dia 16-09-2025⁶⁵. Em futuras iniciativas legislativas, realça-se a importância em diligenciar no sentido de serem pontualmente cumpridos os prazos estabelecidos para cada fase prevista, para que seja possível submeter a proposta de quadro plurianual de programação orçamental para efeitos de discussão e votação em tempo útil, e assim servir de referência à elaboração do ORAA.
- 66 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública mencionou que se mantém empenhada em dar cumprimento ao prazo legal para apresentação da proposta de QPPO, valorizando a apresentação tempestiva das propostas de QPPO para os períodos 2022-2025 e 2026-2029⁶⁶.

13.2. Limites de despesa fixados

- 67 O quadro plurianual de programação orçamental tem como função primordial determinar o limite máximo das despesas para os anos seguintes, nos termos dos n.ºs 3 e 5 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas. Na Região Autónoma dos Açores, os documentos aprovados têm um horizonte temporal de quatro anos.
- 68 Para efeitos dos n.ºs 3 e 5 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas afigura-se que em cada ano deve ser apresentada uma proposta de quadro plurianual que defina os limites de despesa para os quatro anos seguintes, sendo que o orçamento regional subsequente encontrar-se-á vinculado aos limites inicialmente fixados pelo quadro a ser aprovado, na sequência da proposta apresentada para efeitos do n.º 2 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas. A atualização a realizar no decreto legislativo regional que aprova o referido orçamento, incidirá sobre os quatro anos seguintes.
- 69 De acordo com o artigo 20.º, n.º 5, da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, os limites de despesa são definidos para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas, os quais são vinculativos, respetivamente, para o primeiro, para o segundo e para os terceiro e quarto anos económicos seguintes.

⁶⁴ 13 dias de atraso (cf. doc. I.04.02.03). De acordo com os registos da iniciativa legislativa, a entrada na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores ocorreu no dia 14-06-2024.

⁶⁵ Tendo dado entrada no mesmo dia, de acordo com os registos da respetiva iniciativa legislativa.

⁶⁶ Cf. Doc. I.07.02.01.

Os quadros plurianuais para os períodos 2022-2025 e 2025-2028, aprovados pelos decretos legislativos regionais n.ºs 31/2021/A, de 27 de outubro, e 10/2024/A, de 25 de outubro, dispõem que «[o]s limites de despesa (...) são indicativos», contrariando o carácter vinculativo estabelecido no n.º 5 do artigo 20.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

Na proposta de decreto legislativo regional sobre o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2026 a 2029, regista-se que a redação passou a prever que os «limites de despesa referentes ao período de 2026 a 2029 obedecem ao disposto no n.º 5 do artigo 20.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro». Mantendo-se o seu teor até à respetiva aprovação, assinala-se que a redação constante do quadro plurianual de programação orçamental estará em conformidade com o previsto no artigo 20.º, n.º 5, da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, reconhecendo a natureza vinculativa dos limites fixados.

13.2.1. QPPO 2022-2025

Relativamente ao quadro plurianual de programação orçamental 2022-2025, o mapa que se seguem espelha o documento inicialmente aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro, e as alterações introduzidas no orçamento de 2022.

Quadro 2 – QPPO 2022-2025 e atualização no Orçamento de 2022

(em milhões de Euro)

Decreto Legislativo Regionais n.º 31/2021/A					Atualização – Orçamento de 2022			
Programa	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
A01 Órgão Executivo e Legislativo	12,6	-	-	-	13,4	-	-	-
A02 Governação e Representação Externa	24,2	-	-	-	22	-	-	-
Subtotal agrupamento Soberania	36,8	37,2	-	-	35,4	34,6	-	-
A03 Solidariedade, Segurança Social e Habitação	48,3	-	-	-	68,4	-	-	-
A04 Saúde	487,5	-	-	-	432,8	-	-	-
A05 Educação	274,2	-	-	-	293,4	-	-	-
A06 Cultura, Ciência e Transição Digital	28,9	-	-	-	32,1	-	-	-
A07 Ambiente e Ação Climática	26,7	-	-	-	32	-	-	-
Subtotal agrupamento Social	865,6	878,7	-	-	858,8	807,2	-	-
A08 Finanças e Administração Pública	390,1	-	-	-	527,9	-	-	-
A09 Trabalho e Valorização Profissional e Emprego	88,8	-	-	-	102,5	-	-	-
A10 Mar	25,5	-	-	-	26,2	-	-	-
A11 Obras Públicas e Comunicações	100,6	-	-	-	149,5	-	-	-
A12 Transportes, Turismo e Energia	194,6	-	-	-	278,5	-	-	-
A13 Agricultura	98,3	-	-	-	110,7	-	-	-
Subtotal agrupamento Económica	897,9	910,6	-	-	1195,4	1082,7	-	-
Total Geral	1 800,3	1 826,5	1 609,8	1 622,1	2 089,6	1 924,5	1 724,4	1 738,9

Fonte: Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro e Decreto Legislativo Regional n.º 38/2021/A, de 23 de dezembro.

De acordo com o Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro, que aprovou o QPPO 2022-2025, os limites de despesa são de todo o perímetro de consolidação da Administração Pública Regional. Os valores atualizados (cf. Quadro 2 *supra*), são os constantes do mapa aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 38/2021/A, de 23 de dezembro, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2022.

- 74 O mapa XI do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2022, designado por «Despesas Correspondentes a programas, especificadas segundo as classificações orgânicas», apresenta um «Total Geral dos Programas» de 2 771,1 milhões de euros, que resulta do somatório dos valores dos programas que identifica, e um «Total Geral dos Programas consolidado», de 2 071,6 milhões de euros, não desagregado. Nenhum destes montantes coincide com o de 2 089,6 milhões de euros, previstos na alteração ao QPPO 2022-2025, operada pelo artigo 62.º do diploma que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2022.
- 75 Verifica-se, assim, informação incompleta ou inconsistente nos diplomas do orçamento, no âmbito das alterações dos limites de despesa fixados nos quadros plurianuais de programação orçamental.
- 76 Os limites de despesa fixados no QPPO 2022-2025 foram, na generalidade, reforçados no diploma que aprovou o orçamento para 2022. O aumento do total geral em 2022 correspondeu a 16,1%, em 2023, a 3,7%, e em 2024, a 8,76% (Cf. Quadro 2).
- 77 Decorre do referido no ponto 11., *supra*, que os pressupostos dos limites de despesa fixados nos quadros de programação orçamental não estão suficientemente desenvolvidos e caracterizados.
- 78 O QPPO 2022-2025, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, só poderia ser atualizado, para o horizonte temporal de 2023 a 2026, no decreto legislativo regional que aprovou o orçamento para 2022.
- 79 De seguida, cabia ao Governo Regional apresentar uma nova proposta de quadro plurianual até 31 de maio de 2022, para o período de 2023 a 2026, apenas tendo sido aprovado um quadro plurianual para o período de 2025 a 2028 (cf. Quadro 1).

13.2.2. QPPO 2025-2028

- 80 O quadro plurianual de programação orçamental 2025-2028 foi aprovado pelo já mencionado Decreto Legislativo Regional n.º 10/2024/A, de 25 de outubro⁶⁷.
- 81 Foram fixados limites de despesa global que variam entre 2 053,7 milhões de euros, para o ano de 2025, e 2 314,7 milhões de euros, para 2028.
- 82 Na proposta de Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2025, apresentada na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores em 29-10-2024, consta um quadro plurianual de programação orçamental 2025-2028⁶⁸, com alterações significativas dos limites de despesa:

Quadro 3 – QPPO 2025-2028

QPPO 2025-2028	(em milhões de euros)			
	2025	2026	2027	2028
DLR 10/2024/A, de 25 de outubro	2 053,7	2 235,3	2 278,7	2 314,7
Proposta ORAA para 2025	2 333,6	2 538,9	2 636,2	2 697,6

Fonte: Decreto Legislativo Regional n.º 10/2024/A, de 25 de outubro, e Proposta do ORAA para 2025

⁶⁷ Cf. anexo I.

⁶⁸ Cf. p. 56 da [Proposta do ORAA para 2025](#).

83

A elaboração e aprovação do orçamento para 2025 encontrava-se vinculada aos limites de despesa fixados para 2025, no QPPO 2025-2028 aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 10/2024/A, pelo que não foi respeitado o disposto no n.º 5 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas. O decreto legislativo regional que aprovou o orçamento não pode alterar os limites para o ano económico em curso, que são vinculativos, podendo apenas atualizar os limites para os anos seguintes (cf. artigo 20.º, n.º 3, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas).

Quadro 4 – QPPO 2025-2028 e atualizações aprovadas pelo Orçamento de 2025

(em milhões de euros)

Inicial					Revisto - Orçamento de 2025			
Programa	2025	2026	2027	2028	2025	2026	2027	2028
A01 Órgão Executivo e Legislativo	15,5	-	-	-	15,4	-	-	-
A02 Governação e Representação	16,4	-	-	-	14,7	-	-	-
Subtotal agrupamento	31,9	31,4	-	-	30,1	24,2	-	-
A03 Ciência e Inovação	34,9	-	-	-	38,8	-	-	-
A04 Saúde e Segurança Social	507,7	-	-	-	652,0	-	-	-
A05 Educação	389,4	-	-	-	414,3	-	-	-
A06 Media e Comunidades	5,6	-	-	-	6,6	-	-	-
A07 Ambiente e Ação Climática	49,1	-	-	-	51,0	-	-	-
Subtotal agrupamento	986,7	979,2	-	-	1162,7	1156,8	-	-
A08 Finanças e Administração Pública	389,9	-	-	-	418,5	-	-	-
A09 Qualificação Profissional e Habitação	118,8	-	-	-	118,5	-	-	-
A10 Mar	49,4	-	-	-	50,2	-	-	-
A11 Infraestruturas, Transportes, Turismo e Energia	353,5	-	-	-	420,1	-	-	-
A12 Agricultura e Alimentação	123,5	-	-	-	133,4	-	-	-
Subtotal agrupamento	1035,0	1224,7	-	-	1140,8	1357,9	-	-
Total Geral	2053,7	2235,3	2278,7	2314,7	2333,6	2538,9	2636,2	2697,6

Fonte: Decreto Legislativo Regional n.º 10/2024/A, de 25 de outubro e Decreto Legislativo Regional n.º 15/2024/A, de 30 de dezembro.

84

Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública mencionou que «(...) a alteração dos limites de despesa fixada para (...) 2025 fica a dever-se à necessidade de acomodar determinadas disposições desconhecidas à data da apresentação do mencionado QPPO e que vieram, à posteriori, a constar da LOE para 2025. A título meramente indicativo, destaca-se pela elevada materialidade⁶⁹:

- i. A norma constante do n.º 3 do artigo 151.º desse diploma que prevê a possibilidade condicionada de as regiões autónomas contraírem dívida fundada para consolidação de dívida e regularização de pagamentos em atraso, até ao limite de 150 000 000 €; e
- ii. transferência extraordinária de 75 000 000€ para a RAA prevista no artigo 152.º, destinada à redução da dívida total.».

85

Atendendo ao exposto no § anterior, verifica-se que das circunstâncias indicadas, a previsão era de que no ano de 2025, o limite de dívida que a Região podia contrair era de 75 milhões

⁶⁹ Cf. Doc. I.07.02.01.

de euros⁷⁰. Face ao aumento do limite mencionado no n.º 3 do artigo 151.º do Orçamento de Estado, e à transferência extraordinária de 75 000 000 euros, prevista no artigo 152.º do mesmo diploma, para efeitos do QPPO o impacto financeiro do reforço adicional de dívida contraída, em 75 000 000 euros, terá sido nulo. Deste modo, não se considera justificativa a explicação acima referida.

- 86 Os programas Saúde e Segurança Social, Educação, Finanças e Administração Pública e Infraestruturas, Transportes, Turismo e Energia absorvem, em conjunto, 82% do total programado, cerca de 1 905 milhões de euros do total de 2 333,6 milhões.
- 87 Os limites de despesa fixados no QPPO 2025-2028 foram, na generalidade, reforçados no diploma que aprovou o orçamento para o ano de 2025. O aumento do total geral em 2025 correspondeu a 13,6% (Cf. Quadro 4).

13.2.3. Proposta de QPPO 2026-2029

- 88 Na proposta de decreto legislativo regional sobre o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2026 a 2029, remetida à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores em 28-05-2025, prevê os seguintes limites de despesa:

Quadro 5 – Proposta de QPPO 2026-2029

Inicial				
Programa	2026	2027	2028	2029
A01 Órgão Executivo e Legislativo	16,7	-	-	-
A02 Governação e Representação	14,3	-	-	-
Subtotal agrupamento	31,0	31,6	-	-
A03 Ciência e Inovação	43,6	-	-	-
A04 Saúde e Segurança Social	685,3	-	-	-
A05 Educação	441,1	-	-	-
A06 Media e Comunidades	6,5	-	-	-
A07 Ambiente e Ação Climática	50,7	-	-	-
Subtotal agrupamento	1227,1	1240,4	-	-
A08 Finanças e Administração Pública	661,2	-	-	-
A09 Qualificação Profissional e Habitação	121,2	-	-	-
A10 Mar	47,9	-	-	-
A11 Infraestruturas, Transportes, Turismo e Energia	416,3	-	-	-
A12 Agricultura e Alimentação	120,9	-	-	-
Subtotal agrupamento	1387,6	1224,7	-	-
Total Geral	2625,7	2695,4	2717,6	2640,7

Fonte: Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores

⁷⁰ Cf. Nas leis de orçamento de Estado desde 2016, tem sido prevista a faculdade das regiões autónomas poderem contrair dívida fundada para consolidação de dívida e regularização de pagamentos em atraso, até ao limite de 75 000 000 euros por cada região autónoma, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças. Na proposta de Orçamento de Estado para o ano de 2025 (Proposta de Lei n.º 26/XVI/1), apresentada em momento anterior à aprovação do QPPO 2025-2028, esta faculdade constava do artigo 118.º (versão inicial).

89 Em linha com os quadros anteriores, regista-se um aumento dos limites de despesa previstos, sendo que a proposta prevê que os programas Saúde e Segurança Social, Educação, Finanças e Administração Pública e Infraestruturas, Transportes, Turismo e Energia continuem a ser os programas mais expressivos, reunindo, em conjunto, 83,9% do total programado, cerca de 2 203 milhões de euros do total de 2 625,7 milhões.

13.3. A execução da despesa programada

90 A informação prestada nas Contas da Região de 2022 e 2023 sobre as despesas programadas (quadro A1), referem-se às «despesas consolidadas por classificação funcional/programa orçamental – SPAR»⁷¹. O valor total dos respetivos quadros A1 são os representados na coluna «Executado» dos quadros 6 e 7 seguintes.

91 Não existem termos de comparação com valores previstos, uma vez que nem os diplomas que aprovaram os quadros plurianuais de programação orçamental, nem os decretos legislativos que aprovaram os orçamentos, dispõem de informação clara sobre despesas por programas consolidadas.

Quadro 6 – QPPO 2022-2025 – execução do programado em 2022

(em milhões de Euro)

Programa/ Designação		Inicial	Atualização (ORAA de 2022)	Executado
A01	Órgãos executivo e legislativo	12,6	13,4	13,4
A02	Governança e representação externa	24,2	22,0	21,2
A03	Solidariedade, Segurança Social e Habitação	48,3	68,4	54,4
A04	Saúde	487,5	432,8	430,3
A05	Educação	274,2	293,4	289,5
A06	Cultura, ciência e transição digital	28,9	32,1	23,3
A07	Ambiente e ação climática	26,7	32,0	24,4
A08	Finanças e administração pública	390,1	527,9	388,6
A09	Trabalho e valorização profissional	88,8	102,5	75,9
A10	Mar	25,5	26,2	19,6
A11	Obras Públicas e Comunicações	100,6	149,5	107,1
A12	Transportes e turismo	194,6	278,5	165,2
A13	Agricultura	98,3	110,7	95,0
Total geral		1 800,3	2 089,6	1 708,1

Fonte: Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro, Decreto Legislativo Regional n.º 38/2021/A, de 23 de dezembro, e relatório da Conta de 2022 (volume I), Quadro A1, p. 124.

Quadro 7 – QPPO 2022-2025 – execução do programado em 2023

(em milhões de Euro)

Programa/ Designação		Inicial	Atualização (ORAA de 2023)	Executado
A01	Órgãos executivo e legislativo		14,6	14,6
A02	Governança e representação externa		34,9	35,6
Subtotal agrupamento		37,2	49,5	50,2

⁷¹ Contas da Região Autónoma dos Açores de 2022 e 2023, Volumes I, pp. 124 e 131, respetivamente.

Programa/ Designação		Inicial	Atualização (ORAA de 2023)	Executado
A03	Solidariedade, Segurança Social e Habitação		79,7	54,7
A04	Saúde		442,3	442,7
A05	Educação		296,8	311,5
A06	Cultura, ciência e transição digital		31,1	24,5
A07	Ambiente e ação climática		31,8	25,0
	Subtotal agrupamento	878,7	881,7	858,4
A08	Finanças e administração pública		468,7	421,9
A09	Trabalho e valorização profissional		76,4	59,6
A10	Mar		37,8	25,2
A11	Obras Públicas e Comunicações		119,1	119,6
A12	Transportes e turismo		156,5	85,2
A13	Agricultura		104,3	120,4
	Subtotal agrupamento	910,6	962,8	831,9
	Total geral	1 826,5	1 894,0	1 740,6

Fonte: Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro, Decreto Legislativo Regional n.º 1/2023/A, de 5 de janeiro e relatório da Conta de 2023 (volume I), Quadro A1, p. 131.

- 92 Atendendo à impossibilidade de comparar os montantes fixados nos quadros plurianuais e no Mapa X de cada Orçamento (valores não consolidados), não se torna possível apurar se a execução da despesa no âmbito da Conta da Região (valores consolidados) foi realizada em conformidade com os limites previstos.

14. Evolução expetável

- 93 Na linha do enquadramento jurídico vigente, importa destacar a importância do cumprimento do prazo temporal legalmente fixado para a apresentação da proposta de QPPO⁷², de modo a servir de referência à elaboração do orçamento.
- 94 Os limites de despesa estabelecidos no QPPO possuem carácter vinculativo, nos termos do n.º 5 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, podendo ser objeto de atualizações para os anos seguintes no âmbito dos orçamentos.

⁷² Até 31 de maio de cada ano (cf. artigo 20.º, n.º 2, da [LFRA](#)).

PARTE IV

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

15. Principais conclusões

- 95 Em Portugal, a programação orçamental plurianual surgiu no contexto das reformas estruturais nas finanças públicas decorrentes do Programa de Assistência Económica e Financeira 2011-2014, tornando-se obrigatória no processo orçamental em 2011, no âmbito da 5.^a alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, com a introdução do Quadro Plurianual das Despesas Públicas.
- 96 A programação orçamental plurianual foi concretizada, nas Regiões Autónomas, pelos artigos 17.º, n.ºs 2 e 3, e 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, com entrada em vigor a 1 de janeiro de 2014.
- 97 De acordo com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, o quadro plurianual de programação orçamental comporta as seguintes especificidades:
- deve ser apresentado até 31 de maio de cada ano, pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa, através de uma proposta de decreto legislativo regional;
 - define os limites de despesa do conjunto do sector público administrativo regional, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e, ainda, de cada programa orçamental, de cada agrupamento de programas e do conjunto de todos os programas;
 - os saldos apurados em cada ano nos programas orçamentais e o respetivo financiamento, nomeadamente as autorizações de endividamento, podem transitar para os anos seguintes, de acordo com regras a definir pelo Governo Regional.
- 98 O grau de vinculação dos limites de despesa está fixado do seguinte modo:
- para cada programa orçamental, são vinculativos para o 1.º ano económico seguinte;
 - para cada agrupamento de programas, são vinculativos para o 2.º ano económico seguinte;
 - para o conjunto de todos os programas, são vinculativos para os 3.º e 4.º anos económicos seguintes.
- 99 Está, contudo, previsto que o quadro plurianual de programação orçamental seja atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, no decreto legislativo regional que aprova o orçamento⁷³.
- 100 Em função da análise efetuada, apresentam-se as principais conclusões a que se chegou no âmbito da presente ação.

⁷³ Cf. n.º 3 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

Ponto do relatório	Conclusões
12.	Os pressupostos dos limites de despesa fixados nos quadros de programação orçamental não se encontram suficientemente desenvolvidos e caracterizados.
13.1.	A frequência e os prazos previstos legalmente para apresentação de propostas de quadros plurianuais de programação orçamental não foram integralmente respeitados. A proposta de quadro plurianual de programação orçamental 2022-2025 foi remetida à Assembleia Legislativa dentro do prazo legal, enquanto a proposta de quadro relativo ao período 2025-2028 não observou aquele prazo, ao ser apresentada em 13-06-2024. A proposta de quadro respeitante ao período de 2026-2029 foi apresentada dentro do prazo legalmente previsto, tendo a Comissão de Economia emitido parecer no dia 16-09-2025. Em futuras iniciativas legislativas, realça-se a importância em diligenciar no sentido de serem pontualmente cumpridos os prazos estabelecidos para cada fase prevista, para que seja possível submeter a proposta de quadro plurianual de programação orçamental para efeitos de discussão e votação em tempo útil, e assim servir de referência à elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores. Constituindo o quadro plurianual de programação orçamental uma referência para a elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, a sua aprovação em data próxima da entrega da proposta de orçamento por parte do Governo Regional na Assembleia Legislativa, poderá limitar a utilidade do quadro plurianual.
13.2.	Os quadros plurianuais para os períodos 2022-2025 e 2025-2028 estabelecem limites de despesa meramente indicativos para o primeiro ano de vigência, quando a Lei das Finanças das Regiões Autónomas prevê que esses limites devem ser vinculativos. Na proposta de decreto legislativo regional sobre o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2026 a 2029, apresentada em 28-05-2025, regista-se que a redação passou a prever que os «limites de despesa referentes ao período de 2026 a 2029 obedecem ao disposto no n.º 5 do artigo 20.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro». Mantendo-se o seu teor até à respetiva aprovação, assinala-se que a redação constante do quadro plurianual de programação orçamental estará em conformidade com o previsto no artigo 20.º, n.º 5, da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, reconhecendo a natureza vinculativa dos limites fixados.
13.2.1.	O QPPO 2022-2025, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, só poderia ser atualizado, para o horizonte temporal de 2023 a 2026, no decreto legislativo regional que aprovou o orçamento para 2022. De seguida, cabia ao Governo Regional apresentar uma nova proposta de quadro plurianual até 31 de maio de 2022, para o período de 2023 a 2026, o que não se verificou.

Ponto do relatório	Conclusões
	O mapa XI do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2022, designado por «Despesas Correspondentes a programas, especificadas segundo as classificações orgânicas», apresenta um «Total Geral dos Programas» de 2 771,1 milhões de euros, que resulta do somatório dos valores dos programas que identifica, e um «Total Geral dos Programas consolidado», de 2 071,6 milhões de euros, não desagregado. Nenhum destes montantes coincide com os 2 089,6 milhões de euros, previstos na alteração ao QPPO 2022-2025, operada pelo artigo 62.º do diploma que aprovou aquele Orçamento. A informação sobre as despesas por programas orçamentais, constante do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2022, é, desse modo, incompleta ou inconsistente. Os limites de despesa fixados no QPPO 2022-2025 foram, na generalidade, reforçados nos diplomas que aprovaram os orçamentos. O aumento do total geral em 2022 correspondeu a 16,1%, em 2023, a 3,7%, e em 2024, a 8,76%.
13.2.2.	Os limites de despesa fixados no QPPO 2025-2028 foram, na generalidade, reforçados no diploma que aprovou o Orçamento para 2025. No total, o aumento correspondeu a 13,6%. A elaboração e aprovação do Orçamento para 2025 encontrava-se vinculada aos limites de despesa fixados para 2025, no QPPO 2025-2028, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 10/2024/A, pelo que não foi respeitado o disposto no n.º 5 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas. O decreto legislativo regional que aprovou o orçamento não pode alterar esses limites, que se assumem como vinculativos, podendo apenas atualizar os limites para os anos seguintes (cf. artigo 20.º, n.º 3, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas).
13.2.2. e 13.2.3	No QPPO relativo ao período de 2025-2028, e na proposta relativa a 2026-2029, os limites da despesa previstos são mais expressivos nos programas Saúde e Segurança Social, Educação, Finanças e Administração Pública e Infraestruturas, Transportes, Turismo e Energia, correspondendo a mais de 80% do total previsto.
13.3.	Os quadros plurianuais de programação orçamental aprovados referem-se aos limites de despesa de todo o perímetro de consolidação da Administração Pública Regional. O decreto legislativo regional que aprovou o orçamento para 2022 apresenta o valor total das despesas por programas orçamentais consolidado, sem a desagregação por programas. Nos orçamentos seguintes não é feita menção ao valor consolidado. As Contas da Região de 2022 e 2023 prestam informação apenas num contexto consolidado, o que inviabiliza a comparação entre o planeado e o executado. Atendendo à impossibilidade de comparar os montantes fixados nos quadros plurianuais e no Mapa X de cada Orçamento (valores não consolidados), não se torna possível apurar se a execução da despesa no âmbito da Conta da Região (valores consolidados) foi realizada em conformidade com os limites previstos.

16. Recomendações

101

Tendo presente as observações constantes deste Relatório, formulam-se as seguintes recomendações:

N.º	Recomendação	Tipificação	Pontos do relatório
À Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública:			
1.ª	Na preparação da proposta de quadro plurianual, clarificar as bases de referência aos limites de despesa fixados no quadro plurianual de programação orçamental.	Práticas relativas à gestão financeira	12.
2.ª	Apresentar à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, até 31 de maio de cada ano, uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental, em cumprimento do estabelecido no artigo 20.º, n.ºs 1 e 2 da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.	Legalidade e regularidade financeira	13.1.
3.ª	Na preparação da proposta de quadro plurianual, conferir consistência entre as eventuais alterações ao quadro plurianual de programação orçamental, constante do articulado de cada orçamento da Região Autónoma dos Açores, e o mapa XI anexo do respetivo Orçamento.	Práticas relativas à gestão financeira	13.2.1
4.ª	Na elaboração e execução do Orçamento regional, cumprir os limites de despesa vinculativos fixados no quadro plurianual de programação orçamental.	Legalidade e regularidade financeira	13.3

17. Vista ao Ministério Público e assessores

Do projeto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto e aos assessores, nos termos e para os efeitos do n.º 2 do artigo 105.º da LOPTC, com as alterações subsequentes, que emitiram os respetivos pareceres, que fazem parte integrante da ata da sessão ordinária em que foi aprovado o presente Relatório.

18. Decisão

Aprovo o presente Relatório, nos termos dos artigos 55.º e 78.º, n.º 2, alínea a), conjugados com os artigos 105.º, n.º 1, todos da LOPTC, e artigo 81.º, n.º 1, alínea a) do Regulamento do Tribunal de Contas.

A Direção Regional do Orçamento e Tesouro deverá informar o Tribunal, até 31-12-2025, e até 31-12-2026, sobre as medidas tomadas em acatamento das recomendações formuladas.

Expressa-se à entidade auditada, o apreço do Tribunal pela disponibilidade e colaboração prestadas durante o desenvolvimento da ação.

São devidos emolumentos, nos termos dos artigos 10.º, n.º 1, e 11.º, n.ºs 1 e 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

Remeta-se cópia deste Relatório, à Direção Regional do Orçamento e Tesouro, à Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, bem como, à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Entregue-se ao Magistrado do Ministério Público cópia do presente Relatório, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 4, da LOPTC.

Após as comunicações necessárias, divulgue-se na *Internet*.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 18 de setembro de 2025.

A Juíza Conselheira

(Cristina Flora)

Conta de emolumentos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio) ⁽¹⁾

Unidade de Apoio Técnico-Operativo II	Ação n.º 25/D172
Entidade fiscalizada:	Direção Regional do Orçamento e Tesouro

Sujeito passivo	Receitas próprias
Direção Regional do Orçamento e Tesouro	Não

(em Euro)

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo ⁽²⁾	Custo Standard ⁽³⁾	
Desenvolvimento da ação:			
— Fora da área da residência oficial		119,99	
— Na área da residência oficial	53,5	88,29	4 723,52
	Emolumentos calculados		
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	1 716,40		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	17 164,00		
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			1 716,40
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			

Notas

(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril. (2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho. (3) Custo standard, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de novembro de 1999: Ações fora da área da residência oficial119,99 euros Ações na área da residência oficial88,29 euros	(4) Emolumentos mínimos (1 716,40 euros) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência), fixado atualmente em 343,28 euros, calculado com base no índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública que vigorou em 2008 (333,61 euros), atualizado em 2,9%, nos termos do n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro. (5) Emolumentos máximos (17 164,00 euros) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas). (Ver a nota anterior quanto à forma de cálculo do VR - valor de referência). (6) O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.
---	--

Ficha técnica

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	Carlos Brum Melo	Auditor-Coordenador
	António Arruda	Auditor-Chefe
Execução	Sónia Joaquim	Auditora Verificadora
	Ruben Pedro	Técnico Superior

Anexo

Resposta dada em contraditório



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública
Gabinete do Secretário Regional

Correio-e:
sra@tcontas.pt

Exmº Senhor
Subdiretor-Geral da Secção Regional dos
Açores do Tribunal de Contas
Rua Ernesto do Canto, nº 34
9504-526 PONTA DELGADA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
3089/2025	14-07-2025	Sai-SRFPAP/2025/174/PIP	17-07-2025
25/D172		Proc.º	

ASSUNTO: QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

Reportando-nos ao vosso ofício acima referenciado, encarrega-me S. Ex^a o Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública de remeter a V. Ex^a as respostas e esclarecimentos julgados convenientes aos pontos referenciados:

Prazo de apresentação da proposta de QPPO

A SRFPAP mantém-se empenhada no sentido de continuar a dar cumprimento ao prazo estipulado no n.º 2 do artigo 20.º da LFRA, tal como sucedeu em 2021 com a apresentação tempestiva da proposta de QPPO para o período de 2022 a 2025 e, de igual forma, em maio último com a apresentação da proposta de QPPO relativo ao período 2026-2029.

Limites de despesa fixados

Neste âmbito, saliente-se a evolução positiva corroborada pelo Tribunal ao considerar que a proposta de DLR que aprova o QPPO para o período de 2026 a 2029 se encontra em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 20.º da LFRA.

QPPO 2025-2028

Acerca desta matéria, cumpre referir que a alteração dos limites de despesa fixada para o ano económico seguinte, no caso em apreço 2025, entre o DLR n.º 10/2024/A, de 25 de outubro, e a Proposta do ORAA para 2025 fica a dever-se à necessidade de acomodar determinadas disposições desconhecidas à data da apresentação do mencionado QPPO e que vieram, à



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública
Gabinete do Secretário Regional

posteriori, a constar da LOE para 2025. A título meramente indicativo, destaca-se pela elevada materialidade:

- i. a norma constante do n.º 3 do artigo 151.º desse diploma que prevê a possibilidade condicionada de as regiões autónomas contraírem dívida fundada para consolidação de dívida e regularização de pagamentos em atraso, até ao limite de 150 000 000 €; e
- ii. transferência extraordinária de 75 000 000€ para a RAA prevista no artigo 152.º, destinada à redução da dívida total.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Assinado por: **António Manuel Silva Almeida**
Certificado por: **Governo Regional dos Açores**
Atributos certificados: **Chefe do Gabinete do**
Secretário Regional das Finanças, Planeamento e
Administração Pública



Apêndices

I – QPPO aprovados até 2025

(em milhões de Euro)

QPPO-2015 a 2018					
Programa	ORAA 2014	2015	2016	2017	2018
Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores	11	11	11	12	12
Presidência do Governo Regional	7	8	8	8	8
Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial	136	144	148	151	154
Secretaria Regional da Solidariedade Social	51	55	57	58	58
Secretaria Regional da Saúde	317	328	337	345	353
Secretaria Regional da Educação, Ciência e Cultura	288	300	307	314	321
Secretaria Regional do Turismo e Transportes	132	142	145	147	149
Secretaria Regional dos Recursos Naturais	120	128	132	134	136
Total Geral	1 062	1 115	1 147	1 169	1 192

Fonte: Decreto Legislativo Regional n.º 17/2014/A, de 6 de outubro.

(em milhões de Euro)

QPPO-2019 a 2022				
Programa	2019	2020	2021	2022
Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores	13	13	13	13
Presidência do Governo Regional	13	13	13	13
Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial	160	160	160	160
Secretaria Regional da Solidariedade Social	65	65	65	65
Secretaria Regional da Educação e Cultura	321	329	334	339
Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia	39	40	40	40
Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas	176	158	158	158
Secretaria Regional da Saúde	350	353	353	359
Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo	50	50	50	51
Secretaria Regional Agricultura e Florestas	92	98	99	99
Total Geral	1 279	1 279	1 285	1 297

Fonte: Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/A, de 9 de novembro.

(em milhões de Euro)

QPPO-2020 a 2023				
Programa	2020	2021	2022	2023
Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores	13	13	13	14
Presidência do Governo Regional	12	12	12	13
Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial	200	202	204	205
Secretaria Regional da Solidariedade Social	53	54	54	54
Secretaria Regional da Educação e Cultura	323	327	331	335
Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia	44	45	45	45
Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas	161	162	162	163
Secretaria Regional da Saúde	394	401	408	415
Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo	58	58	59	59
Secretaria Regional Agricultura e Florestas	104	106	107	108
Total Geral	1 362	1 380	1 395	1 411

Fonte: Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro.

(em milhões de Euro)

QPPO-2022 a 2025					
Agrupamento	Programa	2022	2023	2024	2025
Soberania	A01 Órgão Executivo e Legislativo	12,6	-	-	-
	A02 Governação e Representação Externa	24,2	-	-	-
	Subtotal agrupamento	36,8	37,2	-	-
Social	A03 Solidariedade, Segurança Social e Habitação	48,3	-	-	-
	A04 Saúde	487,5	-	-	-
	A05 Educação	274,2	-	-	-
	A06 Cultura, Ciência e Transição Digital	28,9	-	-	-
	A07 Ambiente e Ação Climática	26,7	-	-	-
	Subtotal agrupamento	865,6	878,7	-	-
Económica	A08 Finanças e Administração Pública	390,1	-	-	-
	A09 Trabalho e Valorização Profissional e Emprego	88,8	-	-	-
	A10 Mar	25,5	-	-	-
	A11 Obras Públicas e Comunicações	100,6	-	-	-
	A12 Transportes, Turismo e Energia	194,6	-	-	-
	A13 Agricultura	98,3	-	-	-
	Subtotal agrupamento	897,9	910,6	-	-
Total Geral		1 800,3	1 826,5	1 609,8	1 622,1

Fonte: Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro.

(em milhões de euros)

QPPO-2025 a 2028					
Agrupamento	Programa	2025	2026	2027	2028
Soberania	A01 Órgão Executivo e Legislativo	15,5	-	-	-
	A02 Governação e Representação	16,4	-	-	-
	Subtotal agrupamento	31,9	31,4	-	-
Social	A03 Ciência e Inovação	34,9	-	-	-
	A04 Saúde e Segurança Social	507,7	-	-	-
	A05 Educação	389,4	-	-	-
	A06 Média e Comunidades	5,6	-	-	-
	A07 Ambiente e Ação Climática	49,1	-	-	-
	Subtotal agrupamento	986,7	979,2	-	-
Económica	A08 Finanças e Administração Pública	389,9	-	-	-
	A09 Qualificação Profissional e Habitação	118,8	-	-	-
	A10 Mar	49,4	-	-	-
	A11 Infraestruturas, Transportes, Turismo e Energia	353,5	-	-	-
	A12 Agricultura e Alimentação	123,5	-	-	-
	Subtotal agrupamento	1035,0	1224,7	-	-
Total Geral		2 053,7	2 235,3	2 278,7	2 314,7

Fonte: Decreto Legislativo Regional n.º 10/2024/A, de 25 de outubro.

II – Legislação citada

Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
LFRA	Lei das Finanças das Regiões Autónomas Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro	Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, Lei 82-B/2014, de 31 de dezembro, Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, Lei n.º 12/2022, de 27 de junho e Lei n.º 24-D/2020, de 30 de dezembro.
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas Lei n.º 98/97, de 26 de agosto	Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto (que a republica), 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março, 42/2016, de 28 de dezembro, 2/2020, de 31 de março, 27-A/2020, de 24 de julho, 12/2022, de 27 de junho, e 56/2023, de 6 de outubro.
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro Conselho Económico e Social da Região Autónoma dos Açores Decreto Legislativo Regional n.º 8/2018/A, de 5 de julho Aprova o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2022 a 2025 Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A de 27 de outubro Aprova o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2025 a 2028 Decreto Legislativo Regional n.º 10/2024/A, de 25 de outubro Orgânica e o quadro de pessoal dirigente e de chefia da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2022/A, de 2 de setembro	Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto e 10-B/2022, de 28 de abril. Decreto Legislativo Regional n.º 38/2021/A, de 23 de dezembro, Decreto Legislativo Regional n.º 1/2023/A, de 5 de janeiro e Decreto Legislativo Regional n.º 2/2024/A, de 24 de junho. Decreto Legislativo Regional n.º 15/2024/A, de 30 de dezembro
ORAA 2022	Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2022 Decreto Legislativo Regional n.º 38/2021/A, de 23 de dezembro	
ORAA 2023	Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2023 Decreto Legislativo Regional n.º 1/2023/A, de 5 de janeiro	
ORAA 2024	Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2024 Decreto Legislativo Regional n.º 2/2024/A, de 24 de junho	
ORAA 2025	Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2025 Decreto Legislativo Regional n.º 15/2024/A, de 30 de dezembro Estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 Regulamento (UE, Euratom) n.º 2020/2093, do Conselho, de 17 de dezembro de 2020 Estabelece regras específicas relativas às características dos quadros orçamentais dos Estados-Membros Diretiva 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro de 2011	
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia	

III – Índice do dossiê corrente

N.º (Pasta/ ficheiro)	Documento	Data
I.01	Trabalhos preparatórios	
I.01.01	Antecedentes	
I.01.02	Legislação	
I.01.03	Instrumentos de Gestão	
I.01.04	Comunicação Social	
I.02	Planeamento	
I.02.01	Estudo Preliminar	
I.02.02	Programa Global de Auditoria	
I.02.02.01	Plano Global de Auditoria- Informação n.º 83-2025/DAT-UAT II	15-04-2025
I.02.03	Quadro Metodológico	
I.03	Correspondência	
I.03.01	Correspondência expedida	
I.03.01.01	Ofício n.º 1650/2025 - Direção Regional do Orçamento e Tesouro	04-04-2025
I.03.02	Correspondência recebida	
I.03.02.01	Entrada n.º 525-2025 - Resposta ao ofício n.º 1650 - Direção Regional do Orçamento e Tesouro	11-04-2025
I.04	Documentos recolhidos	
I.04.01	Pedidos	
I.04.02	Respostas aos pedidos	
I.04.02.01	Parecer do CAPF do ORAA 2024	
I.04.02.02	Nota de admissibilidade da Assembleia Legislativa Regional- QPPO 2022 a 2025	
I.04.02.03	Nota de admissibilidade da Assembleia Legislativa Regional- QPPO 2025 a 2028	
I.04.02.04	Parecer do CESA do ORAA 2025	
I.05	Papeis de trabalho	
I.05.01	Matriz de Observações Preliminares	
I.06	Relato	
I.06.01	Relato	11-07-2025
I.07	Contraditório	
I.07.01	Ofícios	
I.07.01.01	Referência 25/D172 - envio do relato para contraditório	14-07-2025
I.07.01.02	Receção do ofício com a referência 25/D172	15-07-2025
I.07.02	Respostas	
I.07.02.01	Ofício de resposta - contraditório	17-07-2025
I.08	Relatório	
I.08.01	Relatório	18-09-2025