



PROCESSO N.º 04/06 - AUDIT



**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 19/2006 - 2ª Secção**

**Auditoria ao Planeamento e Execução do**  
**PIDDAC Global**





## ÍNDICE

ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	4
ÍNDICE DE FIGURAS .....	4
SIGLAS UTILIZADAS.....	5
FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA.....	6
<b>1 – SUMÁRIO .....</b>	<b>7</b>
1.1 – CONCLUSÕES .....	7
1.1.1 – <i>Sistemas de Informação</i> .....	7
1.1.2 – <i>Planeamento, Gestão e Execução, Controlo e Avaliação do PIDDAC – 2005</i> .....	7
1.1.2.1 – Planeamento .....	7
1.1.2.2 – Gestão e Execução .....	8
1.1.2.2.1 – Alterações Orçamentais .....	8
1.1.2.2.2 – Pagamentos.....	9
1.1.2.3 – Avaliação e Controlo.....	9
1.1.2.4 – Execução do PIDDAC – 2005.....	10
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	12
<b>2 – PARTE INTRODUTÓRIA .....</b>	<b>15</b>
2.1 – FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DE AUDITORIA.....	15
2.1.1 – <i>Fundamento e Âmbito</i> .....	15
2.1.2 – <i>Objectivo Estratégico</i> .....	15
2.1.3 – <i>Objectivos Operacionais</i> .....	15
2.2 – METODOLOGIA, TÉCNICAS DE CONTROLO E PROCEDIMENTOS .....	16
2.2.1 – <i>Metodologia e Técnicas de Controlo</i> .....	16
2.2.2 – <i>Procedimentos</i> .....	16
2.3 – CONDICIONANTES.....	17
2.4 – ENTIDADES ENVOLVIDAS .....	17
2.5 – INDICADORES DE EXPRESSÃO DA AMOSTRA.....	18
2.6 – ENQUADRAMENTO NORMATIVO.....	18
2.7 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	18
<b>3 – PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....</b>	<b>20</b>
3.1 – ENQUADRAMENTO.....	20
3.2 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO .....	20
3.3 – PLANEAMENTO, GESTÃO E EXECUÇÃO, CONTROLO E AVALIAÇÃO DO PIDDAC – 2005.....	23
3.3.1 – <i>Planeamento</i> .....	23
3.3.2 – <i>Gestão e Execução</i> .....	27
3.3.2.1 – Alterações Orçamentais.....	30
3.3.2.2 – Pagamentos .....	31
3.3.3 – <i>Avaliação e Controlo</i> .....	33
3.3.4 – <i>Execução do PIDDAC – 2005</i> .....	36
<b>4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>40</b>
<b>5 – EMOLUMENTOS .....</b>	<b>40</b>
<b>6 – DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>40</b>
<b>ANEXO I – ENQUADRAMENTO NORMATIVO BASE .....</b>	<b>43</b>

<b>ANEXO II – SISTEMAS INFORMÁTICOS.....</b>	<b>44</b>
SISTEMAS DA RESPONSABILIDADE DA DGO E II.....	44
SISTEMA DA RESPONSABILIDADE DO DPP.....	46
SISTEMAS DA RESPONSABILIDADE DO DGT .....	47
<b>ANEXO III – PROGRAMAS ORÇAMENTAIS.....</b>	<b>49</b>
<b>ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS .....</b>	<b>51</b>
<b>ANEXO V – RESPOSTA DAS ENTIDADES AUDITADAS .....</b>	<b>53</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – EXECUÇÃO POR MINISTÉRIO.....	38
GRÁFICO 2 – EXECUÇÃO POR PROGRAMA ORÇAMENTAL.....	38
GRÁFICO 3 – EXECUÇÃO POR REGIÃO.....	39
GRÁFICO 4 – EXECUÇÃO POR CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL.....	39

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – SISTEMAS ENVOLVIDOS NA GESTÃO DO PIDDAC.....	21
FIGURA 2 – FLUXOS DE INFORMAÇÃO .....	22
FIGURA 3 – ELABORAÇÃO DA CGE.....	22
FIGURA 4 – ELABORAÇÃO DO OE.....	23
FIGURA 5 – GESTÃO DO PIDDAC .....	26
FIGURA 6 – ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS .....	30
FIGURA 7 – PEDIDOS DE LIBERTAÇÃO DE CRÉDITOS .....	32
FIGURA 8 – FLUXOS DE INFORMAÇÃO (PLC/PAGAMENTOS).....	32
FIGURA 9 – INICIALIZAÇÃO DA BASE DE DADOS .....	44
FIGURA 10 – PROCESSAMENTO DIÁRIO.....	44
FIGURA 11 – SISTEMA CENTRAL DE RECEITAS .....	45
FIGURA 12 – SISTEMAS CENTRAIS E LOCAIS .....	45
FIGURA 13 – ESTRUTURA APLICACIONAL DO SIPIDDAC.....	46
FIGURA 14 – ESTRUTURA UTILIZADA NO ACESSO AO SIPIDDAC.....	47





## SIGLAS UTILIZADAS

Sigla	Denominação
CEE	Comunidade Económica Europeia
CGE	Conta Geral do Estado
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento
EGE	Encargos Gerais do Estado
EM	Estados Membros
GEFCES	Gabinete de Gestão Financeira da Ciência e do Ensino Superior
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento
GOP	Grandes Opções do Plano
GPPAA	Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar
II	Instituto Informática
LEO	Lei do Enquadramento Orçamental
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAI	Ministério da Administração Interna
MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MEI	Ministério da Economia e da Inovação
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
OE	Orçamento de Estado
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
SCC	Sistema Central de Contabilidade
SCE	Sistema de Controlo das Cobranças de Receitas do Estado
SCR	Sistema Central de Receitas
SCT	Sistema de Compensação do Tesouro
SFA	Sistema de Informação para os Serviços e Fundos Autónomos
SGBD	Sistema de Gestão de Base de Dados
SGI	Sistema de Gestão de Interfaces
SGT	Sistema de Gestão de Contas do Tesouro
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIC	Sistema de Informação de Contabilidade
SICPIDDAC	Sistema de Informação de Contabilidade para o PIDDAC
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC
SOE	Sistema do Orçamento do Estado
SRH	Sistema de Gestão de Recursos Humanos
UE	União Europeia

## FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA

<b>EQUIPA TÉCNICA DE AUDITORIA</b> <b>“Planeamento e Execução do PIDDAC Global”</b>		
	<b>AUDITORES</b>	<b>QUALIFICAÇÃO</b>
<b>Auditor Coordenador</b>	Abílio de Matos	Lic. Economia
<b>Auditor Chefe</b>	António Marques do Rosário	Lic. Direito
<b>Técnicos</b>	Teresa Estrela Júlio Matos	Mestre em Adm. Pública Lic. Informática de Gestão
<b>Apoio Administrativo</b>	Kátia Lorena Manuel Nobre	



## 1 – SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para o ano de 2006, realizou-se a presente auditoria de sistemas ao “Planeamento e Execução do PIDDAC Global”, no âmbito da qual se procedeu à identificação e análise dos subsistemas e dos fluxos de informação atinentes ao PIDDAC, bem como à avaliação da execução de 2005, tendo-se apurado as seguintes conclusões:

### 1.1 – Conclusões

#### 1.1.1 – Sistemas de Informação

Na estrutura da Administração Pública, evidenciam-se três entidades na gestão do PIDDAC: o DPP, a DGO e a DGT. Estas entidades têm sistemas informáticos próprios, desenvolvidos e implementados em ordem à prossecução das suas funções, sendo de destacar: o SIPIDDAC, da responsabilidade do DPP; o SICPIDDAC, o SCC, o SFA e o SOE, da responsabilidade da DGO/II; o SGT e o SCE, a cargo da DGT/II e o *homebanking*, da responsabilidade da DGT.

A coerência da informação entre o SIPIDDAC e o SOE, aquando da aprovação do OE, é garantida pelo DPP, pela DGO e pelo II. No decorrer da execução, o DPP acede ao SCC e ao SFA e importa para o SIPIDDAC a informação residente naqueles sistemas.

A informação destinada à elaboração dos mapas que constituem a CGE provém do SCC, do SFA e do SIPIDDAC. No entanto, tem-se observado que os dados constantes no Mapa XV, relativos ao Cap. 50, não são coerentes com os do Mapa II, porque aquele mapa é elaborado com base na informação residente no SIPIDDAC e representa a execução financeira efectiva, enquanto o Mapa II contempla os pagamentos dos serviços integrados e as transferências para os serviços e fundos autónomos, não representando a execução financeira efectiva destes últimos organismos (cf. **ponto 3.2**).

#### 1.1.2 – Planeamento, Gestão e Execução, Controlo e Avaliação do PIDDAC – 2005

##### 1.1.2.1 – Planeamento

A elaboração do OE iniciou-se quando o Conselho de Ministros definiu os *plafonds* por Ministério. Com efeito, só em seguida os Ministérios puderam repartir o *plafond* pelos vários serviços que tutelam e estes puderam ajustar a previsão antes elaborada aos montantes atribuídos, distribuindo-os por projectos.

Embora a estrutura do PIDDAC seja consubstanciada em programas orçamentais e medidas, o planeamento efectuado nos organismos é condicionado pelo *plafond* atribuído ao Ministério. Esta abordagem orgânica desvirtua o objectivo inerente à organização do orçamento de investimento por programas orçamentais.

A DGO e o DPP divulgaram, como todos os anos, através de circular, as instruções atinentes à elaboração do OE. Contudo, relativamente ao OE/2005, a data de publicitação destas circulares, em 13

e 18 de Agosto de 2004, foi manifestamente tardia, considerando que a informação relativa ao orçamento de investimento deveria ter sido registada no SIPIDDAC até 8 de Setembro.

A distribuição plurianual da despesa decorre mais da necessidade de afectação das verbas do que de uma programação financeira de médio e longo prazo. Assim, a Administração não se considera vinculada a executar a previsão no ano, principalmente, nos anos seguintes àquele a que se refere o orçamento, designadamente, nos termos da calendarização prevista. Esta envolvente, relativa à elaboração do PIDDAC, acaba por deixar maleabilidade no lançamento e na gestão dos projectos e programas orçamentais, o que pode desvirtuar uma programação cancelada por Lei da Assembleia da República.

O registo do orçamento de investimento efectuado pelos utilizadores do SIPIDDAC tem sido, por vezes, incompleto e tardio. Contribuem para este facto: o atraso dos procedimentos anteriores e a centralização do registo de informação no SIPIDDAC nas entidades coordenadoras e em apenas alguns serviços. A validação da informação registada é efectuada pelos serviços, pelos coordenadores sectoriais e dos programas orçamentais, sendo a validação global realizada pelo DPP.

O registo tardio e incompleto dos dados no SIPIDDAC condiciona uma análise cuidada do DPP, bem como a exportação atempada da informação deste sistema para a DGO (14ª Delegação) e para o II (SOE), limitando a validação desta informação por parte da DGO.

Aprovado o OE, a informação orçamental residente no SOE é transferida para o SCC (no caso dos serviços integrados) e para o SFA (no caso dos serviços e fundos autónomos) e é disponibilizada aos coordenadores e aos serviços executores (SIC), para permitir o registo da execução (**cf. ponto 3.3.1**).

### **1.1.2.2 – Gestão e Execução**

O processo de execução do PIDDAC/2005 teve início com a publicitação do Despacho de Gestão, de 25 de Janeiro de 2005, com excepção dos projectos cujo visto só seria concedido quando eliminadas as situações impeditivas da sua concessão (**cf. ponto 3.3.2**).

#### **1.1.2.2.1 – Alterações Orçamentais**

As alterações orçamentais podem ser da responsabilidade da Assembleia da República ou do Governo. Neste segundo caso, os circuitos variam de acordo com a competência para as autorizar (Ministro da tutela ou das Finanças, ou os dois Ministros em conjunto). Este processo pode ainda envolver os serviços, os coordenadores sectoriais e dos programas, a DGO e o DPP, factor que contribui para a ineficiência do processo.

É da responsabilidade dos serviços e dos coordenadores sectoriais e dos programas orçamentais a garantia de que todas as alterações registadas no SIPIDDAC sejam reflectidas no SCC ou no SFA e vice-versa.

As alterações orçamentais que envolvem a mudança de codificação orgânica de um projecto, devido ao procedimento de registo, induzem a incorrecções de análise. Nesta situação, a DGO encerra o projecto e cria um com outro código da nova classificação orgânica, enquanto que o DPP não o dá por terminado, apenas muda o código de classificação orgânica. O procedimento seguido pela DGO não permite o acompanhamento da evolução do projecto a partir da mudança do código de classificação



orgânica, visto que o sistema informático não permite manter o código de identificação do projecto, surgindo assim um novo projecto sem ligação ao inicial, que é encerrado (cf. ponto 3.3.2.1).

## 1.1.2.2.2 – Pagamentos

Os serviços integrados, para poderem efectuar os pagamentos, enviam à DGO o pedido de libertação de créditos, indicando os compromissos assumidos e a assumir. Após análise do PLC e quando este preenche todos os requisitos, a 14ª Delegação aprova-o através do SCC. Sempre que o PLC é autorizado, os serviços podem efectuar os pagamentos, através do SIC, emitindo meios de pagamento directamente sobre o Tesouro e a favor dos respectivos fornecedores.

À semelhança dos serviços integrados, também os serviços e fundos autónomos remetem os PLC à DGO, para que, preenchendo todos os requisitos, sejam aprovados. A existência de informação actualizada no SFA é imprescindível para que a 14ª Delegação aprove o PLC. Com a aprovação dos PLC, a DGO concretiza a libertação de créditos, dando ordem de transferência da verba para as contas dos serviços e fundos autónomos.

Os registos atinentes à execução financeira do PIDDAC são efectuados no SICPIDDAC, pelos serviços integrados, e no SFA, pelos serviços e fundos autónomos. Periodicamente, o DPP acede a estes sistemas e efectua a importação da informação para o SIPIDDAC. Existem casos em que esta importação não é concretizada, em virtude da desigualdade da estrutura da informação nos sistemas, concorrendo para este facto diversas situações, designadamente, as alterações orçamentais, em particular a desagregação de alíneas efectuadas num só sistema. Posteriormente, para permitir que a informação possa ser integrada, a estrutura tem que ser ajustada entre os sistemas ou a informação tem que ser novamente registada no SIPIDDAC.

A execução física dos projectos é registada directamente no SIPIDDAC. Todavia, a actualização desta informação tem sido realizada com pouca frequência, sendo “actualizada” antes da elaboração do relatório semestral e após a elaboração das contas de gerência. O DPP está a elaborar uma tabela de indicadores físicos, que prevê disponibilizar em 2007, a utilizar nas fases de elaboração e execução do PIDDAC (cf. ponto 3.3.2.2).

## 1.1.2.3 – Avaliação e Controlo

A avaliação da execução dos programas orçamentais e a elaboração dos respectivos relatórios cabem ao Ministério coordenador de cada programa, em articulação com os Ministérios envolvidos na sua execução.

Durante a execução de 2005, relativamente aos vinte e cinco programas orçamentais, foram elaborados e enviados ao DPP só quatro relatórios semestrais, três abordando exclusivamente a componente financeira, e dez relatórios anuais, dos quais só três contemplavam a execução física.

A entidade coordenadora do programa orçamental, enquanto interlocutor designado para centralizar a comunicação entre o DPP e os executores, não assegurou que as entidades coordenadoras sectoriais e as entidades executoras procedessem ao carregamento adequado e atempado da informação relativa à execução, incluindo os indicadores físicos. Esta condição é indispensável à elaboração de relatórios de execução dos programas orçamentais apoiados em indicadores que permitam a verificação do grau de realização dos objectivos fixados.

O registo da informação relativa à execução física, ao não ser efectuado no SIPIDDAC de forma sistemática, impossibilita o acompanhamento e o controlo oportuno da execução física com a execução financeira.

O controlo efectuado pelo DPP tem subjacente o conceito de investimento e reflecte-se sobretudo no orçamento inicial, desde a atribuição do *plafond* por Ministério até à concessão de visto aos projectos e rubricas de classificação económica inscritos no PIDDAC. No decurso da execução orçamental, envolve essencialmente os pedidos de alterações orçamentais e a cativação de verbas.

A DGO efectua um controlo sistemático da legalidade e da regularidade da despesa pública, tanto ao nível das alterações orçamentais e das verbas cativas como dos pedidos de libertação de créditos. Este controlo envolve a verificação dos registos da execução financeira, no caso dos serviços integrados, sendo considerado, no pedido de libertação de créditos, os valores do saldo e os compromissos a assumir.

Relativamente aos serviços e fundos autónomos, a situação não se processa do mesmo modo. A transferência de verba solicitada é efectuada, por vezes, sem ser considerado o saldo existente no orçamento privativo. Assim, o saldo das verbas inscritas no Cap. 50, requisitadas por estes serviços e não utilizadas, ao não serem repostas como receitas do Estado, constituem receita do respectivo orçamento privativo do ano seguinte. Este procedimento não cumpre o estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que refere que as requisições de verbas efectuadas pelos serviços e fundos autónomos devem ser as estritamente indispensáveis à sua actividade. Esta situação tem vindo a verificar-se ao longo dos anos, o que contribui para sobrevalorizar a despesa registada na CGE.

Quando são realizadas transferências de verbas para o sector empresarial do Estado, ou mesmo para fora do sector público, não existe qualquer controlo sobre a aplicação real dos fundos.

Os controlos efectuados não consideram a verificação física dos projectos, limitando-se à avaliação da execução da componente financeira, o que não permite a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos (**cf. ponto 3.3.3**).

#### **1.1.2.4 – Execução do PIDDAC – 2005**

Na análise efectuada, foi considerada a informação extraída do SIPIDDAC no dia 7 de Junho de 2006, a qual, todavia, não era ainda definitiva.

O PIDDAC de 2005 foi estruturado em 25 programas orçamentais, 130 medidas e 2.215 projectos. No decurso da execução, foram, porém, inscritos projectos que perfizeram a totalidade de 2.360, incluindo 17 projectos sem qualquer dotação orçamental, que traduzem situações de registos não eliminados nem cancelados pelas entidades executoras.

É de referir que 512 (23,1%) dos projectos inicialmente previstos não apresentaram qualquer execução, bem como 25 (19,5%) dos 128 projectos criados, com dotação orçamental, ao longo da execução.

No OE estava prevista, para o PIDDAC, uma despesa pública de €6.724.021 mil, a qual representava 5% do PIB. Cerca de 78% desta despesa destinava-se à comparticipação nacional de projectos co-financiados e os restantes 22% a projectos financiados apenas por recursos nacionais.



As alterações efectuadas à despesa prevista no PIDDAC inicial fixaram um valor ajustado de €7.013.717 mil e este, após consideradas as verbas cativas, situou-se no valor final disponível de €6.656.792 mil.

A execução do PIDDAC foi de €4.266,4 milhões, representando apenas 64,1% do orçamento disponível e 63,5% da verba inicial prevista. O valor executado contou com €1.565,8 milhões (36,7%) de financiamento comunitário e €2.700,6 milhões (63,3%) de financiamento nacional. A execução dos projectos co-financiados envolveu €2.267,7 milhões (53,2%).

A execução conjunta do MOPTC, do MADRP e do MEI foi de €3.033,4 milhões, o que representou cerca de 71,1% do total, e as taxas de execução nestes três Ministérios foram de 62,5%, 75,8% e 51,3%, respectivamente.

Dos vinte e cinco programas orçamentais, quatro apresentaram taxas de execução superiores a 90%. O *P04 - Acção externa do Estado* e o *P10 - Acção pré-escolar*, embora com taxas de execução de 96,3% e 100%, tiveram valores cativos na ordem dos 37,6% e 75%, respectivamente. De referir ainda as elevadas taxas de execução dos *P05 - Cooperação* (97,8%) e *P09 - Segurança e protecção civil* (79,9%), os quais, por alterações orçamentais, viram a sua verba inicial aumentada em 306,5% e em 78,5%, respectivamente, e valores cativos na ordem dos 4,1% e 0,3%.

A despesa executada, por classificação funcional, concentrou-se nas funções económicas, com 71,9%, seguindo-se as *funções gerais de soberania e as funções sociais* (14,7% e 13,4%, respectivamente). No âmbito das *funções económicas*, os “*transportes e comunicações*” representaram 43,2% do total executado, a “*agricultura e pecuária, silvicultura e pesca*” e “*outras funções económicas*”, 14,4% e 14,3%, respectivamente. As funções com menor representatividade foram a “*defesa nacional*” (1,4%), os “*serviços culturais, recreativos e religiosos*” (2,3%), a “*segurança e ordem pública*” (2,7%), a “*educação*” (3,8%) e a “*habitação e serviços culturais*” (4,9%) (cf. ponto 3.3.4).

## 1.2 – Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

### 1) Ao Governo, mais concretamente ao Ministro de Estado e das Finanças

- a) Impor rigor no planeamento, na elaboração e na execução do PIDDAC, de modo a que não seja desvirtuada a programação e a calendarização aprovadas pela Assembleia da República;
- b) Concretizar a atribuição dos *plafonds* em tempo oportuno, de modo a permitir aos intervenientes um adequado planeamento, bem como minimizar o período entre a atribuição do *plafond* aos Ministérios e a afectação das verbas aos diversos serviços;
- c) Atribuir os *plafonds* por programa orçamental, e não por Ministério, e garantir que a afectação das verbas aos projectos prioritários se realize considerando os critérios prosseguidos pelo coordenador do programa orçamental;
- d) Garantir que os serviços e entidades coordenadoras procedam ao registo completo e atempado da informação no SIPIDDAC, de forma a permitir a sua análise adequada e oportuna;
- e) Assegurar a aprovação do Decreto-Lei da Execução Orçamental e a publicitação do mesmo e do Despacho de Gestão logo no início do ano civil;
- f) Criar condições para agilizar e simplificar os níveis de intervenção das diferentes entidades na execução orçamental, essencialmente no que se refere às alterações orçamentais;
- g) Assegurar a existência do controlo físico e financeiro da execução dos projectos;
- h) Definir uma pista de controlo que descreva detalhadamente o sistema de gestão e de controlo e apresente os procedimentos e os controlos instituídos na tomada de decisões sobre as despesas, os pagamentos e a contabilidade. A pista de controlo deve permitir, igualmente, seguir o percurso das transacções nos sistemas, a fim de ser identificado todo o percurso das receitas e dos pagamentos;
- i) Definir e regulamentar as funções e competências do coordenador orçamental, no âmbito da preparação, acompanhamento e controlo da execução dos programas orçamentais;
- j) Criar um sistema de informação que, permitindo uma visão global do PIDDAC, inclua o planeamento, a execução, o acompanhamento e o controlo, bem como a avaliação da execução da programação aprovada, nas componentes física e financeira. Caso este sistema de informação envolva várias entidades e diferentes sistemas informáticos, deve ser assegurada a eficiência da integração, actualidade e coerência destes sistemas.

### 2) À Direcção-Geral do Orçamento

- a) Disponibilizar atempadamente, ao DPP, a tabela com a classificação orgânica, de modo a ser utilizada, em tempo útil, na inscrição do orçamento de investimento;
- b) Elaborar tabelas de alíneas e subalíneas, para situações sujeitas a este tipo de identificação, a utilizar nos trabalhos de preparação dos orçamentos, bem como contemplar as validações e condições de utilização, de forma a poderem ser implementadas no SIPIDDAC;





- c) Condicionar a aprovação dos PLC ao registo da informação relativa à componente física no SIPIDDAC ou à justificação da ausência mesma;
- d) Garantir que os Mapas II e XV constantes na CGE sejam coerentes no que respeita à contabilização da despesa efectiva, garantindo, assim, a não sobrevalorização da despesa na CGE;
- e) Identificar sempre os projectos pelo mesmo código, actualmente atribuído pelo DPP, e não por codificação orgânica e actividade/projecto, sendo, assim, possível manter o histórico do projecto, independentemente do organismo que o executa.

**3) Ao Departamento de Prospectiva e Planeamento**

- a) Enviar, trimestralmente, à DGO, uma relação com os serviços não cumpridores do registo no SIPIDDAC da informação relativa à componente física ou da respectiva justificação, factores determinantes para aprovação do PLC;
- b) Elaborar e disponibilizar no SIPIDDAC funcionalidades, incluindo um conjunto de indicadores previamente definidos, que facilitem a gestão, o controlo e a avaliação dos projectos nas componentes física e financeira.

**4) À Direcção-Geral do Orçamento e ao Departamento de Prospectiva e Planeamento**

- a) Contribuírem para uma adequada comunicação e coordenação recíproca, no sentido de rentabilizar as sinergias, os conhecimentos e as práticas prosseguidas, diferentes mas complementares. Sempre que a DGO preveja alterações, deve comunicá-las atempadamente ao DPP e vice-versa;
- b) Publicitarem as circulares atinentes à preparação do PIDDAC/OE em data que permita o adequado planeamento e registo da informação;
- c) Assegurarem a actualização periódica do registo da execução do PIDDAC, criando as condições para a eficiente importação dos dados do SCC e do SFA para o SIPIDDAC;
- d) Promoverem a elaboração de um manual de procedimentos atinentes ao planeamento, execução, acompanhamento e controlo do PIDDAC;
- e) Procederem, com base numa amostragem adequada, atentas as respectivas competências, ao acompanhamento e controlo da execução dos projectos (componente física e financeira). As acções de controlo devem decorrer ao longo do ano e contemplar a adequada segregação de funções entre essas acções e os procedimentos de gestão.

**5) Às Entidades Coordenadoras de Programa Orçamental e Sectorial e aos Serviços Executores**

- a) Solicitarem ao DPP o acesso ao SIPIDDAC por parte das entidades executoras que se justifique, de forma a descentralizar o registo da informação que é efectuado pelas entidades coordenadoras em desfavor do desempenho das funções de acompanhamento e controlo;
- b) Garantirem que todas as alterações orçamentais sejam reflectidas nos sistemas envolvidos, designadamente, no SFA, no SCC e no SIPIDDAC;

- c) Garantirem que o registo da informação relativa à componente física seja efectuado de forma regular, completa e actualizada;
- d) Elaborarem os relatórios semestrais e anuais de execução dos programas orçamentais, contemplando as componentes física e financeira. Para a função de acompanhamento torna-se essencial dispor de indicadores e de relatórios semestrais e anuais de execução, sendo, assim, necessário definir os indicadores adequadamente, a fim de estes reflectirem com fiabilidade a evolução da execução e a qualidade da programação;
- e) Promoverem a elaboração de um manual de procedimentos atinentes ao planeamento, execução, acompanhamento e controlo do PIDDAC, no âmbito das respectivas atribuições;
- f) Procederem, com base numa amostragem adequada, ao acompanhamento e controlo da execução dos projectos. As acções de controlo devem decorrer ao longo do ano e contemplar a segregação de funções entre essas acções e os procedimentos de gestão.



## **2 – PARTE INTRODUTÓRIA**

### **2.1 – Fundamento, Âmbito e Objectivos de Auditoria**

#### **2.1.1 – Fundamento e Âmbito**

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para 2006, nos termos da Resolução nº 06/05 – 2ª Secção, de 7 de Dezembro, realizou-se a presente auditoria ao “Planeamento e Execução do PIDDAC Global”, que teve como finalidade o exame e a avaliação do sistema de planeamento, gestão, acompanhamento e controlo do Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC).

#### **2.1.2 – Objectivo Estratégico**

O objectivo estratégico consistiu na análise e avaliação dos sistemas de planeamento, de gestão e de controlo do PIDDAC, e foi desenvolvida, predominantemente, segundo uma abordagem sistémica, prossequindo uma perspectiva de eficiência, eficácia e economia dos procedimentos. Foram considerados os suportes de informação e os circuitos financeiros e documentais, bem como a avaliação do sistema de controlo interno e a caracterização das funções e relações inerentes às entidades intervenientes no planeamento, na gestão, na execução, na avaliação e no controlo do PIDDAC. O horizonte temporal da auditoria reportou-se ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2005.

#### **2.1.3 – Objectivos Operacionais**

Para a realização desta acção foram estabelecidos os seguintes objectivos operacionais:

- ◆ Analisar e avaliar o sistema de planeamento e elaboração do PIDDAC;
- ◆ Analisar e avaliar os sistemas de gestão e de execução do PIDDAC;
- ◆ Analisar e avaliar o sistema de acompanhamento e controlo da gestão e execução do PIDDAC;
- ◆ Avaliar o sistema de controlo interno, nomeadamente, verificar se os controlos instituídos são adequados face aos riscos identificados e se estes se encontravam implementados no período em análise;
- ◆ Apreciar a eficiência e a eficácia das funções desenvolvidas pelas entidades intervenientes;
- ◆ Analisar e avaliar os sistemas de informação envolvidos no planeamento, na gestão, na execução e controlo do PIDDAC;
- ◆ Analisar e avaliar os fluxos de informação relativos ao planeamento, à gestão, à execução, à avaliação e ao controlo do PIDDAC, bem como a fiabilidade, integralidade e exactidão dos registos residentes nos sistemas de informação.

## 2.2 – Metodologia, Técnicas de Controlo e Procedimentos

### 2.2.1 – Metodologia e Técnicas de Controlo

A fase de planeamento da auditoria incluiu um levantamento preliminar, que se consubstanciou na pesquisa, na recolha e na análise de documentos técnicos.

Na auditoria utilizou-se um conjunto de métodos e técnicas, nomeadamente:

- ◆ Recolha de elementos, sustentada na consulta de estudos e documentos e em pesquisa bibliográfica;
- ◆ Recolha de informação disponibilizada pelas entidades intervenientes, nomeadamente, Direcção-Geral do Orçamento (DGO), Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP), entidades coordenadoras de programas orçamentais, entidades coordenadoras sectoriais e entidades executoras dos projectos;
- ◆ Tratamento da informação através de ferramentas informáticas (Excel e IDEA), designadamente, análises comparativas e cruzamento de dados residentes na DGO, no DPP e nas entidades executoras dos projectos;
- ◆ Realização de testes de conformidade e substantivos, no âmbito da verificação da execução e acompanhamento do PIDDAC;
- ◆ Entrevistas com os responsáveis das entidades intervenientes, designadamente, do DPP, da DGO, das entidades coordenadoras de programas orçamentais, das entidades coordenadoras sectoriais e das entidades executoras dos projectos;
- ◆ Levantamento dos principais circuitos administrativos, financeiros e de controlo instituídos;
- ◆ Apuramento do grau de eficácia e segurança dos procedimentos adoptados, confirmando a sua implementação no período em análise.

### 2.2.2 – Procedimentos

Os procedimentos de auditoria decorreram da metodologia seguida e foram, em síntese, os seguintes:

- ◆ Levantamento e análise da legislação aplicável ao planeamento, à gestão, à execução, à avaliação e ao controlo do PIDDAC;
- ◆ Análise de documentos técnicos e relatórios de execução;
- ◆ Identificação e análise da informação residente nos sistemas de informação referentes ao planeamento, à gestão e à execução do PIDDAC 2005;
- ◆ Definição do âmbito da informação a disponibilizar através do SIPIDDAC, para efeitos da elaboração do Parecer sobre a Conta Geral do Estado e do acompanhamento periódico da execução do PIDDAC;
- ◆ Caracterização financeira do PIDDAC-2005;



- ◆ Identificação, descrição e análise dos procedimentos adoptados no planeamento, execução e controlo dos programas orçamentais e dos projectos, pelas várias entidades intervenientes, nomeadamente: DGO, DPP, coordenadores do programa orçamental e sectorial e entidades responsáveis pela execução dos projectos;
- ◆ Identificação das entidades envolvidas e dos suportes documentais e contabilísticos;
- ◆ Análise do sistema de controlo instituído;
- ◆ Confrontação da informação referida nos suportes documentais e contabilísticos existentes na DGO, no DPP, no coordenador do programa orçamental e na entidade responsável pela execução do projecto.

## 2.3 – Condicionantes

O trabalho de campo decorreu dentro da normalidade esperada, tendo-se obtido, na generalidade, uma boa colaboração das entidades e técnicos envolvidos.

Todavia, não se pode deixar de referir, como condicionante do desenvolvimento dos trabalhos, que, a 7 de Junho de 2006, ainda não existiam dados definitivos sobre a execução orçamental de 2005.

## 2.4 – Entidades Envolvidas

No âmbito desta auditoria efectuaram-se deslocações às seguintes entidades:

- ◆ Direcção-Geral do Orçamento – entidade a quem cabe assegurar a elaboração do Orçamento do Estado (OE) e da Conta Geral do Estado (CGE), bem como o controlo da gestão orçamental de todos os organismos da Administração Central;
- ◆ Departamento de Prospectiva e Planeamento – entidade responsável pela preparação e elaboração da proposta do PIDDAC e pelo acompanhamento e avaliação da respectiva execução;
- ◆ Entidades Coordenadoras de programas orçamentais:
  - ◇ Gabinete de Gestão Financeira da Ciência e do Ensino Superior (GEFCES) – organismo que assegura a gestão financeira do Ministério da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior (MCTES), prepara o orçamento do MCTES e acompanha a respectiva execução. É a entidade coordenadora dos programas orçamentais *P2 – Investigação Científica e Tecnológica*, *P12 – Ensino Superior* e *P15 – Acção Social Escolar*;
  - ◇ Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) – organismo orientado para o estudo, concepção e análise das estratégias no âmbito do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) e que participa na definição da estratégia subjacente à política de investimento público do Ministério e prepara o PIDDAC e os planos e programas sectoriais de investimento. É a entidade coordenadora do programa orçamental *P24 – Transportes*;
  - ◇ O Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar (GPPAA) – organismo ao qual compete a coordenação e a elaboração do PIDDAC do Ministério da Agricultura, do

Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP) e funciona como entidade coordenadora dos programas orçamentais P22 – Agricultura e Desenvolvimento Rural e do P23 – Pescas.

## 2.5 – Indicadores de Expressão da Amostra

A população considerada na amostra teve em conta as entidades coordenadoras dos programas orçamentais e os vinte e cinco programas orçamentais contemplados no PIDDAC de 2005. Para a selecção da amostra foram considerados os parâmetros que constam da matriz seguinte.

Entidade coordenadora	UMIC-IP (MCTES) - P1	GEFCES (MCTES) - P2, P12 e P15	DGEEP (MTSS) - P3 e P17	GOPA (MINE) - P4	IPAD (MNE) - P5	DGP (MFAP) - P8	SGMDN (MDN) - P7	SGMJ (MJ) - P8	GEPI (MAI) - P9	GGF (MEDU) - P10 e P11	IGIF (MS) - P13	SGMFAP (MFAP) - P16	SGMAOTDR (MAOTDR) - P18 e P19	SGMCUL (MCUL) - P20	IDF (EGE) - P21	GPPAA (MADRP) - P22 e P23	GEP (MOPTC) - P24	SGMEI (MEI) - P25	DGDR(MAOTDR) - P26	TOTAL
Entidade coordenadora do programa orçamental pertencente ao ministério incluído no âmbito do domínio de controlo do DA-III																X	X	X		3
Entidade coordenadora de dois ou mais programas orçamentais		X	X							X			X			X				5
Entidade coordenadora simultaneamente de programa orçamental e sectorial		X	X	X			X	X	X	X	X	X	X			X	X	X		13
Expressão financeira prevista para um ou mais programas superior a €270 milhões	X	X														X	X	X		5
Risco mais elevado (nível de confiança igual a 0,94) (*)	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		12
Não elaborou o relatório de execução semestral -2005	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	16
Alterações orçamentais mais cativos mais descativos superiores a 90% do orçamento inicial	X	X	X		X				X											5
Programas orçamentais que incluem executores/serviços da administração pública com diferentes regimes financeiros	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	18
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>77</b>

(\*) Para cálculo do risco foi assumido um risco de auditoria de 1% e foram elaboradas matrizes de risco inerente e de controlo.

Da análise da matriz decorre que as entidades coordenadoras que apresentaram mais ocorrências foram o GEFCES, o GPPAA e o GEP. Assim, a amostra, ao recair nas entidades mencionadas, incluiu seis programas orçamentais: P2, P12, P15, P22, P23 e P24.

De referir que estes seis programas representam

cerca de 60% do orçamento inicial do PIDDAC, ou seja, €4.014 milhões, e aproximadamente 65% do executado (€2.769,5 milhões).

## 2.6 – Enquadramento Normativo

O normativo-base relativo ao planeamento, à gestão, ao acompanhamento, à avaliação e ao controlo do PIDDAC encontra-se no Anexo I.

## 2.7 – Audição das Entidades em Cumprimento do Princípio do Contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do artigo 13.º e do n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto<sup>1</sup>, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- ◆ À Direcção-Geral do Orçamento;
- ◆ Ao Departamento de Prospectiva e Planeamento;

<sup>1</sup> Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro e 1/2001, de 4 de Janeiro.



- ◆ Ao Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas;
- ◆ Ao Gabinete de Gestão Financeira da Ciência e do Ensino Superior do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- ◆ Ao Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Todas as entidades supra mencionadas, com excepção dos Ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, apresentaram as suas alegações, em sede de contraditório, as quais foram objecto de análise e incorporadas no texto deste relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

Realça-se ainda que, em sede de contraditório:

- ◆ O Gabinete de Gestão Financeira da Ciência e do Ensino Superior concordou com as conclusões e recomendações constantes do relato, tendo ainda referido que a implementação das recomendações “(...) contribuirá para uma maior fiabilidade, coerência e actualidade da informação”;
- ◆ O Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar concordou, na generalidade, com as recomendações formuladas, tendo mencionado: “O referido no Relato descreve de forma clara as funções dos serviços intervenientes, as fases e circuitos relacionados com a elaboração, gestão e execução, controlo e avaliação do PIDDAC, bem como identifica dificuldades, partilhadas por esta Entidade Coordenadora, nomeadamente, com a necessidade de disponibilização em tempo oportuno do plafond para elaboração do PIDDAC do ano seguinte, com o “pesado” circuito de autorização de algumas alterações orçamentais, com a necessidade de obtenção da informação sobre a execução material dos projectos, e com a existência de diversas bases de dados cuja compatibilidade deverá ser melhorada”;
- ◆ O Gabinete de Estudos e Planeamento informou que nada tinha a alegar relativamente ao referido no relato de auditoria, “(...) em especial, no que respeita às suas conclusões e recomendações (...)”;
- ◆ O Departamento de Prospectiva e Planeamento e a Direcção-Geral do Orçamento fizeram algumas observações e propostas de alteração de redacção do relato, as quais foram analisadas e introduzidas, sempre que pertinentes, ao longo da parte expositiva, das conclusões e das recomendações deste relatório.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades a quem foi enviado o relato são apresentadas integralmente no **Anexo V** do presente relatório, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/2002-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/2002-2.ª Secção, de 23 de Maio.

## **3 – PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL**

### **3.1 – Enquadramento**

O Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central é um programa que compreende um conjunto de acções, com expressão financeira no OE, planeadas e articuladas entre si para prosseguir uma finalidade económica.

O PIDDAC estabelece, no domínio da programação do investimento, a articulação entre as GOP, o Quadro Comunitário de Apoio (QCA) e o OE<sup>2</sup>. Compete-lhe observar os objectivos das prioridades e das linhas estruturantes definidas nas GOP, estabelecer a programação anual dos investimentos sectoriais e estruturais, assegurando a correspondente componente financeira/orçamental, apresentada no OE. O PIDDAC corresponde ainda, de uma forma global, às necessidades de co-financiamento comunitário previstas ou aprovadas.

A Lei do Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>3</sup>, no seu artigo 18.º, dispõe que a orçamentação do PIDDAC obedece a uma estruturação por programas, com o propósito de promover a qualidade da despesa pública numa base plurianual e fomentar uma cultura de avaliação da mesma em termos de economia, eficácia e eficiência. Pretende ainda, com este tipo de organização da despesa, criar condições para obter uma gestão por resultados e, assim, permitir à Assembleia da República (AR) e ao público em geral a verificação dos resultados alcançados.

### **3.2 – Sistemas de Informação**

Na estrutura da Administração Pública evidenciam-se três entidades envolvidas na gestão do PIDDAC: o DPP, com as atribuições de preparar e elaborar a proposta técnica do PIDDAC e de proceder ao acompanhamento físico e financeiro e à avaliação, ao nível macro, da sua execução; a DGO, que assegura a legalidade da execução financeira, verificando o respeito pelas regras financeiras estabelecidas para a boa gestão dos dinheiros públicos, com uma intervenção que poderá considerar-se a nível mais micro; a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), que efectua a administração da tesouraria central do Estado e presta serviços bancários a entidades do sector público administrativo.

Estas entidades têm sistemas informáticos próprios, desenvolvidos e implementados no sentido da prossecução das suas funções, sendo de destacar:

- ◆ o sistema de informação para o PIDDAC (SIPIDDAC) da responsabilidade do DPP;
- ◆ o sistema de informação de contabilidade para o PIDDAC (SICPIDDAC), o sistema central de contabilidade (SCC), o Sistema de informação para os serviços e fundos autónomos (SFA) e o

---

<sup>2</sup> O PIDDAC tem expressão financeira no OE, o qual inclui os orçamentos dos serviços integrados, serviços e fundos autónomos e da segurança social (cf. artigo 2.º da Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho e n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

<sup>3</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (com as alterações a que se fez referência na nota anterior).



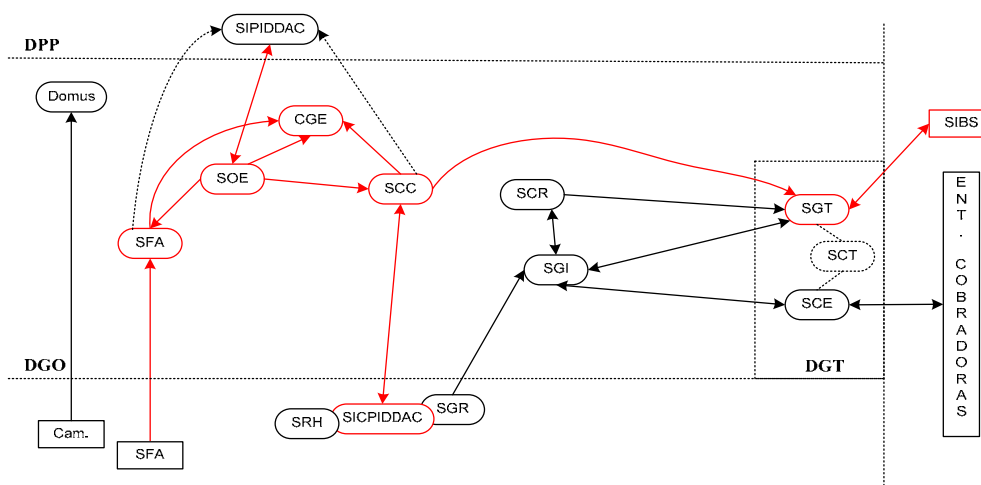


sistema do orçamento do estado (SOE), todos estes sistemas da responsabilidade da DGO/Instituto Informática (II)<sup>4</sup>;

- ♦ o sistema de gestão de contas do tesouro (SGT) e o sistema de controlo das cobranças de receitas do estado (SCE), da responsabilidade da DGT/II, e homebanking da responsabilidade da DGT.

Na figura seguinte são apresentadas as entidades e os sistemas informáticos utilizados no planeamento, na gestão, na execução, no acompanhamento, na avaliação e no controlo do PIDDAC.

Figura 1 – Sistemas envolvidos na gestão do PIDDAC



Legenda:

Sistema	Responsável	Localização
CGE – Conta Geral do Estado	DGO	II
Domus – Aplicação que Centraliza o Orçamento e a Execução Orçamental das Autarquias Locais	DGO	DGO
SCC – Sistema Central de Contabilidade	DGO	II
SCE – Sistema de Cobranças do Estado	DGT	II
SCR – Sistema Central de Receitas	DGO	II
SCT – Sistema de Compensação do Tesouro	DGT	II
SGT – Sistema de Gestão de Contas do Tesouro	DGT	II
SIPIDDAC – Sistema de Informação para o PIDDAC	DPP	DPP
SOE – Sistema do Orçamento do Estado	DGO	II
SJI – Sistema de Gestão de Interfaces	DGO	II
SGR – Sistema de Gestão de Receitas	DGO	II
SIBS – Sociedade Interbancária de Serviços	SIBS	SIBS
SIC – Sistema de Informação Contabilística	DGO	II/Serviços Integrados
SFA – Sistema de Informação para os Serviços e Fundos Autónomos	DGO	II
SRH – Sistema de Gestão de Recursos Humanos	DGO	II/Serviços Integrados

A descrição sucinta dos sistemas de informação indicados consta no anexo II.

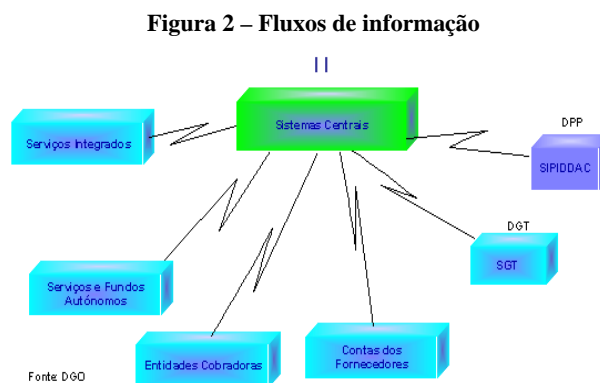
<sup>4</sup> O II, em especial nos domínios correspondentes às funções do Ministério das Finanças e da Administração Pública, tem como missão contribuir para a eficácia do aparelho administrativo do Estado através da promoção, desenvolvimento, implementação e exploração de sistemas e tecnologias de informação.

Estes sistemas promovem a comunicação, através de *interfaces* electrónicas, entre as várias entidades intervenientes. A utilização de *standards* facilita os acessos aos sistemas e a integração de dados, bem como a exportação e importação de informação entre estes e as entidades externas.

A figura seguinte indica os fluxos de informação entre os sistemas centrais e as entidades externas.

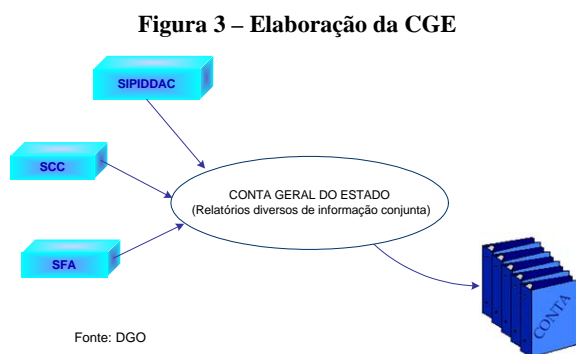
Alguns destes sistemas apresentam um elevado grau de integração entre si. A troca de informação com os sistemas centrais é efectuada quer através dos sistemas locais, como, por exemplo, no caso do SIC, SGR e o SRH, quer pela integração de informação residente em ficheiros TXT.

O *interface* com o SIPIDDAC realiza-se através de ficheiros TXT e ocorre desde a elaboração do PIDDAC Inicial até ao encerramento da execução.



No momento da aprovação do OE, a coerência da informação entre o SIPIDDAC e o SOE é garantida pelo DPP, pela DGO e pelo II. No decorrer da execução, o DPP acede ao SCC e ao SFA e importa a informação residente nestes sistemas para o SIPIDDAC (cf. ponto 3.3.2). Neste processo têm ocorrido alguns problemas, designadamente, porque a estrutura do orçamento de investimento que existe nos sistemas não é coincidente. Esta situação deve-se também ao facto dos serviços efectuarem alterações orçamentais<sup>5</sup> no SICPIDDAC e no SFA, durante a execução, que não são reflectidas no SIPIDDAC. Assim, no momento da importação dos dados, sendo a estrutura existente nos sistemas diferente, a informação não é integrada. Posteriormente, para permitir que a informação possa ser integrada, ou a estrutura é ajustada entre os sistemas ou a informação novamente registada no SIPIDDAC. De realçar, ainda, que o código que identifica uma actividade/projecto no SICPIDDAC não é coincidente com o código que identifica um projecto no SIPIDDAC, sendo utilizada uma tabela de conversão para estabelecer a correspondência.

A troca de informação com o SGT e com as contas dos fornecedores acontece no momento dos pagamentos.



A informação para a elaboração dos mapas que constituem a CGE provém do SCC, do SFA e do SIPIDDAC. Tem-se verificado<sup>6</sup>, no entanto, que os dados constantes no Mapa XV, relativos ao Cap. 50, não são coerentes com os do Mapa II, porque aquele mapa é elaborado com base na informação residente no SIPIDDAC e representa a execução efectiva. Relativamente ao Mapa II, a informação que serve de base à sua elaboração reside no SCC e representa, no caso dos serviços e fundos autónomos, não a execução efectiva, mas as transferências das verbas.

<sup>5</sup> Incluindo alteração à estrutura e desagregação de alíneas e subalíneas.

<sup>6</sup> Cf. Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2003 e de 2004.



Sobre esta matéria a DGO referiu, no exercício do contraditório, o seguinte:

*“A diferença observada entre os dados constantes dos Mapas II e XV da Conta Geral do Estado é recorrente (...). A aludida diferença está associada ao facto de os Mapas serem elaborados com base em conceitos associados a ópticas distintas, sendo a do DPP de planeamento, e a da DGO de tesouraria do Estado”.*

Esta argumentação nada acrescenta ao facto de o MAPA II conter, não a despesa efectiva dos SFA, mas as transferências efectuadas da conta do Tesouro para as contas destes serviços.

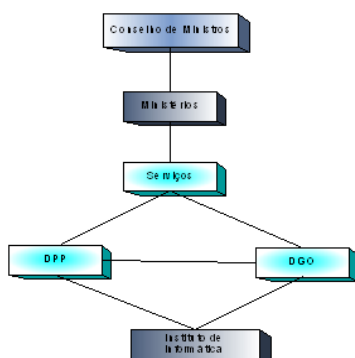
### 3.3 – Planeamento, Gestão e Execução, Controlo e Avaliação do PIDDAC – 2005

Os processos inerentes ao planeamento, à gestão, à execução, ao acompanhamento, ao controlo e à avaliação do PIDDAC operam de forma integrada e sequencial. O desenvolvimento destes processos, quer na fase de planeamento quer na fase de execução, reveste-se de grande importância para garantir a eficiência e a eficácia das fases seguintes. Deste modo, a não concretização de um procedimento de acordo com o planeado pode afectar a oportunidade e o funcionamento dos processos seguintes.

#### 3.3.1 – Planeamento

O início do planeamento do PIDDAC para 2005 foi efectuado por cada unidade orgânica de acordo com as orientações da tutela, transmitidas pelo coordenador sectorial.

Figura 4 – Elaboração do OE



Na prática e em rigor, a elaboração do OE iniciou-se, como é habitual, quando o Conselho de Ministros definiu os *plafonds* por Ministério. Com efeito, só em seguida os Ministérios puderam repartir o *plafond* pelos vários serviços que tutelam e estes puderam ajustar a previsão antes elaborada aos montantes atribuídos, distribuindo-os por projectos. **De referir que, embora a estrutura do PIDDAC seja consubstanciada em programas orçamentais e medidas, o planeamento efectuado nos organismos é condicionado pelo *plafond* atribuído ao Ministério. Esta abordagem orgânica desvirtua o objectivo inerente à organização do orçamento de investimento por programas orçamentais.**

Posteriormente, o DPP e a DGO divulgaram, como todos os anos, através de circular, as instruções atinentes à elaboração do Orçamento. Com base nas orientações constantes destas circulares, os serviços ajustaram a sua proposta inicial, entretanto elaborada.

O DPP, na Circular n.º 1/2004/DPP, de 18 de Agosto, indicava que:

- ◆ Os projectos a inscrever em PIDDAC deveriam enquadrar-se nas orientações da política sectorial estabelecidas no Programa do Governo e reflectidas nas GOP;

- ◆ Na definição dos projectos deveria ser respeitado o conteúdo dos programas orçamentais e medidas, bem como as orientações do Ministério coordenador do respectivo programa orçamental, além da necessidade de garantir a absorção dos apoios comunitários;
- ◆ A prioridade para a inscrição de projectos deveria ser a seguinte: projectos em curso e novos que integrassem o QCA III ou outros instrumentos de programação co-financiada, projectos co-financiados em curso com responsabilidades contratuais já assumidas e projectos novos que correspondessem à execução das grandes prioridades do Governo;
- ◆ A despesa deveria ser rigorosamente classificada de acordo com o estipulado no Decreto-Lei n.º 26/2002<sup>7</sup>, de 14 de Fevereiro, a fim de evitar alterações ao longo do ano, e não deveriam ser inscritas despesas correntes relativas ao funcionamento da regular actividade dos serviços no exercício das suas atribuições;
- ◆ Os indicadores físicos deveriam ser quantificados a fim de permitir a avaliação de desempenho, em termos de eficácia, economia e eficiência.

A Circular dispunha ainda que não seria concedido o “visto” nos seguintes casos:

- ◆ Projectos em que a sua caracterização não fosse suficiente ou satisfatória, designadamente, no respeitante ao enquadramento, à justificação, aos objectivos, aos indicadores e às metas;
- ◆ Projectos que se revelassem inconsistentes com o programa/medida associados;
- ◆ Rubricas de classificação económica que configurassem despesas de funcionamento ou outras que contrariassem o estipulado na Circular n.º 1/2004/DPP, de 18 de Agosto.

A Circular Série A n.º 1312, de 13 de Agosto, da DGO, determinava que os organismos cujos orçamentos incluíssem transferências para outros subsectores do sector público administrativo deveriam certificar-se junto da entidade recebedora de que esta inscrevera as mesmas importâncias no seu orçamento de receita. Os orçamentos deveriam também desagregar ao nível mais baixo (alínea e subalínea) os beneficiários desses montantes.

Quanto aos fluxos financeiros, em particular as transferências destinadas à Administração Regional, à Administração Local, às empresas públicas ou a outras instituições não integradas no sector público administrativo, deveriam ser objecto de uma classificação rigorosa de acordo com o classificador económico das receitas e despesas públicas, em função da natureza jurídica da entidade beneficiária, devendo, neste sentido, as Delegações da DGO articular-se com os respectivos serviços.

Relativamente aos serviços e fundos autónomos, era ainda indicado que a regra do equilíbrio orçamental<sup>8</sup> fosse observada na elaboração da proposta de orçamento para 2005 e, igualmente, respeitada aquando da integração dos saldos de 2004. Nesta integração, a fonte de financiamento deveria ser identificativa da receita que lhe deu origem.

Nesta fase de elaboração do orçamento do PIDDAC, embora seja necessário de respeitar os compromissos assumidos, nomeadamente, os encargos decorrentes dos projectos iniciados em anos anteriores, dado o seu carácter plurianual, a previsão de despesas é assumida como de carácter pouco

---

<sup>7</sup> Diploma que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificações económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis nos organismos que integram a Administração Central.

<sup>8</sup> Cf. artigo 25º da LEO.



vinculativo. A distribuição plurianual da despesa decorre mais da necessidade de afectação das verbas do que de uma programação financeira de médio e longo prazo. Assim, a Administração não se considera vinculada a executar a previsão no ano e, principalmente, nos anos seguintes àquele a que se refere o orçamento, designadamente, nos termos da calendarização prevista. Esta envolvente relativa à elaboração do PIDDAC acaba por deixar maleabilidade no lançamento e na gestão dos projectos e programas orçamentais, o que pode desvirtuar uma programação chancelada por Lei da Assembleia da República.

**Na sequência das Circulares do DPP e da DGO atrás citadas, a inscrição dos programas<sup>9</sup>, medidas e projectos<sup>10</sup> e respectiva caracterização foi efectuada no SIPIDDAC, com carácter obrigatório. De realçar que a data de publicitação das mencionadas circulares da DGO e do DPP, 13 e 18 de Agosto de 2004, foi manifestamente tardia, considerando que a informação do orçamento de investimento deveria ter sido registada no SIPIDDAC até 8 de Setembro.**

No âmbito dos sistemas informáticos, o processo de registo do PIDDAC teve início quando o II disponibilizou, através do SOE, a tabela com a codificação orgânica a utilizar no ano n+1. As delegações da DGO validaram a informação constante da tabela e efectuaram as alterações necessárias.

**Quando a tabela com as codificações orgânicas se tornou definitiva, a DGO informou o II e este disponibilizou-a ao DPP. Esta tabela deverá ser disponibilizada ao DPP em tempo útil, de forma a não afectar a prossecução dos procedimentos, como ocorreu na preparação do PIDDAC de 2006, em que o DPP recorreu à utilização da classificação orgânica de 2005, como solução de recurso, para não atrasar a disponibilização do SIPIDDAC e o registo da informação.**

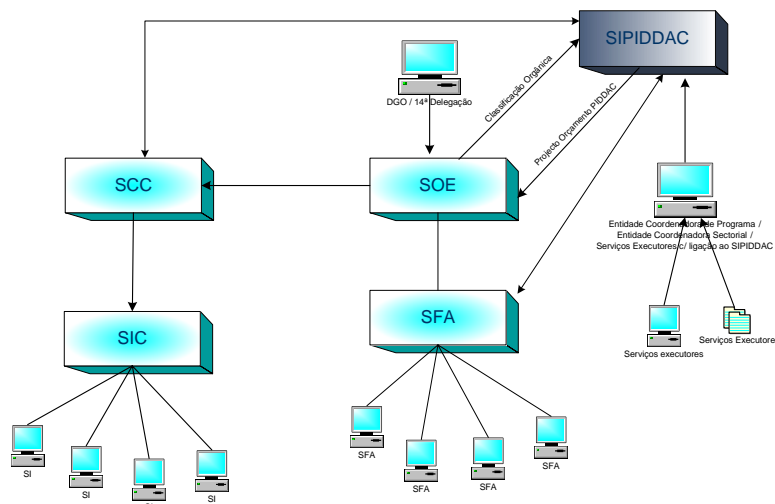
Sobre esta questão, a DGO esclareceu, no exercício do contraditório, que já disponibilizou ao DPP, na primeira quinzena de Julho do corrente ano, a tabela de classificação orgânica.

---

<sup>9</sup> A informação relativa aos programas orçamentais e a alguns projectos foi introduzida pelas respectivas entidades coordenadoras.

<sup>10</sup> O acesso ao SIPIDDAC para carregamento de informação relativa à preparação do PIDDAC 2005 foi concedido apenas às entidades designadas formalmente pelas entidades coordenadoras sectoriais.

Figura 5 – Gestão do PIDDAC



Por sua vez, o DPP importou a referida tabela para o SIPIDDAC e disponibilizou-a aos utilizadores<sup>11</sup>, os quais procederam ao registo do orçamento de investimento, de acordo com a respectiva codificação orgânica. **Este registo é por vezes incompleto e tardio, contribuindo para este facto a centralização, nas entidades coordenadoras e em alguns serviços, do registo de informação no SIPIDDAC.**

A validação da informação registada foi efectuada pelos serviços e pelos coordenadores

sectoriais e dos programas orçamentais, sendo a validação global realizada pelo DPP.

O SIPIDDAC deverá garantir a qualidade e a fiabilidade dos dados introduzidos.

Logo que o DPP deu por correcta a informação residente no SIPIDDAC, procedeu à sua exportação e ao envio<sup>12</sup> de quinze ficheiros TXT, um por cada Ministério, para a DGO (14ª Delegação) e para o II.

O II importou a informação para o SOE e disponibilizou-a às delegações. A 14ª Delegação seleccionou a informação e enviou às restantes delegações a atinente às suas funções.

As delegações analisaram e validaram a respectiva informação do PIDDAC, bem como a coerência dos dados residentes no SIPIDDAC e os constantes do SOE.

**Da mesma forma que o registo tardio dos dados no SIPIDDAC condiciona uma análise cuidada pelo DPP, também a exportação da informação deste sistema para a DGO (14ª Delegação) e para o II (SOE) efectuada em data tardia, limita a validação da informação por parte da DGO.**

Os requisitos e as regras das validações a efectuar pela DGO e pelo DPP deveriam ser os mesmos, bem como os controlos implementados nos seus sistemas informáticos. Para garantir esta condição, a DGO, sempre que considere alterações orçamentais deverá comunicá-las, em tempo útil, ao DPP e

<sup>11</sup>Coordenadores de programas orçamentais, coordenadores sectoriais e executores com ligação ao SIPIDDAC.

<sup>12</sup>Até 2004, o DPP enviava esta informação para a DGO em suporte de papel. A DGO, através das suas Delegações, registava manualmente os orçamentos de investimento no SOE. Assim, a 14ª Delegação lançava os orçamentos relativos aos serviços integrados e as transferências destinadas aos serviços e fundos autónomos numa actividade/projecto comum (199). Posteriormente, eram os serviços executores que, no SICPIDDAC, desagregam a actividade (199) nos diversos projectos PIDDAC, através de alterações orçamentais horizontais, para que a sua execução pudesse reflectir a despesa por projectos. A partir de 2005, iniciou-se o processo da integração “automática”, no SOE, da informação relevante, na óptica orçamental, registada no SIPIDDAC, designadamente, classificação orgânica, código de actividade relativo ao Projecto, rubricas (com alíneas e subalíneas) e fontes de financiamento das diversas medidas e projectos. Esta situação veio permitir às Delegações deixarem de introduzir a informação relativa ao projecto de orçamento de investimento e sua posterior desagregação por parte dos serviços integrados. Também, no âmbito dos executores, deixou de ser necessário “refazer” os seus orçamentos PIDDAC no SICPIDDAC, diminuindo ainda a probabilidade de erros.



vice-versa. Considerando a ocorrência de erros, devido à atribuição de alíneas<sup>13</sup>, seria conveniente que, na fase de preparação dos orçamentos dos serviços, existisse uma tabela de alíneas e subalíneas, a elaborar pela DGO, assim como as respectivas validações e condições de utilização, de forma a poderem ser implementadas no SIPIDDAC.

A DGO, no âmbito do contraditório, referiu que, “quanto à elaboração de uma tabela de alíneas, trata-se de uma tarefa muito difícil de concretizar, pois seria impossível cobrir todas as situações (...)”.

Salienta-se, no entanto, que, não sendo viável elaborar uma tabela contemplando todo o universo das alterações orçamentais, é sempre possível considerar as situações concretas mais correntes, no sentido de minorar a ocorrência de erros.

Quando existem erros, estes são corrigidos no SOE e no SIPIDDAC, no primeiro caso, pela DGO ou pelo II, e, no segundo, pelo DPP ou pelos utilizadores. Quando toda a informação está correcta (validada e coerente nos sistemas), são então elaborados os mapas anexos à proposta de Lei do OE, para discussão e aprovação na AR.

Caso surjam alterações efectuadas pela AR, procede-se a novo processo de verificação da informação nos dois sistemas, de modo a garantir que os dados no SOE e no SIPIDDAC sejam coerentes e correctos. A coerência da informação residente nos dois sistemas é garantida pela DGO, pelo DPP e pelo II.

Depois da aprovação do OE, efectuaram-se os procedimentos que permitem o registo da execução, nomeadamente, a disponibilização da informação orçamental residente no SOE quer aos coordenadores quer aos serviços executores. A informação foi transferida para o SCC e disponibilizada aos serviços integrados (SIC), e para o SFA que a disponibilizou aos serviços e fundos autónomos.

As alterações e correcções relativas a deficiência ou insuficiência de informação, que não impliquem alterações aos mapas da Lei do OE, podem ser efectuadas até à data do Despacho de Gestão do PIDDAC, a fim de colmatar os erros que impeçam os projectos de serem visados.

Posteriormente, com a publicitação do referido despacho, foi iniciada a execução dos projectos visados.

### 3.3.2 – Gestão e Execução

Do conjunto dos mapas contidos no Orçamento do Estado para 2005, aprovado por Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, são de realçar, para os trabalhos em apreço, o Mapa II<sup>14</sup>, o Mapa VII<sup>15</sup> e os Mapas XV e XV – A<sup>16</sup>.

<sup>13</sup>O classificador económico é constituído por cinco níveis, designadamente, Agrupamento, Sub-agrupamento, Rubrica, Alínea e Subalínea. Estes dois últimos níveis, enquanto desagregação da rubrica, são facultativos e circunscritos a situações pontuais (cf. Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro).

<sup>14</sup>Mapa II – despesas dos serviços integrados, por classificação orgânica, especificada por capítulos. Reflecte a despesa orçamentada do Cap. 50 por ministério.

<sup>15</sup>Mapa VII – despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica. Reflecte o total das verbas a afectar aos serviços e fundos autónomos.



De acordo com a mencionada Lei do OE, no que se refere à utilização das dotações orçamentais, ficaram cativos 21,4% das despesas afectas ao Cap. 50.

Estas verbas cativas podiam vir a ser distribuídas entre os serviços integrados ou entre os fundos e serviços autónomos, dentro de cada Ministério, mediante despacho do respectivo Ministro. A fim de ser assegurada uma execução adequada dos projectos com financiamento comunitário, a cativação deveria incidir sobre o Cap. 50 – financiamento nacional, e ser afecta, prioritariamente, a projectos não co-financiados e a projectos novos. O reforço/inscrição de dotações de projectos não co-financiados por contrapartida de dotações de projectos co-financiados só seria autorizada a título muito excepcional, isto é, quando comprovada a sua imprescindibilidade para a concretização dos objectivos do respectivo programa orçamental e desde que não pusesse em causa a execução do programa comunitário em que se inserisse o projecto.

A Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, que alterou a Lei do OE, estabeleceu, na nova redacção dada ao n.º 2 do artigo 2.º, o seguinte: “*Ficam cativos €450 000 000 das dotações inscritas no Capítulo 50 do Orçamento do Estado em financiamento nacional, a repartir por Ministério, mediante despacho do Ministro das Finanças*”.

O processo de execução do PIDDAC teve início com a emissão de orientações contidas no Despacho de Gestão, de 25 de Janeiro de 2005. Com efeito, com excepção dos projectos constantes dos quadros anexos ao referido Despacho, cujo visto só seria concedido quando eliminadas as situações impeditivas da sua concessão, os restantes podiam iniciar a sua execução financeira.

Refere este Despacho que, a fim de se imprimir uma maior racionalização e eficácia na execução do PIDDAC, cada coordenador de programa orçamental deveria definir, com as entidades sectoriais envolvidas na execução do programa em causa, as normas e os procedimentos a observar no que respeita à gestão, ao acompanhamento, ao controlo e à avaliação<sup>17</sup>. Compete também ao coordenador de programa orçamental propor alterações<sup>18</sup> às dotações afectas aos projectos e/ou às medidas que se revelem adequadas a uma boa execução do programa orçamental, emitir parecer sobre as alterações propostas pelos Serviços, submetendo-as a parecer da DGO e/ou do DPP, e comunicar aos serviços executores os despachos finais proferidos sobre as propostas de alterações à programação.

---

<sup>16</sup>Mapas XV e XV-A – incluem os programas e medidas orçamentais do PIDDAC, articulados com as GOP e com o QCA, evidenciando os encargos plurianuais e as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas ao nível das Nomenclaturas de Unidades Territoriais – NUT II.

<sup>17</sup>No âmbito das funções de gestão, acompanhamento e controlo da programação, o coordenador deve propor alterações às dotações afectas aos projectos e/ou às medidas que se revelem indispensáveis a uma boa execução do programa orçamental e emitir parecer sobre as alterações propostas pelos ministérios, nomeadamente nas que implicam o parecer do DPP e/ou DGO. No exercício das funções de avaliação dos programas orçamentais, deve assegurar que as entidades coordenadoras sectoriais/entidades executoras procedam ao carregamento adequado e atempado da informação relativa aos indicadores definidos para o acompanhamento e a avaliação. É também da sua competência elaborar relatórios semestrais de execução dos programas orçamentais, os quais deverão ser apoiados em indicadores que possibilitem a verificação do grau de realização dos objectivos fixados. Estes relatórios devem ser enviados à DGO e ao DPP para posterior elaboração de relatório de avaliação global a apresentar e a aprovar em Conselho de Ministros.

<sup>18</sup>Cada processo de alteração à programação, sujeito a parecer do DPP e/ou DGO, deve ser constituído apenas pelo parecer da entidade coordenadora do programa orçamental, do qual devem constar todos os elementos necessários à apreciação da referida alteração, designadamente: a justificação da alteração, nomeadamente, no que se refere às suas implicações financeiras (necessidade de reforço/disponibilidade de contra partida); a confirmação do nível de execução dos projectos envolvidos, através da inclusão, no processo, de informação relativa à despesa paga e comprometida; o despacho da tutela da(s) entidade(s) sectoriais envolvidas; o despacho da tutela da entidade coordenadora do programa orçamental; a indicação do número do registo da alteração no SIPIDDAC.





O Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, e as circulares da DGO<sup>19</sup> estabelecem as normas indispensáveis à execução do OE e referem ainda que entidades responsáveis pela gestão e execução do PIDDAC, incluindo os coordenadores dos programas orçamentais, deveriam observar as orientações constantes do Despacho de Gestão do PIDDAC e disponibilizar ao DPP toda a informação necessária ao exercício das suas competências.

De acordo com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, as dotações orçamentais inscritas no Cap. 50, “Investimentos do Plano”, referentes a despesas de capital e a despesas respeitantes a projectos co-financiados pela União Europeia, não ficavam sujeitas às regras do regime duodecimal.

As dotações inscritas no OE para execução de “Investimentos do Plano”, incluindo as constantes dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos, independentemente das fontes de financiamento, não poderiam ser utilizadas sem especificação em programas, medidas e projectos aprovados pelo Ministro da tutela e visados pelos Ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento de Território e do Desenvolvimento Regional<sup>20</sup>.

Também os serviços e fundos autónomos só poderiam proceder à emissão dos pedidos de libertação de créditos até aos montantes estritamente indispensáveis às suas actividades, demonstrando para o efeito, por subagrupamento de classificação económica, a previsão de pagamentos para o respectivo mês, por meio do envio de um mapa de aplicação de fundos (cf. n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março).

Os serviços integrados só poderiam utilizar as dotações inscritas no OE após esgotadas as suas receitas próprias não consignadas a fins específicos.

No que se refere aos saldos apurados na gerência de 2004, com origem em transferência do OE, poderiam os mesmos transitar, designadamente, nos seguintes casos<sup>21</sup>:

- ◆ Despesas referentes a “Investimentos do Plano” respeitantes a projectos com financiamento comunitário, desde que os saldos fossem aplicados na realização dos objectivos em que tiveram origem, transitando como saldos de gerência na posse dos serviços;
- ◆ Despesas referentes a “Investimentos do Plano” dos estabelecimentos do ensino superior e dos serviços de acção social do mesmo grau de ensino, desde que os saldos fossem aplicados nas medidas em que tiveram origem, transitando como saldos de gerência na posse dos serviços.

De acordo com o n.º 4 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, constituíam receita do Estado, ainda que com prejuízo das respectivas leis orgânicas, os saldos que não fossem integrados até 31 de Março de 2006, com excepção dos provenientes de transferências da UE. Também o n.º 6 do mesmo artigo referia que “os saldos de receitas consignadas no Orçamento do Estado aos serviços integrados relativos ao exercício de 2004 transitam para 2005, estando a sua aplicação em despesa sujeita a despacho do Ministro das Finanças e da Administração Pública, através da abertura dos correspondentes créditos especiais”.

<sup>19</sup> Circulares série A n.º 1295, de 25 de Junho de 2002, n.º 1311, de 23 de Junho de 2004, n.º 1312, de 13 de Agosto de 2004, n.º 1315, de 5 de Janeiro de 2005, n.º 1316, de 11 de Janeiro de 2005, n.º 1320, de 8 de Julho de 2005, n.º 1321, de 13 de Agosto de 2005, e n.º 1323, de 30 de Novembro de 2005.

<sup>20</sup> Anteriores Ministros das Finanças e da Administração Pública e das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional. Cf. n.º 1 do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março.

<sup>21</sup> Alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 16º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março.

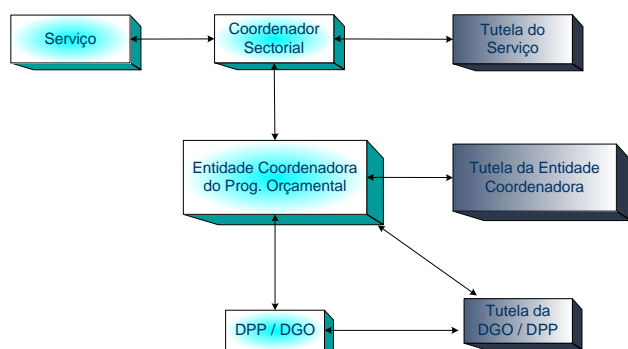
Também as receitas provenientes das aplicações financeiras auferidas pelos serviços e fundos autónomos, em violação do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras deveriam, constituir receita do Estado no exercício orçamental. Em caso de incumprimento, poderia ser efectuada a retenção dos montantes respectivos nas transferências, segundo regras a definir pela DGO em articulação com a DGT (cf. artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março).

A execução do PIDDAC envolve as alterações orçamentais que ocorrem ao longo do ano civil, assim como o processamento dos pedidos de libertação de créditos (PLC), os quais permitem efectuar o pagamento das despesas.

### 3.3.2.1 – Alterações Orçamentais

As alterações orçamentais a realizar no decurso da execução orçamental podem ser da responsabilidade da Assembleia da República ou do Governo. No primeiro caso, a alteração ao OE é efectuada através de Lei da AR (orçamento rectificativo). No segundo caso, os circuitos variam de acordo com a competência para autorizar a alteração orçamental, podendo esta ser do Ministro da tutela ou do Ministro de Estado e das Finanças ou dos dois Ministros em conjunto.

**Figura 6 – Alterações orçamentais**



O serviço ou entidade que pretende efectuar uma alteração orçamental inicia o registo desta no SIPIDDAC e envia o processo à entidade coordenadora sectorial que providencia pela obtenção de despacho do Ministro da tutela. O processo, depois de autorizado pela tutela, é enviado à correspondente entidade coordenadora do programa orçamental que o remete, depois de obter despacho da sua tutela, para o DPP ou para a DGO.

Se a alteração<sup>22</sup> for enviada à DGO (14ª Delegação), esta entidade dá parecer sobre a proposta e submete o pedido ao Ministro de Estado e das Finanças. Logo que recebe o respectivo despacho, a DGO remete o processo ao DPP. Posteriormente, a autorização da alteração é enviada à entidade coordenadora do programa orçamental, seguindo desta para a entidade coordenadora sectorial e, por fim, para o serviço proponente.

Quando a alteração orçamental é enviada ao DPP, este Departamento elabora o parecer, remete o processo à entidade competente para emitir o despacho e, logo que lhe é devolvido, envia-o à DGO e à entidade coordenadora do programa orçamental. Esta última devolve-o à entidade coordenadora sectorial que o envia ao serviço que o elaborou.

As entidades que solicitam a alteração orçamental só efectuem o registo no SICPIDDAC ou no SFA quando lhes é remetido o despacho de autorização.

<sup>22</sup>Cf. n.º 2 do ponto IV do Despacho de Gestão, de 25 de Janeiro de 2005.



É da responsabilidade do serviço e dos coordenadores sectoriais e de programas garantir que todas as alterações registadas no SIPIDDAC sejam reflectidas no SICPIDDAC/SCC ou no SFA e vice-versa, independentemente da entidade com competência para as autorizar.

Sobre estes procedimentos, a DGO, no âmbito do contraditório, veio referir que “(...) reconhece que o circuito processual definido no despacho de gestão para o PIDDAC é muito pesado e carece de ser reformulado no sentido de contribuir para uma melhor execução desta área do OE”.

Foi também observado que as alterações da exclusiva responsabilidade dos serviços, por vezes, não são registadas nos sistemas de informação. A DGO ou o DPP, quando detectam estas situações, solicitam ao organismo a concretização do registo em falta.

A alteração orçamental decorrente do facto de o projecto mudar de codificação orgânica, devido ao procedimento de registo, induz a incorrecções de análise do projecto, pois a DGO encerra-o e cria um novo projecto com outro código da nova classificação orgânica, enquanto que, no DPP, este não termina, só muda de código de classificação orgânica. **O procedimento seguido pela DGO, segundo uma óptica de contabilidade, não possibilita o acompanhamento da evolução do projecto a partir da mudança de código de classificação orgânica, visto que o sistema informático não permite manter o código de identificação do projecto, surgindo, assim, um novo projecto sem ligação ao inicial, que é encerrado.**

Quanto à metodologia seguida pela DGO e relativa ao procedimento de registo das alterações orçamentais que envolvem mudança de classificação orgânica dos projectos, esta Direcção-Geral veio, em sede de contraditório, informar que a sua alteração “(...) passa pela modificação da própria estrutura do OE no que respeita às actividades, permitindo que na área do investimento estas assumam o código do projecto do SIPIDDAC, o qual acompanharia o projecto independentemente do serviço onde se inscrevesse. Porém, esta solução passa pela alteração das soluções informáticas (...)”.

As alterações orçamentais realizadas ao longo da execução orçamental são publicitadas no Diário da República até ao final do mês seguinte a cada trimestre, no caso dos três primeiros trimestres, e até ao final do mês de Fevereiro, no quarto trimestre<sup>23</sup>.

### 3.3.2.2 – Pagamentos

O processo relativo aos pagamentos inicia-se quando os serviços enviam à DGO o respectivo PLC, com indicação dos compromissos assumidos e a assumir durante o mês.

O envio do PLC, à 14ª Delegação, é efectuado em suporte de papel, através de ofício e da documentação a que se reportava<sup>24</sup> (cf. artigo 18.º do Decreto-Lei 155/92, de 28 de Julho).

Registada a entrada do PLC, este é analisado<sup>25</sup> e verificados os seus requisitos.

<sup>23</sup>Cf. artigo 52º da LEO.

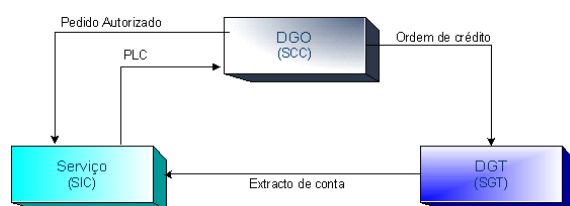
<sup>24</sup>De que se destaca, o balancete da contabilidade de compromissos assumidos, o balancete da contabilidade de caixa com os pagamentos efectuados, a descrição de todas as alterações orçamentais autorizadas, a descrição das rubricas orçamentais dos pagamentos previstos, a indicação do saldo existente entre os créditos libertos e os pagamentos efectuados.

<sup>25</sup>São efectuadas várias verificações, designadamente, aos balancetes, aos mapas de compromissos assumidos e a assumir, aos pagamentos a efectuar, ao mapa de caixa, às alterações orçamentais e sua tipologia, à conformidade legal, aos congelamentos, aos cativos, às antecipações, aos duodécimos, às competências, ao mapa de previsão de tesouraria,

As verificações efectuadas pela DGO são registadas em relatório sobre o PLC, no qual é indicada também a existência dos mapas e as referências ao seu conteúdo, bem como a descrição de deficiências detectadas.

Após a análise do PLC<sup>26</sup> e no caso de este preencher todos os requisitos, a 14ª Delegação aprova-o através do SCC. Quando o PLC tiver deficiências, é contactado o serviço respectivo para proceder à correcção das ocorrências identificadas.

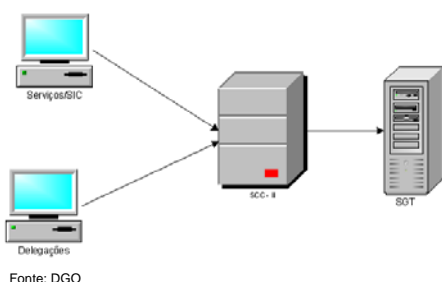
**Figura 7 – Pedidos de libertação de créditos**



Sempre que o PLC é autorizado, a DGO comunica ao serviço, via ofício<sup>27</sup>, e concretiza a libertação de créditos, emitindo uma ordem de crédito a favor da conta do organismo existente na DGT. A partir desse momento, os serviços integrados podem fazer os pagamentos<sup>28</sup>, através do SIC, emitindo meios de pagamento directamente sobre o Tesouro, a favor dos respectivos fornecedores.

O processo de pagamento inicia-se com o envio de ficheiros, pelos diversos serviços, através do SIC, diariamente até às 12 horas, sempre que necessário. Nesta sequência, o SCC processa diariamente, em *batch*, esta informação e, no caso de existirem erros, gera um ficheiro. Após o processamento, é enviada, pelo mesmo processo, ao serviço respectivo, uma “carta-resultado”, indicando o ficheiro com as instruções a seguir. Sempre que existam erros, o serviço corrige-os e envia, geralmente no dia seguinte, outro ficheiro ao SCC, para ser novamente processado. As ordens de pagamento processadas pelo SCC são enviadas para o sistema SGT e deste para a SIBS.

**Figura 8 – Fluxos de informação (PLC/pagamentos)**



Posteriormente, o organismo recebe a informação relativa ao pagamento efectuado, através de um processo inverso ao mencionado, e só então é actualizada a sua base de dados.

À semelhança dos serviços integrados, também os serviços e fundos autónomos remetem os PLC à DGO, para serem analisados, e, quando estes preenchem todos os requisitos, são libertadas as verbas.

Relativamente a estes organismos, as delegações com competências no domínio orgânico verificam o registo da execução no SFA e enviam à 14ª Delegação um mapa com a relação dos organismos não

---

ao mapa de consignação da receita à despesa e à existência de dupla cativação ou seja, se existe a verba do fundo comunitário (Cap. 50) depositada na conta do serviço, bem como, a sua coerência com a informação residente no SIPIDDAC.

<sup>26</sup> Os pedidos de libertação de créditos referentes a financiamento comunitário orçamentado em “Investimentos do Plano” devem ser documentados com cópias das correspondentes ordens de pagamento sobre o Tesouro, emitidas pelos gestores das intervenções operacionais ou pela Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, devidamente confirmadas pela Direcção-Geral do Tesouro.

<sup>27</sup> Caso o PLC envolva uma verba superior a vinte milhões de euros, a DGO também comunica a aprovação, via e-mail, à DGT.

<sup>28</sup> Para assegurar que a informação da DGO coincide com a da DGT, os pagamentos devem ser efectuados até aos últimos cinco dias úteis de cada mês.



cumpridores do envio<sup>29</sup> e do registo de informação no sistema<sup>30</sup>. A existência de informação actualizada no SFA é imprescindível para a 14ª Delegação aprovar os PLC.

Com a aprovação dos PLC, a DGO concretiza a libertação de créditos, dando ordem para se efectuar a transferência para as contas dos serviços e fundos autónomos, podendo estes então realizar os pagamentos.

**Os registos atinentes à execução financeira do PIDDAC são efectuados no SICPIDDAC, pelos serviços integrados, e no SFA, pelos serviços e fundos autónomos (cf. figura 5). Periodicamente o DPP acede a estes dois sistemas e importa<sup>31</sup> a informação para o SIPIDDAC. Por vezes esta importação não é concretizada, em virtude da desigualdade da estrutura da informação nos sistemas, concorrendo para este facto diversas situações, designadamente, as alterações orçamentais, em particular a desagregação de alíneas que são registadas num só sistema (cf. 3.2).**

A DGO, no âmbito do contraditório, referiu: (...) *Sobre esta questão importa salientar que a 14ª Delegação não aceita que os serviços executores promovam propostas de alterações orçamentais que não venham acompanhadas dos mapas comprovativos de que foram lançadas no SIPIDDAC, nem admite PLC's que incluam alterações orçamentais que não tenham sido lançadas nesta aplicação, procurando, por esta via, contribuir para a consolidação das bases de dados.*"

Realça-se que, para a desigualdade da estrutura da informação nos sistemas do DPP e da DGO, contribuem diversas situações, designadamente: a divergência do registo da alteração orçamental efectuado no SIPIDDAC e no SICPIDDAC ou no SFA, o facto de o momento do registo nos diferentes sistemas ser muito desfasado no tempo e a circunstância de ser efectuado num só sistema. É também de salientar que a DGO nem sempre tem conhecimento das alterações orçamentais que são da competência dos serviços e fundos autónomos e, conseqüentemente, do seu registo.

Relativamente à execução física, esta é registada directamente no SIPIDDAC. **Todavia, a actualização desta informação tem sido efectuada com pouca frequência.** Segundo foi referido pelas entidades coordenadoras, esta informação é "actualizada" antes da elaboração do relatório semestral e após a elaboração das contas de gerência<sup>32</sup>. A fim de potenciar uma uniformização na utilização de indicadores físicos, por parte dos organismos, o DPP está a elaborar uma tabela de indicadores que será disponibilizada, em 2007, para a elaboração e execução do PIDDAC.

### 3.3.3 – Avaliação e Controlo

No âmbito do controlo a exercer durante a execução dos programas orçamentais, com o objectivo de se verificar se os projectos financiados foram empreendidos de forma correcta, prevenir e combater as

<sup>29</sup> A informação a enviar é relativa à despesa (orçamento inicial/corrigido, cativos, compromissos assumidos, despesas pagas no ano e despesas pagas no ano anterior) e à receita (orçamento inicial/corrigido, receita por cobrar no início do ano, receita liquidada, liquidações anuladas, receita cobrada bruta do ano, receita cobrada bruta do ano anterior e reembolsos e restituições).

<sup>30</sup> Esta informação deverá estar actualizada mensalmente, até ao dia 15 do mês seguinte (cf. Despacho do Director-Geral da DGO, de 9 de Abril de 2002).

<sup>31</sup> Este processo foi iniciado em 2006; anteriormente os serviços e fundos autónomos efectuavam duplo registo no SFA e no SIPIDDAC.

<sup>32</sup> As datas limites de entrega das contas eram: 30 de Abril na DGO e 15 de Maio no Tribunal de Contas. Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, ao n.º 4 do artigo 52.º da Lei 98/97, as contas devem ser remetidas a este Órgão Jurisdicional, também, até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam.

irregularidades e recuperar os fundos perdidos na sequência de abuso ou negligência, está legalmente consagrado um conjunto de orientações.

A LEO estipula, no seu artigo 58.º, que a execução do OE fica sujeita ao controlo da legalidade e da regularidade financeira das receitas e das despesas públicas, bem como à apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos. O controlo orçamental pode envolver a componente administrativa, jurisdicional e política e efectuar-se prévia, concomitante e sucessivamente à realização das operações de execução orçamental.

A DGO e o DPP, como entidades responsáveis pela execução orçamental, devem elaborar, organizar e manter em funcionamento sistemas e procedimentos de controlo interno das operações de execução do OE.

O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho<sup>33</sup>, refere que o acompanhamento e o controlo da execução financeira e material dos programas orçamentais são assegurados pelo Ministério das Finanças<sup>34</sup>, através da DGO e do DPP. A avaliação da execução dos programas orçamentais e a elaboração dos respectivos relatórios<sup>35</sup> cabem ao Ministério coordenador de cada programa, em articulação com os Ministérios envolvidos na sua execução. Esta avaliação deve apoiar-se em indicadores que possibilitem a verificação do grau de realização dos objectivos previamente definidos.

No decurso da execução orçamental, o controlo administrativo é efectuado pelas entidades coordenadoras sectoriais e de programa orçamental<sup>36</sup>, pelo DPP e pela DGO.

As entidades coordenadoras sectoriais analisam os pedidos de alteração orçamental solicitados pelos serviços, sempre que estes não sejam da competência do organismo (serviços e fundos autónomos e serviços integrados). Além desta intervenção, as mesmas entidades podem também ter alguma acção, embora não vinculativa, no processo de cativação e descativação de verbas, no sentido de otimizar a utilização dos fundos disponíveis.

A entidade coordenadora do programa orçamental intervém em certos processos atinentes a alterações orçamentais e é o interlocutor designado para centralizar a comunicação entre o DPP e os executores.

**Algumas entidades coordenadoras dos programas orçamentais, no âmbito das funções de avaliação, não asseguraram que as entidades coordenadoras sectoriais e as entidades executoras procedessem ao carregamento adequado e atempado da informação relativa à execução, incluindo os indicadores definidos para o acompanhamento e a avaliação<sup>37</sup>. Esta condição é indispensável à elaboração dos relatórios de execução dos programas orçamentais, que devem ser apoiados em indicadores que possibilitem a verificação do grau de realização dos objectivos fixados. Realça-se que, durante a execução de 2005, para os vinte e cinco programas orçamentais, foram apenas elaborados e enviados ao DPP quatro relatórios semestrais, três**

---

<sup>33</sup> Este Decreto-Lei estabelece as regras relativas à definição dos programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado e das respectivas estruturas, assim como à sua especificação nos mapas orçamentais e ao acompanhamento da sua execução.

<sup>34</sup> Actualmente Ministério das Finanças e da Administração Pública.

<sup>35</sup> A avaliação da execução dos programas orçamentais deveria ser realizada, pelo menos, com uma periodicidade semestral.

<sup>36</sup> Das dezanove entidades coordenadoras de programas orçamentais, treze são simultaneamente coordenadores sectoriais.

<sup>37</sup> Como se verificou no caso do IFADAP que, à data do trabalho de campo (Maio de 2005), também não tinha registado toda a execução financeira no SIPIDDAC.





**abordando exclusivamente a componente financeira, e dez relatórios anuais, dos quais só três contemplavam a execução física.**

De acordo com as entidades coordenadoras, **o registo da informação relativa à execução física não é efectuado, no SIPIDDAC, de forma sistemática, ao longo da execução, o que impossibilita o acompanhamento e o controlo oportuno da execução física e financeira.**

O condicionamento da aprovação dos PLC ao registo da informação relativa à componente física no SIPIDDAC mereceu da DGO, no exercício do contraditório, o seguinte comentário: “(...) *Tendo em conta a falta de recursos humanos e a forma como é gerida esta área do orçamento, trata-se de uma alteração que deverá ser devidamente ponderada, sob pena de poder criar dificuldades ao nível da execução, já de si difícil nesta área*”.

Também o GPPAA sobre esta matéria referiu, no âmbito do contraditório: “(...) *As dificuldades na actualização da execução física prendem-se, nomeadamente, com as características de muitas das despesas de investimento cujo início da execução financeira exige a concessão de adiantamentos, antecedendo nesses casos a execução material; com as dificuldades que algumas entidades têm na obtenção sistemática dessa informação; com o processo de registo no SIPIDDAC que é bastante moroso e com a falta de interligação existente entre os sistemas de informação das entidades gestoras de programas e o SIPIDDAC.*”

As razões apresentadas GPPAA e pela DGO não são determinantes para que o registo da informação, indispensável para efectivar o acompanhamento e o controlo físico, não seja uma condicionante da aprovação do PLC, uma vez que este procedimento já existe ao nível do registo da execução financeira, sendo apenas necessário verificar os organismos não cumpridores, constantes da informação enviada à DGO pelo DPP, com consideração dos casos específicos.

O controlo efectuado pelo DPP tem subjacente o conceito de investimento e reflecte-se, sobretudo, no orçamento inicial, desde a atribuição do *plafond* por Ministério até à concessão de visto aos projectos inscritos no PIDDAC. No decurso da execução orçamental, envolve, essencialmente, os pedidos de alterações orçamentais e a cativação de verbas.

A DGO efectua um controlo sistemático, tanto ao nível das alterações orçamentais, como das verbas cativas, como dos PLC. Este controlo envolve a verificação dos registos da execução financeira. No caso dos serviços integrados, o pedido de libertação de créditos considera os valores do saldo e os compromissos a assumir.

**Relativamente aos serviços e fundos autónomos, a situação não se processa do mesmo modo. A transferência de verba solicitada é efectuada, por vezes, sem ser considerado o saldo existente. Assim, as verbas inscritas no Cap. 50, requisitadas por estes serviços e não utilizadas, ao não serem repostas como receitas do Estado, constituem receita do respectivo orçamento privativo do ano seguinte. Este procedimento não cumpre o estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que refere que as requisições de verbas efectuadas pelos serviços e fundos autónomos devem ser as estritamente indispensáveis à sua actividade. Esta situação contribui para sobrevalorizar a despesa registada na CGE<sup>38</sup>.**

No que se refere à transferência das verbas solicitadas pelos SFA, a DGO alegou, no âmbito do contraditório, que “(...) *os PLC's destes organismos são entregues na Delegação acompanhados de mapa de*

---

<sup>38</sup>As transferências efectuadas para as contas bancárias destes organismos fora da DGT não respeitam ainda o princípio da unidade de tesouraria do Estado (cf. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Julho).

*aplicação de fundos, a enviar pelos respectivos serviços, no qual tem de ser incluído o saldo que declaram ter na sua posse(...)*”.

Apesar do alegado pela DGO, as transferências efectuadas para os SFA deveriam ter em conta o saldo indicado no mapa de aplicação de fundos pelos respectivos serviços, de modo a que as verbas transferidas fossem as estritamente indispensáveis às despesas previstas.

**Quando são realizadas transferências de verbas para o sector empresarial do Estado, ou mesmo para fora do sector público, não existe qualquer controlo sobre a aplicação real dos fundos.**

Os controlos efectuados abrangem a componente administrativa, designadamente, a legalidade e a regularidade da despesa pública, não sendo considerada qualquer verificação física dos projectos. Os controlos implementados circunscrevem-se à avaliação da execução da componente financeira, o que condiciona a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos, dada a inexistência do controlo da componente física.

Ainda no âmbito do controlo da execução orçamental, o Governo faz publicar no Diário da República, no prazo de 45 dias após o final de cada trimestre, as contas provisórias respeitantes aos trimestres decorridos. Esta informação inclui os mapas das despesas do subsector dos serviços integrados, especificadas por título da classificação orgânica, indicando os respectivos montantes dos duodécimos, das autorizações de pagamento e dos pagamentos (cf. artigo 81.º da LEO).

Anualmente o Governo deve apresentar à Assembleia da República, até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeite, a CGE. A AR aprecia-a e aprova-a, precedendo parecer do Tribunal de Contas.

A CGE compreende, além de um conjunto de mapas, do qual fazem parte os Mapas II, VII e XV, os elementos informativos que contemplam as despesas pagas tanto pelos serviços integrados como pelos serviços e fundos autónomos (cf. artigos 73.º e 76.º da LEO).

**Como se referiu no ponto 3.2, verifica-se que os dados do Cap. 50, no Mapa XV, não são coerentes com os do Mapa II, porque aquele mapa representa as despesas pagas, ou seja, a execução efectiva, e o Mapa II reflecte os pagamentos dos serviços integrados e as transferências de verbas para os serviços e fundos autónomos, não reflectindo a execução efectiva destes últimos organismos.**

### **3.3.4 – Execução do PIDDAC – 2005**

Nesta análise foram considerados os dados extraídos do SIPIDDAC, no dia 7 de Junho de 2006. Esta informação não era tida como definitiva pelo DPP, situação que condiciona a exactidão das considerações apresentadas.

Sobre esta ocorrência referiu o DPP, nas suas alegações, em sede de contraditório, que a informação atinente à execução de 2005, constante do SIPIDDAC, se encontrava ainda incompleta a 14 de Agosto do corrente ano, data muito posterior à publicitação da CGE (30 de Junho).

No âmbito do PIDDAC para 2005, foi prevista uma despesa pública total de €6.724.021 mil, a qual representa 5% do PIB. Cerca de 78% desta despesa destinava-se à comparticipação nacional de projectos co-financiados e os restantes 22% a projectos financiados apenas por recursos nacionais.





Relativamente à estrutura de financiamento, a componente nacional continuou a ser a principal fonte, representado cerca de 61%, sendo os restantes 49% provenientes dos fundos oriundos da UE.

Em termos de classificação económica, cerca de 86% da despesa do PIDDAC reportava-se a despesas de capital e 14% a despesas correntes associadas, essencialmente, a projectos co-financiados. Em termos financeiros, destacavam-se, com os valores orçamentados mais elevados, os programas orçamentais *P24 - Transportes*, *P25 - Modernização e Internacionalização da Economia* e *P22 - Agricultura e Desenvolvimento Rural*, que representavam em conjunto 65,6% do total. Vinte e um dos vinte e cinco programas tinham um orçamento inferior a 5% do total.

Posteriormente, das alterações efectuadas à despesa prevista do PIDDAC inicial resultou um valor total ajustado de €7.013.717 mil, que, após a consideração das verbas cativas, se situou no valor final disponível de €6.656.792 mil.

O PIDDAC de 2005 foi estruturado em 25 programas orçamentais (cf. anexo III), 130 medidas e 2.215 projectos. No decurso da execução foram, porém, inscritos projectos que perfizeram um total de 2.360, incluindo 17 projectos sem qualquer dotação orçamental. Os novos projectos inscritos repartiram-se, essencialmente, pelo *P12 - Ensino Superior* (49), pelo *P06 - Construção, Remodelação e Apetrechamento das Instalações* (35) e pelo *P15 - Acção Social Escolar* (15).

Esclarece o DPP, em sede de contraditório, que “(...) a identificação de 17 projectos sem qualquer dotação orçamental traduz situações de registo “inconsequentes” na base de dados, não eliminados nem cancelados pelas entidades executoras (...)”.

Sobre esta matéria salienta-se que deveriam ser implementados, no SIPIDDAC, procedimentos adequados a não permitir a inscrição de projectos que não incluíssem todos os requisitos, incluindo a dotação (inicial ou ajustada).

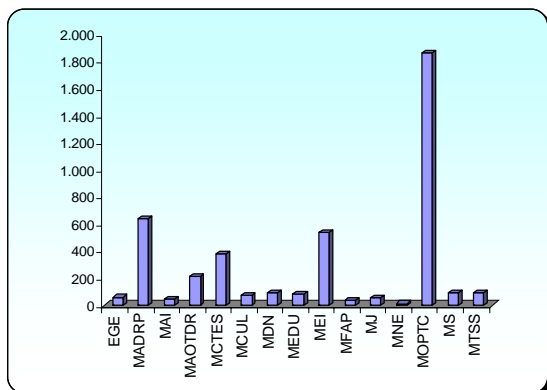
**É ainda de referir que 512 (23,1%) dos projectos inicialmente previstos não apresentaram qualquer execução, bem como 25 (19,5%) dos 128 projectos criados, com dotação orçamental, ao longo da execução.**

A execução do PIDDAC foi de €4.266,4 milhões, o que representa 64,1% do orçamento disponível e 63,5% da verba inicial prevista. O valor executado contou com €1.565,8 milhões (36,7%) de financiamento comunitário e €2.700,6 milhões (63,3%) de financiamento nacional. A execução dos projectos co-financiados envolveu €2.267,7 milhões (53,2%).

As verbas cativas no orçamento ajustado foram de €356,9 milhões e tiveram diferente incidência nos vários Ministérios. As mais elevadas em relação aos montantes ajustados verificaram-se no MJ (28,3%), no MNE (26,3%) e no MAOTDR (22,4%). As menores incidiram no MADRP (0,4%), no MEI (1,0%) e no MDN (2,0%).

**Gráfico 1 – Execução por Ministério**

(em milhões de euros)



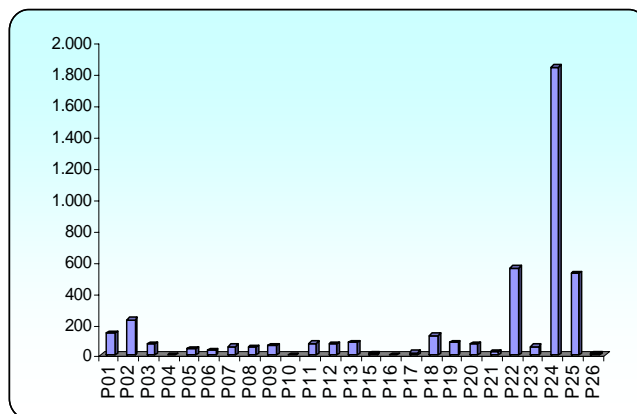
A execução<sup>39</sup> conjunta do MOPTC, do MADRP e do MEI foi de €3.033,4 milhões, o que representou cerca de 71,1% do total. As taxas de execução nestes três Ministérios variaram entre 51,3% e 75,8%.

Dos quinze Ministérios, cinco apresentaram taxas de execução superiores a 80%: MDN (95,6%), MAI (92,6%), MNE (86,4%), MS (80,1%) e EGE (81,0%). A taxa de execução em seis Ministérios foi inferior à taxa média de execução global, sendo de referir que os de menor execução foram o MFAP (41,2%), o MEI (51,3%) e o MCTES (61,5%).

Dos vinte cinco programas orçamentais financiados pelo PIDDAC, quatro apresentaram taxas de execução superiores a 90%. O P04 - *Acção Externa do Estado* e o P10 - *Educação Pré-escolar*, embora com taxas de execução de 96,3% e de 100%, apresentaram uma cativação de 37,6% e de 75%, respectivamente. **De referir também a elevada taxa de execução do P05 - *Cooperação* (97,8%) e do P09 - *Segurança e Protecção Civil* (79,9%) os quais, por alterações orçamentais, viram a sua verba inicial aumentada 306,5% e 78,5%, respectivamente, e valores cativos na ordem dos 4,1% e 0,3%.**

**Gráfico 2 – Execução por programa orçamental**

(em milhões de euros)

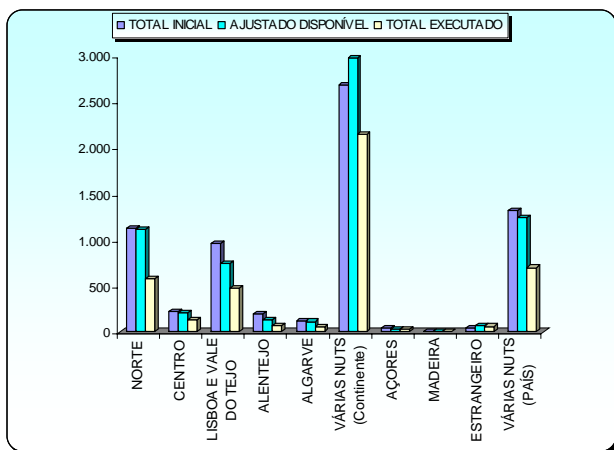


<sup>39</sup> As taxas de execução apuradas consideraram os valores da dotação disponível, que corresponde à dotação inicial mais as alterações orçamentais menos as verbas cativas.



Gráfico 3 – Execução por região

(em milhões de euros)



A distribuição da execução do PIDDAC pelas várias regiões manteve uma estrutura idêntica ao inicialmente proposto. Realça-se, no entanto, que as “várias NUT II do continente” apresentavam 40% do valor inicial total enquanto que a sua execução atingiu 50,4%.

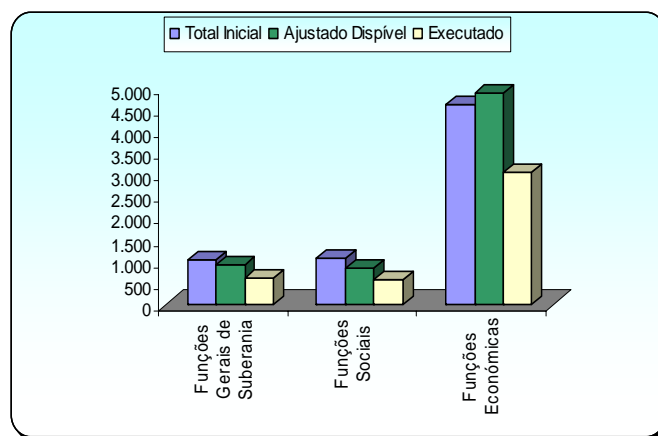
A execução no “estrangeiro” apresentou uma taxa de cerca de 94% e envolveu um montante de €62,1 milhões, o que representa 1,5% do total executado.

As Regiões Autónomas apresentaram taxas de execução na ordem dos 71%. Contudo, o seu peso no total da despesa foi de cerca de 0,8%.

Refere-se ainda que nas “várias NUT II do continente”, a execução foi de 72,1% e nas regiões do Centro e Lisboa e Vale do Tejo, foi de cerca de 65%. As regiões do Algarve e do Alentejo representaram as menores taxas de execuções, 45,7% e 52,7%, respectivamente.

Gráfico 4 – Execução por classificação funcional

(em milhões de euros)



Como se observa no gráfico 4, a distribuição da despesa executada pelas diferentes rubricas do classificador funcional concentrou-se nas *funções económicas*, com 71,9%. Nas *funções gerais de soberania* e nas *funções sociais*, o peso foi de 14,7% e 13,4%, respectivamente. Comparando estes valores com o PIDDAC Inicial, verifica-se um deslizamento no sentido negativo para as *funções gerais de soberania* e *sociais* e um aumento, de três pontos percentuais, nas *funções económicas*.

No âmbito das *funções económicas*, a atinente aos “transportes e comunicações” representou 43,2% do total executado, enquanto a “agricultura e pecuária, silvicultura e pesca” e “outras funções económicas” representaram 14,4% e 14,3%, respectivamente. As funções com menor representatividade foram a “defesa nacional” (1,4%), os “serviços culturais, recreativos e religiosos” (2,3%), a “segurança e ordem pública” (2,7%), a “educação” (3,8%) e a “habitação e serviços culturais” (4,9%).

## **4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Nos termos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, o Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto teve vista do processo, tendo dado parecer no sentido de que *“após análise do aludido projecto, nada nos oferece requerer nem objectar quanto à aprovação do mesmo, uma vez se não evidenciam questões de legalidade financeira de que cumpra ao Ministério Público conhecer, com vista a uma eventual promoção de procedimento infraccional previsto pela referida Lei”*.

## **5 – EMOLUMENTOS**

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/1996, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/1999, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a Nota de Emolumentos constante do Anexo IV, são devidos emolumentos no montante de €1.609,60, a suportar pela DGO e pelo DPP.

## **6 – DETERMINAÇÕES FINAIS**

**5.1.** O presente Relatório deverá ser remetido:

- a) À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e à Comissão Parlamentar do Orçamento e Finanças;
- b) Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- c) À Direcção-Geral do Orçamento;
- d) Ao Departamento de Prospectiva e Planeamento;
- e) Ao Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas;
- f) Ao Gabinete de Gestão Financeira da Ciência e do Ensino Superior do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- g) Ao Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

**5.2.** Após a entrega do Relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e publicado no *“site”* do Tribunal;

**5.3.** Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no projecto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, no capítulo relativo ao PIDDAC;

**5.4.** Expressa-se às entidades intervenientes na auditoria, bem como aos seus responsáveis e funcionários, o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção;



## Tribunal de Contas

---

- 5.5. Um exemplar do presente Relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este último aplicável por força do disposto no artigo n.º 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- 5.6. No prazo de seis meses, deverão as entidades destinatárias das recomendações formuladas no presente relatório informar o Tribunal de Contas acerca das medidas tomadas no sentido da sua implementação.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 26 de Setembro de 2006

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

(Manuel Raminhos Alves de Melo)

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)





## ANEXO I – ENQUADRAMENTO NORMATIVO BASE

Constituição da República Portuguesa	Artigos: 80.º, 81.º, 90.º, 91.º, 92.º, 199.º e 258.º
Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro	Lei de bases da Contabilidade Pública
Lei n.º 43/91, de 27 de Julho	Lei-quadro do Planeamento
Lei n.º 108/91, de 17 de Agosto	Conselho Económico e Social
Lei n.º 80/98, de 24 de Novembro	Alteração à Lei n.º 108/91, de 17 de Agosto
Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto	Lei de enquadramento orçamental
Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto	Lei da estabilidade orçamental – Primeira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto
Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho	Segunda alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto
Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto	Terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto
Lei n.º 55 - B/2004, de 30 de Dezembro	Orçamento do Estado para 2005
Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho	Alteração ao OE/2005 – Orçamento Rectificativo
Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto	Grandes Opções do Plano (2005-2009)
Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro	Orçamento do Estado para 2006
Portaria n.º 154-B/95, de 22 de Fevereiro	Cria divisões no Departamento de Prospectiva e Planeamento
Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho	Estabelece o regime da administração financeira do Estado
Decreto-Lei n.º 4/95, de 17 de Janeiro	Aprova a Lei Orgânica do Departamento de Prospectiva e Planeamento
Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril	Estabelece as regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo
Decreto-Lei n.º 344/98, de 6 de Novembro	Aprova a Lei Orgânica da Direcção-Geral do Orçamento
Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro	Estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central
Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho	Regras relativas à definição dos Programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado
Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março	Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado de 2005
Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril	Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional
Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março	Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado de 2006
Programa do XVII Governo Constitucional - índice	
Circular n.º 1/2004/DPP, de 18 de Agosto	Preparação do PIDDAC 2005
Circular n.º 2/2004/DPP, de 30 de Agosto	Instruções para a elaboração do PIDDAC 2005 – SIPIDDAC
Circular n.º 1/2005/DPP, de 18 de Agosto	Preparação do PIDDAC 2006
Circular n.º 2/2005/DPP, de 18 de Agosto	Preparação do PIDDAC 2006 – Intervenção da Entidade Coordenadora de Programa Orçamental
Circular n.º 3/2005/DPP, de 26 de Agosto	Preparação do PIDDAC 2006
Circular Série A n.º 1295, da DGO, de 25 de Julho de 2002	Preparação do Orçamento do Estado de 2003 (classificação das fontes de financiamento)
Circular Série A n.º 1311, da DGO, de 23 de Junho de 2004	Informação relativa às alterações orçamentais a remeter à Direcção –Geral do Orçamento, pelos Serviços e Fundos Autónomos
Circular Série A n.º 1312, da DGO, de 13 de Agosto de 2004	Preparação do Orçamento do Estado de 2005
Circular Série A n.º 1315, da DGO, de 5 de Janeiro de 2005	Divulgação da estratégia do POCP
Circular Série A n.º 1316, da DGO, de 11 de Janeiro de 2005	Actualização das tabelas relativas aos tipos de alterações orçamentais no Sistema de Informação Contabilística utilizado pelos serviços
Circular Série A n.º 1320, da DGO, de 8 de Julho de 2005	Instruções Complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2005
Circular Série A n.º 1321, da DGO, de 13 de Agosto de 2004	Alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2005 – Impossibilidade de novos compromissos no âmbito da componente de funcionamento nacional Capítulo 50
Circular Série A n.º 1322, da DGO, de 18 de Agosto de 2005	Preparação do Orçamento do Estado de 2006
Circular Série A n.º 1323, da DGO, de 30 de Novembro de 2005	Contenção dos níveis de despesa dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos no final do ano económico de 2005
Circular Série A n.º 1325, da DGO, de 3 de Abril de 2006	Instruções Complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2006
Despachos de Gestão 2005 e 2006	PIDDAC 2005 e 2006
Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009	

## ANEXO II – SISTEMAS INFORMÁTICOS

### Sistemas da responsabilidade da DGO e II

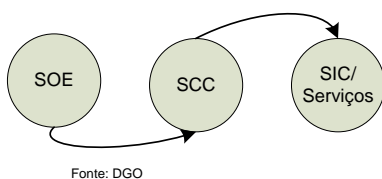
Para a prossecução da sua missão, a DGO dispõe de um conjunto de sistemas informáticos, designadamente, o SICPIDDAC, o SOE, o SCC, o SFA e o CGE.

A plataforma utilizada nestes sistemas, com excepção do SCC e do SIC, é o sistema operativo LINUX, o sistema de gestão de base de dados (SGBD) Oracle, sendo disponibilizados para consulta aos utilizadores com a ferramenta Discoverer, versão *web*, como *interface*. O SCC reside em máquinas com o sistema operativo LINUX e SGBD Oracle, enquanto que o SIC reside em máquinas com sistema operativo Windows NT/2000 server e SGBD Oracle.

Estes sistemas residem no II e são da responsabilidade da DGO e do II, sendo este que assegura quer o seu desenvolvimento quer a sua gestão.

O **SCC** centraliza a informação relativa à contabilização de todos os movimentos contabilísticos. É estruturado por diversos módulos, nomeadamente, os utilizados na gestão do PIDDAC, a saber:

**Figura 9 – Inicialização da base de dados**



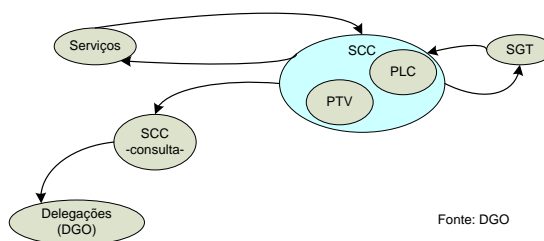
Fonte: DGO

**Criação/Inicialização da base de dados** – anualmente após aprovação do OE efectua-se o carregamento da base de dados do SCC.

Este carregamento é efectuado com a informação relativa ao orçamento dos serviços integrados. Posteriormente a informação é disponibilizada aos serviços através do SIC;

**Processamento diário (tratamento Batch)** – consiste na consolidação da base de dados relativamente a todos os serviços: recolha automática de ficheiros dos serviços; validação de conteúdo de consistência; actualização da base de dados; ligação com o Sistema de Gestão do Tesouro (SGT); envio automático de ficheiros para os serviços; actualização do SGBD do SCC para consulta na DGO.

**Figura 10 – Processamento diário**



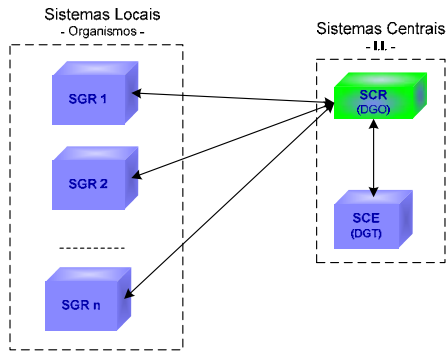
Fonte: DGO





**Processamento a pedido** – consiste em processamentos que ocorrem consoante os pedidos da DGO.

Figura 11 – Sistema central de receitas



Fonte: DGO

O **SCR** – sistema que potencia a centralização e consolidação dos dados de execução orçamental provenientes dos balcões através do sistema de gestão de receitas (SGR), ou seja, da informação contabilística relativa a Receitas do Estado e Operações de Tesouraria. Fornece à DGO os elementos necessários ao desempenho das suas competências como entidade responsável pela sua contabilização.

Estas aplicações têm um bom nível de integração entre si, sendo entre elas transferida diversa informação, designadamente, a proposta de orçamento, o orçamento aprovado, as alterações orçamentais, as previsões mensais, os saldos, as transferências escriturais, os movimentos processuais e os retornos de movimentos.

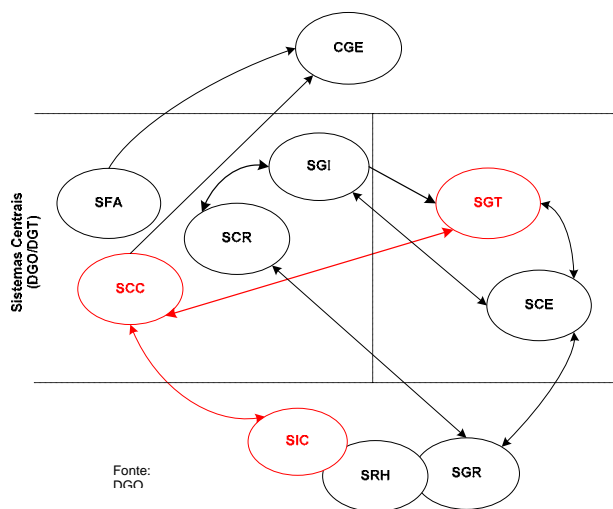
O **SFA** centraliza e efectua a gestão da informação relativa aos serviços e fundos autónomos.

O **DOMUS** centraliza e efectua a gestão da informação relativa às Autarquias Locais. A informação pode ser registada directamente na aplicação, via Internet, ou são enviados mensalmente ficheiros, gerados por sistemas informáticos próprios e posteriormente integrada a informação.

Os sistemas locais actuam como “interface” directo com os serviços e registam e validam a informação que vai ser agregada nos sistemas centrais. São considerados sistemas locais: o SIC, o SGR e o SRH. Neles é registada a informação contabilística que vai constar da execução do orçamento dos respectivos serviços.

O **SIC** é um instrumento de apoio à gestão económica e financeira, permitindo o tratamento informático do OE ao nível da sua execução. Da mesma forma, o sistema de informação contabilística para o PIDDAC (**SICPIDDAC**) é um instrumento de apoio à gestão económica e financeira do PIDDAC, ao nível da sua execução. O SICPIDDAC não é um sistema com características de orçamento de investimento. A solução adoptada consistiu na realização de uma “cópia” adaptada do sistema existente para o orçamento de funcionamento (SIC), tendo, por isso, algumas limitações, designadamente, ao nível do tratamento da informação. Considera, por exemplo, os projectos como actividades e não considera a possibilidade de despesas plurianuais.

Figura 12 – Sistemas centrais e locais



Fonte: DGO

O **SGR** é uma ferramenta que potencia a contabilização da receita do Estado, nas suas diversas fases, desde a liquidação até à cobrança.

O **SRH** proporciona o processamento de vencimentos, funcionando como instrumento de apoio à gestão de recursos humanos.

## Sistema da responsabilidade do DPP

O **SIPIDDAC** é um sistema de informação relativo aos programas de investimento público, com base no qual é feita a elaboração e a gestão do acompanhamento e da execução do PIDDAC. Foi desenvolvido em 1995, *in house*, pelo DPP e entrou em exploração em 1996. A gestão do sistema de base de dados, ADABAS, é centralizada e a linguagem de programação é *NATURAL Runtime*.

Em 2004 efectuou-se a migração para a versão *web*, *NATURAL web*, e foram também incluídas novas funcionalidades, designadamente, os indicadores físicos, rubricas, classificação económica e financiamento por rubrica.

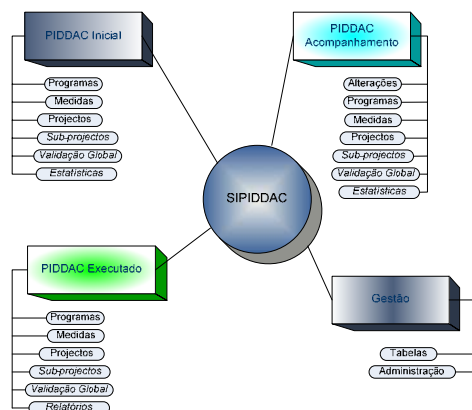
Com o objectivo de facilitar as operações a realizar pelas entidades intervenientes na elaboração, na gestão, na execução e no acompanhamento do **PIDDAC**, encontra-se disponibilizada uma ligação directa ao **SIPIDDAC** (<https://sipiddac.dpp.pt>).

O SIPIDDAC é estruturado em quatro módulos, designadamente, PIDDAC Inicial, PIDDAC Acompanhamento; PIDDAC Execução e Gestão, como se indica na figura seguinte.

- ◆ **PIDDAC Inicial** – Tratamento da informação relativa à caracterização de todos os programas, medidas, projectos e sub-projectos inscritos no PIDDAC do ano em curso. É orientado para a preparação<sup>40</sup> e o tratamento<sup>41</sup> do PIDDAC Inicial, sendo também possível efectuar a consulta por programas ou medidas. Este módulo contempla ainda os sub-módulos, projectos e sub-projectos, e cada um destes dois com opções de Inscrição, Alteração, Consulta e *Outputs*;

- ◆ **PIDDAC Acompanhamento** – Gestão da informação da caracterização de alteração de todos os programas, medidas, projectos e sub-projectos e resultando informação ajustada e actualizada do PIDDAC do ano em curso. Surge na sequência do PIDDAC Inicial e está dividido em cinco sub-módulos fundamentais, designadamente, alterações, programas, medidas, projectos e validação global. A validação global permite identificar os vários erros ocorridos ao longo do registo e processamento da informação;

Figura 13 – Estrutura aplicacional do SIPIDDAC



Fonte: DPP

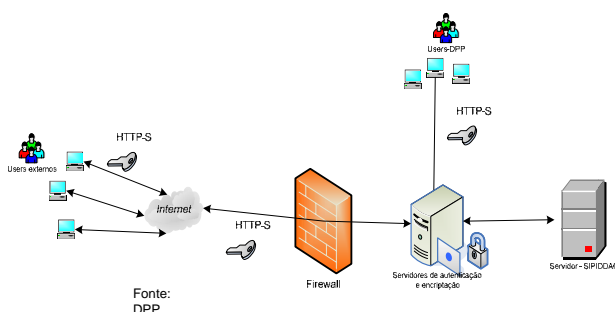
<sup>40</sup> Este processo é interno ao DPP, não sendo visível pelos utilizadores externos, que só têm acesso à impressão das fichas dos diferentes modelos, com a caracterização e os valores, caso já tenham sido introduzidos. Este procedimento destina-se à preparação do PIDDAC do ano “n+1”, a partir do PIDDAC Inicial do ano “n” e da execução ocorrida ao longo do ano.

<sup>41</sup> Contempla a criação, modificação, eliminação e consulta de programas, medidas, projectos e sub-projectos. Cada utilizador tem acesso ao PIDDAC Inicial, existente na base de dados, que lhe diz respeito. Em relação aos programas e projectos em curso, os utilizadores externos registam os valores do Cap. 50 e as modificações de campos da caracterização que tenham sido alterados. Relativamente aos programas e projectos novos, registam a caracterização e os respectivos valores.



- ◆ **PIDDAC Executado** – Tratamento da informação de execução periódica de todos os projectos e sub-projectos, de que resulta um balanço detalhado e actual do PIDDAC do ano em curso. Permite a consulta e *output* para programas, medidas, projectos e sub-projectos, bem como a impressão de relatórios;
- ◆ **Gestão** – permite visualizar e imprimir diversas tabelas, designadamente, programas, medidas, Ministério/entidade, classificação funcional, rubricas, fontes de financiamento, distritos/concelho, sectores/áreas (indica a designação e os códigos do sector e da área), GOP, QCA III, QCA II, INE, adicionalidade, *plafond* e tipos de alterações.

Figura 14 – Estrutura utilizada no acesso ao SIPIDDAC



A imagem representa a estrutura e as componentes que suportam o sistema. O acesso a este sistema é efectuado, através de um servidor *web* e de “autenticação / certificação e encriptação, quer por utilizadores internos quer por utilizadores externos ao DPP.

## Sistemas da responsabilidade do DGT

As aplicações da DGT, para além de gerirem o *interface* com as aplicações externas, como seja a rede de compensação bancária, têm por função gerir as contas dos serviços no Tesouro e emitir os meios de pagamento dos serviços. Na gestão, acompanhamento e controlo do PIDDAC, destacam-se quatro sistemas, designadamente o SGT, o SCE, o SCT e o *homebanking*.

O **SGT** tem como intuito uma gestão racional e eficaz da Tesouraria do Estado e a interligação com os sistemas próprios de cada organismo do Sector Público Administrativo cliente do Tesouro. Agrega toda a informação de pagamentos e recebimentos do Estado, organizada de acordo com o Plano de Contas da Tesouraria.

O **SCE** está localizado no II e é da responsabilidade da DGT e do II. Integra toda a informação relativa à Rede de Cobranças do Estado (RCE)<sup>42</sup> e aos valores cobrados em toda a RCE<sup>43</sup>. Assegura a reconciliação dos documentos cobrados, a centralização e a gestão dos fundos arrecadados e o controlo financeiro de todas as entidades intervenientes na RCE.

O **SCT** assegura a participação do Tesouro na compensação interbancária<sup>44</sup> do Banco de Portugal. É um sistema normalizado no seu *interface* com a SIBS, à semelhança de todas as instituições de crédito participantes a nível nacional, tendo características próprias na sua ligação aos restantes sistemas internos do Tesouro.

<sup>42</sup> Nomeadamente os documentos de liquidação geridos pelas entidades administradoras: IVA, IRS, IRC, Imposto de circulação e Contribuição Autárquica.

<sup>43</sup> Serviços Locais de Finanças, CTT, Multibanco e Instituições de crédito.

<sup>44</sup> Cheques, transferências electrónicas e Multibanco.

**Homebanking** ou *internet banking* – Sistema *on-line* com recurso à Internet, da responsabilidade da DGT e aí residente. Permite a qualquer organismo dos serviços e fundos autónomos e gestores de fundos comunitários efectuar operações bancárias sobre as suas contas abertas no Tesouro a partir das suas próprias instalações, designadamente, abertura e encerramento de contas, emissão de transferências electrónicas interbancárias, emissão local de cheques do Tesouro, depósitos de cheques e numerário (registo da operação), controlo de créditos, aplicações financeiras e consulta de natureza diversa.



## Tribunal de Contas

### ANEXO III – PROGRAMAS ORÇAMENTAIS

(em euros)

Prog.	Designação Programa	Nº Proj.	PIDDAC Inicial	PIDDAC Ajustado	(%) Alterações	Cativações	(%) Cativo	PIDDAC Disponível	Executado	(%) Execução
P001	Sociedade de Informação e Governo Electrónico	349	387 347 134	342 108 549	-11,7	40 510 633	11,8	301 597 916	142 073 384	47,1
P002	Investigação Científica e Tecnológica e Inovação	112	298 805 686	322 154 320	7,8	15 470 901	4,8	306 683 419	228 750 865	74,6
P003	Formação Profissional e Emprego	35	101 216 843	101 165 763	-0,1	551 023	0,5	100 614 740	72 865 495	72,4
P004	Acção Externa do Estado	10	9 281 000	7 467 363	-19,5	2 806 340	37,6	4 661 023	4 486 855	96,3
P005	Cooperação	33	11 312 544	45 991 783	306,6	1 890 297	4,1	44 101 486	43 166 282	97,9
P006	Construção, Remodelação, e Apetrechamento das Instalações	212	82 260 551	74 137 121	-9,9	15 167 409	20,5	58 969 712	34 881 116	59,2
P007	Defesa	13	58 222 986	60 180 717	3,4	1 809 252	3,0	58 371 465	58 255 227	99,8
P008	Justiça	144	142 182 852	117 744 456	-17,2	32 559 402	27,7	85 185 054	51 740 601	60,7
P009	Segurança e Protecção Civil	14	39 842 403	71 113 430	78,5	181 973	0,3	70 931 457	64 498 392	90,9
P010	Educação Pré-Escolar	4	1 896 300	1 110 635	-41,4	834 465	75,1	276 170	276 164	100,0
P011	Ensino Básico e Secundário	27	115 420 645	99 698 225	-13,6	2 648 277	2,7	97 049 948	78 444 514	80,8
P012	Ensino Superior	185	85 534 517	149 248 603	74,5	5 978 604	4,0	143 269 999	73 572 701	51,4
P013	Saúde	60	167 106 709	131 336 375	-21,4	28 433 046	21,6	102 903 329	84 367 014	82,0
P015	Acção Social Escolar	75	40 058 552	31 211 444	-22,1	2 320 922	7,4	28 890 522	9 523 165	33,0
P016	Acção Social dos Trabalhadores do Estado, dos Militares e Das Forças de Segurança e dos Trabalhadores em Geral	8	577 500	451 775	-21,8	77	0,0	451 698	402 548	89,1
P017	Serviços e Equipamentos Sociais	75	42 517 732	48 730 946	14,6		0,0	48 730 946	17 882 496	36,7
P018	Desenvolvimento Local, Urbano e Regional	66	261 923 802	213 423 458	-18,5	66 121 101	31,0	147 302 357	129 015 828	87,6
P019	Ambiente e Ordenamento do Território	160	178 892 572	160 510 913	-10,3	16 314 183	10,2	144 196 730	80 015 453	55,5
P020	Cultura	412	131 192 613	113 623 461	-13,4	15 899 644	14,0	97 723 817	72 166 010	73,8
P021	Desporto, Recreio e Apoio ao Associativismo Juvenil	36	39 948 000	35 909 331	-10,1	4 025 653	11,2	31 883 678	24 335 736	76,3
P022	Agricultura e Desenvolvimento Rural	78	704 519 406	689 735 611	-2,1	1 005 350	0,1	688 730 261	558 849 335	81,1
P023	Pescas	59	94 770 859	127 583 654	34,6	2 563 949	2,0	125 019 705	57 091 116	45,7
P024	Transportes	130	2 797 868 327	3 014 790 036	7,8	92 915 571	3,1	2 921 874 465	1 841 712 760	63,0
P025	Modernização e Internacionalização da Economia	45	909 240 208	1 028 561 155	13,1	5 777 168	0,6	1 022 783 987	524 926 975	51,3
P026	Gestão e Controlo de Fundos Comunitários	18	22 082 063	25 727 939	16,5	1 139 244	4,4	24 588 695	13 136 162	53,4
<b>TOTAL</b>		<b>2 360</b>	<b>6 724 021 804</b>	<b>7 013 717 063</b>		<b>356 924 484</b>		<b>6 656 792 579</b>	<b>4 266 436 194</b>	<b>64,1</b>





## ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 04/06 - AUDIT

Relatório n.º 19/2006 - 2ª Secção

Entidades fiscalizadas: Direcção-Geral do Orçamento e Departamento de Prospectiva e Planeamento.

Entidades devedoras: Direcção-Geral do Orçamento e Departamento de Prospectiva e Planeamento.

Regime jurídico : AA  X  
AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard <sup>a)</sup>	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
Acções fora da área da residência oficial .....	0	0		0,00
Acções na área da residência oficial .....	88,29	447		39 465,63
- 1% s/ Receitas Próprias .....				-
- 1% s/ Lucros .....				-
<b>Emolumentos calculados....</b>				<b>39 465,63</b>
<b>Limite máximo (VR) <sup>b)</sup> .....</b>				<b>16 096,00</b>
<b>Limite mínimo (VR) <sup>c)</sup> .....</b>				<b>1 609,60</b>
<b>Emolumentos a pagar <sup>d)</sup> ...</b>				<b>1 609,60</b>
Direcção-Geral do Orçamento <sup>e)</sup>				<b>804,80</b>
Departamento de Prospectiva e Planeamento <sup>e)</sup>				<b>804,80</b>

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ªS e Resolução n.º 3/2001-2ª S.

b) Art. 10º, n.º 1, do RJETC.

c) Art. 10º, n.º 2, do RJETC.

d) Entidades abrangidas pelo limite mínimo nos termos do artigo 10, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 66/96.

e) Encargo emolumentar repartido nos termos do artigo 11º, n.º 3, do RJETC.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

*António M. Marques do Rosário*

(António Marques do Rosário)







---

**ANEXO V – RESPOSTA DAS ENTIDADES AUDITADAS**





**GEFCES Gabinete de Gestão Financeira da Ciência e do Ensino Superior**  
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

017331008706

Ex. <sup>mo</sup> Senhor  
Director Geral  
do Tribunal de Contas  
a/c do Senhor Auditor-Coordenador  
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos

Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**S/ referência**  
Proc n.º04/06-Audit  
DA III.1

**S/ comunicação**

**N/referência:**  
Entª 4014 de 19/07/2006

**Assunto: Auditoria ao "Planeamento e Execução do PIDDAC Global"**

Relativamente ao assunto supra-mencionado, recebemos o relato de auditoria enviado por V.Exa, que nos mereceu a melhor atenção no que se refere, em particular, às conclusões e recomendações, com as quais, também, concordamos e cuja implementação seguramente contribuirá para uma maior fiabilidade, coerência e actualidade da informação.

Como primeira observação, diremos que quando é mencionado no 2.º parágrafo do ponto 1.1.2.3 das "Conclusões" (pág.11) que os relatórios semestrais apresentados abordaram exclusivamente a componente financeira, gostaríamos de referir que no relatório semestral que apresentámos relativo ao P2, constavam indicadores quantificados para as diferentes medidas, para ilustrar a execução material deste programa orçamental.

Igualmente, referiremos a V.Exa que relativamente à alinea a) do ponto 5 das "Recomendações" (pág.16), este Gabinete já solicitou ao DPP, em 1/08/2006, o acesso descentralizado para os Serviços e Instituições do MCTES, incluindo as Instituições do Ensino Superior. Já o tinha feito em 2004, quando o acesso ao SIPIDDAC passou a ser feito via internet, tendo o DPP considerado que por questões de operacionalidade,



**GEFCES Gabinete de Gestão Financeira da Ciência e do Ensino Superior**  
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

controle da informação introduzida e segurança do sistema não seriam atribuídos acessos a entidades executoras com menos de 10 projectos/subprojectos.

Solicitamos a V.Exa que, no 5.º parágrafo do ponto 2.4 - Entidades Envolvidas (pág. 21), quando se faz referência aos programas orçamentais que o Gabinete de Gestão Financeira da Ciência e Ensino Superior coordena, fosse incluído o *P2 - Investigação Científica e Tecnológica*, dado estar em falta, visto ser um dos três programas coordenados por esta Entidade. Este programa encontra-se correctamente referido no quadro(matriz) da página seguinte do relato de auditoria.

Apenas como esclarecimento ao que é referido no 3.º parágrafo da página 37, respeitante aos projectos incluídos no decurso da execução orçamental e ao significado da palavra "novo", precisamos que se trata, na realidade, de projectos inscritos no decurso da execução orçamental, mas não de projectos que serão iniciados. Em princípio, são projectos que se pretende finalizar, sendo inscritos por aplicação de saldos gerados anteriormente.

Estas são, em suma, as observações que consideramos de realizar ao documento enviado e que agradecemos.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora  
  
Isabel de Carvalho

ICo/

2



Exm<sup>o</sup> Senhor  
Director-Geral  
do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Vossa Referência: P 04/06-Aud

Nossa Referência:

Data:

14. AGO. 2006 \* 0081

Assunto: **Auditoria ao "Planeamento e Execução do PIDDAC Global"**

Exm<sup>o</sup>. Senhor,

Em resposta à v/ comunicação acima referenciada, juntam-se as observações que nos são suscitadas pelo Relato da Auditoria ao Planeamento e Execução do PIDDAC Global, datado 11 de Junho de 2006:

## **1. Ponto 1 - Sumário**

### **Ponto 1.1.2.1 - Planeamento**

3<sup>o</sup> parágrafo: esclarece-se que as instruções emanadas pelo DPP através de circulares de preparação do PIDDAC decorrem em grande parte de orientações políticas sobre o respectivo conteúdo, o que influencia a data de publicitação das mesmas por parte deste Departamento.

4<sup>o</sup> parágrafo: esclarece-se que no actual modelo não se procede a uma afectação plurianual de verbas; a afectação de verbas é apenas realizada para o ano de orçamento. Por outro lado, sendo o Orçamento de Estado aprovado numa base anual, e não sendo conhecida a disponibilidade de recursos para os anos seguintes, o grau de vinculação dos serviços à execução prevista, neste enquadramento, revestiria sempre muitas limitações. Assim, considera-se que este parágrafo reflectiria melhor os problemas do actual modelo se se adoptasse uma outra redacção, sugerindo-se: "Os valores plurianuais da despesa não decorrem de uma efectiva programação financeira a médio e longo prazo, reflectindo as debilidades do processo de planeamento, em parte afectado pelos constrangimentos que resultam da

metodologia de atribuição de plafonds anuais, sujeitos a cativações e congelamentos significativos e imprevisíveis à data da afectação das verbas a cada projecto. O rigor e credibilidade das verbas inscritas em anos posteriores ao de orçamento, é influenciada pelo facto de não terem carácter vinculativo já que os *plafonds* são atribuídos anualmente, com reflexos ao nível da calendarização prevista. Esta envolvente, relativa à elaboração do PIDDAC, acaba por deixar maleabilidade no lançamento e gestão dos projectos e programas orçamentais, o que pode desvirtuar uma programação chancelada por Lei da Assembleia da República”

#### **Ponto 1.1.2.2.1 – Alterações Orçamentais**

3º. Parágrafo: onde se lê: “... apenas muda o código de orgânica” sugere-se, porque mais preciso, a alteração para “...apenas muda a classificação orgânica de acordo com a nova classificação orgânica atribuída pela DGO”.

#### **Ponto 1.1.2.4 – Execução do PIDDAC 2005**

2º parágrafo: esclarece-se que a identificação de 17 projectos sem qualquer dotação orçamental traduz situações de registos “inconsequentes” na base de dados, não eliminados nem cancelados pelas entidades executoras. Neste contexto, a inclusão desta referência nos termos em que é feita parece não ser adequada.

#### **Ponto 1.2 – Recomendações**

##### **Alínea 1) Ao Governo, mais concretamente aos Ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional**

Tendo em conta que a actual lei orgânica do Governo (Decreto-Lei nº. 79/2005, de 11 de Abril) estabelece que “compete ao Ministro de Estado e das Finanças o exercício de poderes de direcção sobre o Departamento de Prospectiva e Planeamento, integrado no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, relativamente à preparação, elaboração, acompanhamento e avaliação da execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), ...” considera-se que as referências a título de recomendações ou outras feitas ao MAOTDR, não



deveriam constar do Relato agora apresentado, uma vez que este Ministério não tem atribuições neste âmbito.

### **Alínea 3) Ao Departamento de Prospectiva e Planeamento**

Alínea a): considera-se que a eficácia da implementação deste procedimento é limitada uma vez que no decurso do trimestre os serviços podem continuar a fazer Pedido de Libertação de Crédito (PLC), mesmo que não esteja actualizada a informação no SIPIDDAC, já que a respectiva validação e disponibilização à DGO apenas será concretizada no final do trimestre.

Alínea b): cumpre informar que o DPP elaborou um Relatório "Painel de Indicadores de Acompanhamento e Avaliação" contendo um painel de indicadores de programa e medida para o PIDDAC, o qual, previsivelmente, poderá ser disponibilizado no SIPIDDAC ainda para o Orçamento de 2007.

### **Alínea 4) À Direcção-Geral do Orçamento e ao Departamento de Prospectiva e Planeamento**

Alínea d) considera-se que a elaboração de manual de procedimentos deverá ser feita em conjunto com os coordenadores de programa orçamental.

#### **Ponto 3.3.1 – Planeamento**

Página 27, 1º. Parágrafo: esclarece-se que no actual modelo não se procede a uma afectação plurianual de verbas; a afectação de verbas é apenas realizada para o ano de orçamento. Por outro lado, sendo o Orçamento de Estado aprovado numa base anual, e não sendo conhecida a disponibilidade de recursos para os anos seguintes, o grau de vinculação dos serviços à execução prevista, neste enquadramento, revestiria sempre muitas limitações. Assim, considera-se que este parágrafo reflectiria melhor os problemas do actual modelo se se adoptasse uma outra redacção, sugerindo-se: "Os valores plurianuais da despesa não decorrem de uma efectiva programação financeira a médio e longo prazo, reflectindo as debilidades do processo de planeamento, em parte afectado pelos constrangimentos que resultam da metodologia de atribuição de plafonds anuais, sujeitos a cativações e congelamentos significativos e imprevisíveis à data da afectação das verbas a cada projecto. O rigor e credibilidade das verbas inscritas em anos posteriores ao de orçamento, é influenciada pelo facto de não terem carácter vinculativo já que os *plafonds* são



atribuídos anualmente, com reflexos ao nível da calendarização prevista. Esta envolvente, relativa à elaboração do PIDDAC, acaba por deixar maleabilidade no lançamento e gestão dos projectos e programas orçamentais, o que pode desvirtuar uma programação cancelada por Lei da Assembleia da República”

Página 27, 2º. Parágrafo: esclarece-se que as instruções emanadas pelo DPP através de circulares de preparação do PIDDAC decorrem em grande parte de orientações políticas sobre o conteúdo das mesmas, o que influencia a data de publicitação das mesmas por parte deste Departamento

#### **Ponto 3.3.2.1 – Alterações Orçamentais**

Página 30, 6º Parágrafo: onde se lê: “... apenas muda o código de orgânica” sugere-se, porque mais preciso, a alteração para “...apenas muda a classificação orgânica de acordo com a nova classificação orgânica atribuída pela DGO”.

#### **Ponto 3.3.4 – Execução do PIDDAC – 2005**

Página 36, 8º. Parágrafo: no que se refere ao atraso com que a informação relativa à execução é registada no SIPIDDAC, importa sublinhar que à data de hoje a informação constante do SIPIDDAC para a execução de 2005 se encontra ainda incompleta. O não cumprimento de prazos pelas entidades executoras e coordenadoras condiciona naturalmente o calendário e ritmo de elaboração do relatório de execução por parte do DPP, podendo dar origem a novos atrasos dada a sobreposição com a calendarização de outras tarefas, como seja, em concreto, a preparação do PIDDAC do ano seguinte.

Com os meus melhores cumprimentos.

Departamento de Prospectiva e Planeamento, 14 de Agosto de 2006.

Rei' O DIRECTOR-GERAL,

João Eduardo Gata

DGTC 16 08'06 16770



*P*



S. R.  
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO  
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage 61  
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Proc. n.º 04/06 – Audit DA III.1	Por protocolo	Of n.º 29/DSAud/2006 CL 02.01.02 Reg 22.043	16-08-2006

**ASSUNTO: Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas ao “Planeamento e Execução do PIDDAC Global”**

Para efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, remete-se, em anexo, a informação n.º 25 elaborada pela Direcção de Serviços de Auditoria desta Direcção-Geral, relativamente ao Relato da Auditoria ao **“Planeamento e Execução do PIDDAC Global”**, realizado por essa Instituição, e cujo processo se encontra identificado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos. *Luís Morais Sarmento*

O Director-Geral

*Luís Morais Sarmento*

(Luís Morais Sarmento)

Anexo: Informação n.º 25 da Direcção-Geral do Orçamento.

DGTC 18 08'06 16895



S. R.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO  
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE AUDITORIA

*Comando. Transmite-se à  
Direcção Geral do Tribunal de Contas.*

*Luís* DIRECTOR-GERAL  
16.08.2006  
Luís Morais Sormento

**INFORMAÇÃO N.º 25**

Nossa referência  
CL 02.01.02  
Reg 22043

Data  
10/08/2006

**ASSUNTO: Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas ao “Planeamento e Execução do PIDDAC Global”**

1. A Direcção-Geral do Tribunal de Contas (TC) realizou uma auditoria de sistemas ao “Planeamento e Execução do PIDDAC Global”, no âmbito da qual procedeu à identificação e análise dos subsistemas e dos fluxos de informação respeitantes ao Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), bem como à avaliação da execução de 2005.
2. Constituíam objectivos da auditoria a avaliação dos sistemas de planeamento, de gestão, acompanhamento e controlo do PIDDAC, segundo uma abordagem sistémica, prosseguindo uma perspectiva de eficiência, eficácia e economia dos procedimentos.
3. Em 19 de Julho passado, a Direcção-Geral do Orçamento foi notificada para apresentar, até 14 de Agosto corrente, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto e n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto<sup>1</sup>, as alegações tidas por convenientes, referentes ao

<sup>1</sup> Com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



salientado no relato de auditoria produzido pelo TC (Processo n.º 4/06 – 2.ª Secção), em especial no que respeita às conclusões e recomendações.

Esta Direcção-Geral solicitou a prorrogação do referido prazo até ao dia 17 de Agosto, que foi autorizada pelo Exm.º Senhor Conselheiro da Área.

O processo foi presente a esta Direcção de Serviços para efeitos de elaboração da resposta ao TC, tendo sido enviada cópia do mesmo à 8.ª, 11.ª, 13.ª, 14.ª Delegações e à Direcção de Serviços de Gestão e Informação Orçamental.

4. Em resposta ao relato da auditoria, designadamente, sobre as conclusões e recomendações, a Direcção-Geral do Orçamento apresenta as seguintes alegações e propostas de alteração de redacção:

4.1. Quanto às alegações

Relato do TC	Alegações da DGO
<b>1.1. - Conclusões</b>	<b>Sobre as conclusões</b>
<p><b>1.1.1. – Sistemas de informação</b> A informação destinada à elaboração dos mapas que constituem a CGE provém do SCC, do SFA e do SIPIDDAC. No entanto, tem-se observado que os dados constantes no Mapa XV, relativos ao Cap. 50, não são coerentes com os do Mapa II, porque aquele mapa é elaborado com base na informação residente no SIPIDDAC e representa a execução financeira efectiva, enquanto o Mapa II contempla os pagamentos dos serviços integrados e as transferências para os serviços e fundos autónomos, não representando a execução financeira efectiva destes últimos organismos.</p>	<p>A diferença observada entre os dados constantes dos Mapas II e XV da Conta Geral do Estado é recorrente e, tal como o próprio relatório refere, deve-se ao facto de o Mapa II conter os pagamentos dos SI e as transferências para os SFA, enquanto o Mapa XV contém a execução efectiva do PIDDAC que, no caso dos SFA, é influenciada pela utilização de saldos de anos anteriores e pelos saldos gerados no próprio ano.</p> <p>A aludida diferença está associada ao facto de os Mapas serem elaborados com base em conceitos associados a ópticas distintas, sendo a do DPP de planeamento, e a da DGO de tesouraria do Estado.</p>
<p><b>1.1.2.2.1 — Alterações Orçamentais</b> As alterações orçamentais podem ser da responsabilidade da Assembleia da República ou do Governo. Neste segundo caso, os circuitos variam de acordo com a competência para as autorizar (Ministro da tutela ou das Finanças, ou os dois Ministros em conjunto). Este processo pode ainda envolver os serviços, os coordenadores sectoriais e dos programas, a DGO e o DPP, factor que contribui para a ineficiência do processo. É da responsabilidade dos serviços e dos coordenadores sectoriais e dos programas orçamentais a garantia de que todas as alterações registadas no SIPIDDAC sejam reflectidas no SICPIDDAC/SCC ou no SFA e vice-versa. As alterações orçamentais que envolvem a mudança de codificação orgânica de um projecto, devido ao procedimento de registo, induzem a incorrecções de análise. Nesta situação, a DGO encerra o projecto e cria um com um novo código de orgânica, enquanto que o DPP não o dá por terminado, apenas muda o código de orgânica. O procedimento seguido pela DGO não permite o</p>	<p>No ponto 1.1.2.2.1.- <b>Alterações Orçamentais</b>, refere-se que o circuito processual das alterações orçamentais é muito pesado e que nas alterações que envolvam mudança da classificação orgânica, a DGO encerra o projecto e abre um novo projecto com um novo código de actividade, o que induz a incorrecções de análise na execução do projecto. Relativamente à primeira questão colocada pelo Tribunal de Contas (TC), também se reconhece que o circuito processual definido no despacho de gestão para o PIDDAC é muito pesado e carece de ser reformulado no sentido de contribuir para uma melhor execução desta área do OE. Quanto à segunda questão, a alteração da metodologia seguida pela DGO passa pela modificação da própria estrutura do OE no que respeita às actividades, permitindo que na área do investimento estas assumam o código do projecto do SIPIDDAC, o qual acompanharia o projecto independentemente do serviço onde se inscrevesse. Porém, esta solução passa pela alteração das aplicações informáticas, que neste momento não</p>



Relato do TC	Alegações da DGO
acompanhamento da evolução do projecto a partir da mudança do código de orgânica, visto que o sistema informático não permite manter o código de identificação do projecto, surgindo assim um novo projecto sem ligação ao inicial, que é encerrado (cf. ponto 3.3.2.1).	permitem a atribuição de códigos de actividade com mais de três dígitos.
<p><b>1.1.2.2.1 — Pagamentos</b></p> <p>Os serviços integrados, para poderem efectuar os pagamentos, enviam à DGO o pedido de libertação de créditos, indicando os compromissos assumidos e a assumir. Após análise do PLC e quando este preenche todos os requisitos, a 14ª Delegação aprova-o através do SCC. Sempre que o PLC é autorizado, os serviços podem efectuar os pagamentos através do SIC, emitindo meios de pagamento directamente sobre o Tesouro e a favor dos respectivos fornecedores. À semelhança dos serviços integrados, também os serviços e fundos autónomos remetem os PLC à DGO, para que, preenchendo todos os requisitos, sejam aprovados. A existência de informação actualizada no SFA é imprescindível para que a 14ª Delegação aprove o PLC. Com a aprovação dos PLC, a DGO concretiza a libertação de créditos, dando ordem de transferência da verba para as contas dos serviços e fundos autónomos.</p> <p>Os registos atinentes à execução financeira do PIDDAC são efectuados no SICPIDDAC, pelos serviços integrados, e no SFA, pelos serviços e fundos autónomos. Periodicamente, o DPP acede a estes sistemas e efectua a importação da informação para o SIPIDDAC. Existem casos em que esta importação não é concretizada, em virtude da desigualdade da estrutura da informação nos sistemas, concorrendo para este facto diversas situações, designadamente, as alterações orçamentais, em particular a desagregação de alíneas efectuadas num só sistema. Posteriormente, para permitir que a informação possa ser integrada, a estrutura tem que ser ajustada entre os sistemas ou a informação tem que ser novamente registada no SIPIDDAC.</p> <p>A execução física dos projectos é registada directamente no SIPIDDAC. Todavia, a actualização desta informação tem sido realizada com pouca frequência, sendo "actualizada" antes da elaboração do relatório semestral e após a elaboração das contas de gerência. O DPP está a elaborar uma tabela de indicadores físicos, que prevê disponibilizar em 2007, a utilizar nas fases de elaboração e execução do PIDDAC (cf. ponto 3.3.2.2).</p>	<p>No ponto 1.1.2.2.1. <b>Pagamentos</b> é referido que, periodicamente, o DPP importa do SICPIDDAC os dados da execução financeira, o que se efectua com muita dificuldade devido à diferente estrutura da informação decorrente, essencialmente, das alterações orçamentais que são feitas apenas numa das aplicações informáticas, particularmente a desagregação das rubricas orçamentais em alíneas. Sobre esta questão importa salientar que a 14ª Delegação não aceita que os serviços executores promovam propostas de alterações orçamentais que não venham acompanhadas dos mapas comprovativos de que foram lançadas no SIPIDDAC, nem admite PLC's que incluam alterações orçamentais que não tenham sido lançadas nesta aplicação, procurando, por esta via, contribuir para a consolidação das bases de dados. Quanto à questão da desagregação das rubricas orçamentais em alíneas, é uma questão técnica que se espera que esteja devidamente esclarecida com o DPP. Convém, no entanto, recordar que de acordo com o despacho de gestão, os serviços carregam no SIPIDDAC as alterações orçamentais quando desencadeiam a proposta e no SIC só depois da proposta ser autorizada pelas entidades competentes, o que só por si gera diferenças na informação carregada nas duas aplicações.</p>
<p><b>1.1.2.3 - Avaliação e Controlo</b></p> <p>A avaliação da execução dos programas orçamentais e a elaboração dos respectivos relatórios cabem ao Ministério coordenador de cada programa, em articulação com os Ministérios</p>	<p>No ponto 1.1.2.3. <b>Avaliação e Controlo</b> é referido, relativamente aos SFA, que a DGO aprova os PLC destes serviços sem atender aos saldos existente na sua posse. Os saldos em questão ao não serem utilizados e entregues nos</p>





Relato do TC	Alegações da DGO
<p>envolvidos na sua execução.</p> <p>Durante a execução de 2005, relativamente aos vinte e cinco programas orçamentais, foram elaborados e enviados ao DPP só quatro relatórios semestrais, abordando exclusivamente a componente financeira, e dez relatórios anuais, dos quais só três contemplavam a execução física.</p> <p>A entidade coordenadora do programa orçamental, enquanto interlocutor designado para centralizar a comunicação entre o DPP e os executores, não assegurou que as entidades coordenadoras sectoriais e as entidades executoras procedessem ao carregamento adequado e atempado da informação relativa à execução, incluindo os indicadores físicos. Esta condição é indispensável à elaboração de relatórios de execução dos programas orçamentais apoiados em indicadores que permitam a verificação do grau de realização dos objectivos fixados. O registo da informação relativa à execução física, ao não ser efectuado no SIPIDDAC de forma sistemática, impossibilita o acompanhamento e o controlo oportuno da execução física com a execução financeira.</p> <p>O controlo efectuado pelo DPP tem subjacente o conceito de investimento e reflecte-se sobretudo no orçamento inicial, desde a atribuição do <i>plafond</i> por Ministério até à concessão de visto aos projectos e rubricas de classificação económica inscritos no PIDDAC. No decurso da execução orçamental, envolve essencialmente os pedidos de alterações orçamentais e a cativação de verbas.</p> <p>A DGO efectua um controlo sistemático da legalidade e da regularidade da despesa pública, tanto ao nível das alterações orçamentais e das verbas cativas como dos pedidos de libertação de créditos. Este controlo envolve a verificação dos registos da execução financeira, no caso dos serviços integrados, sendo considerado, no pedido de libertação de créditos, os valores do saldo e os compromissos a assumir.</p> <p>Relativamente aos serviços e fundos autónomos, a situação não se processa do mesmo modo. A transferência de verba solicitada é efectuada, por vezes, sem ser considerado o saldo existente. Assim, o saldo das verbas inscritas no Cap. 50, requisitadas por estes serviços e não utilizadas, ao não serem repostas como receitas do Estado, constituem receita do respectivo orçamento privativo do ano seguinte. Este procedimento não cumpre o estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que refere que as requisições de verbas efectuadas pelos serviços e fundos autónomos devem ser as estritamente indispensáveis à sua actividade. Esta situação tem vindo a verificar-se ao longo dos anos, o que contribui para sobrevalorizar a despesa registada na CGE.</p>	<p>cofres do Estado, transitam para o ano seguinte e convertem-se em receita própria do organismo, contrariando o estabelecido no n.º 3 do art. 7.º do DL n.º 57/2005, de 4 de Março. Acresce, ainda, que este procedimento contribui para sobrevalorizar a despesa registada na CGE.</p> <p>Sobre esta questão refere-se que, nos termos do normativo legal mencionado pelo TC, os PLC's destes organismos são entregues na Delegação acompanhados de mapa de aplicação de fundos, a enviar pelos respectivos serviços, no qual tem de ser incluído o saldo que declaram ter na sua posse.</p> <p>Quanto ao facto de os saldos não serem entregues nos cofres do Estado e serem integrados no orçamento privativo dos serviços em causa como receitas próprias, salienta-se que segundo a legislação em vigor (Lei do Enquadramento Orçamental, Lei do OE, DL de Execução Orçamental e Despacho de Gestão para o PIDDAC) só podem transitar para o ano seguinte saldos de dotações do OE para os quais exista norma expressa na Lei nesse sentido e, de acordo com as orientações da DGO, estes saldos ficam associados à fonte de financiamento 310 – Esforço Financeiro Nacional – Estado - Receitas Gerais.</p>



Relato do TC	Alegações da DGO
Quando são realizadas transferências de verbas para o sector empresarial do Estado, ou mesmo para fora do sector público, não existe qualquer controlo sobre a aplicação real dos fundos. Os controlos efectuados não consideram a verificação física dos projectos, limitando-se à avaliação da execução da componente financeira, o que não permite a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos (cf. ponto 3.3.3).	
<b>1.2 Recomendações</b> <b>2) À Direcção-Geral do Orçamento</b>	<b>Sobre as recomendações à Direcção-Geral do Orçamento</b>
a) Disponibilizar atempadamente, ao DPP, a tabela com a classificação orgânica, de modo a ser utilizada, em tempo útil, na inscrição do orçamento de investimento.	Relativamente às recomendações feitas à DGO esclarece-se, que para o orçamento de 2007 já foi disponibilizada ao DPP, na primeira quinzena de Julho, a tabela da classificação orgânica
b) Elaborar tabelas de alíneas e subalíneas, para situações sujeitas a este tipo de identificação, a utilizar nos trabalhos de preparação dos orçamentos, bem como contemplar as validações e condições de utilização, de forma a poderem ser implementadas no SIPIDDAC.	Quanto à elaboração de uma tabela de alíneas, trata-se de uma tarefa muito difícil de concretizar, pois seria impossível cobrir todas as situações. Optou-se por informar o DPP da metodologia correcta para a inscrição destas rubricas, uma vez que é uma questão técnica e o DPP é a primeira entidade que tem contacto com a proposta de orçamento dos serviços. Recorde-se que o carregamento do orçamento de investimento por interface é um processo recente, que vem sendo melhorado anualmente (alínea (b)).
c) Condicionar a aprovação dos PLC ao registo da informação relativa à componente física no SIPIDDAC ou à justificação da ausência da mesma.	Relativamente à questão colocada na alínea (c), tendo em conta a falta de recursos humanos e a forma como é gerida esta área do orçamento, trata-se de uma alteração que deverá ser devidamente ponderada, sob pena de poder criar dificuldades ao nível da execução, já de si difícil nesta área.
d) Garantir que os Mapas II e XV constantes na CGE sejam coerentes no que respeita à contabilização da despesa efectiva, garantindo, assim, a não sobrevalorização da despesa na CGE.	A alínea (d), já se encontra justificada nas alegações sobre o ponto 1.1.2.2.1. (Pagamentos). Acresce, entretanto, referir que a diferença identificada está associada ao facto de os Mapas serem elaborados com base em conceitos associados a ópticas distintas, sendo a do DPP de planeamento, e a da DGO de tesouraria do Estado.
e) Identificar sempre os projectos pelo mesmo código, actualmente atribuído pelo DPP, e não por codificação orgânica e actividade/projecto, sendo, assim, possível manter o histórico do projecto, independentemente do organismo que o executa.	Quanto à alínea (e), está justificada na parte final do segundo parágrafo das alegações sobre o ponto 1.1.2.2.1 (Alterações orçamentais).
<b>4) À Direcção-Geral do Orçamento e ao Departamento de Prospectiva e Planeamento</b>	<b>Sobre as recomendações à Direcção-Geral do Orçamento e ao Departamento de Prospectiva e Planeamento</b>
a) Contribuírem para uma adequada comunicação e coordenação recíproca, no sentido de rentabilizar as sinergias, os conhecimentos e as práticas prosseguidas, diferentes mas complementares. Sempre que a DGO preveja alterações, deve comunicá-las atempadamente ao DPP e vice-versa.	Relativamente às recomendações feitas à DGO e ao DPP refere-se, no que respeita ao cap.º 50, que todas as alterações orçamentais de que a 14.ª Delegação tem conhecimento, ou são transmitidas ao DPP ou é exigido o seu carregamento pelos serviços no SIPIDDAC (alínea a) do ponto 4.).
b) Publicitarem as circulares atinentes à preparação do PIDDAC/OE em data que permita o	Relativamente ao planeamento, a função da DGO tem sido muito prejudicada, limitando-se à técnica





Relato do TC	Alegações da DGO
adequado planeamento e registo da informação	de orçamentação e à verificação do cumprimento das normas constantes da circular da DGO, tendo em conta a data em que o orçamento costuma ser disponibilizado.
c) Assegurarem a actualização periódica do registo da execução do PIDDAC, criando as condições para a eficiente importação dos dados do SICPIDDAC/SCC e do SFA para o SIPIDDAC.	Quanto à alínea c), não se vê impedimento à sua concretização. Tendo em conta que o DPP tem acesso à informação da DGO, pode sempre verificar as anomalias, antes de proceder à importação da informação.
d) Promoverem a elaboração de um manual de procedimentos atinentes ao planeamento, execução, acompanhamento e controlo do PIDDAC.	O despacho de gestão para o PIDDAC já é, de certo modo, um pequeno manual de procedimentos para a execução desta área do OE (alínea d)).
e) Procederem, com base numa amostragem adequada, ao acompanhamento e controlo da execução dos projectos (componente física e financeira). As acções de controlo devem decorrer ao longo do ano e contemplar a adequada segregação de funções entre essas acções e os procedimentos de gestão.	Quanto à alínea e) do ponto 4, proceder por amostragem ao acompanhamento e controlo da execução dos projectos de forma sistemática, na sua componente financeira, física e material, salienta-se que nas atribuições da DGO apenas cabe a componente financeira. Esta tem sido efectuada ao nível do Ministério, das fontes de financiamento, da medida e do programa orçamental, com periodicidade.

No relato identificaram-se algumas incorrecções na descrição de procedimentos que a seguir se discriminam e para as quais se apresenta uma sugestão de alteração:

Relato do TC	Proposta de redacção
1.1.2.1. – Planeamento Aprovado o OE, a informação orçamental residente no SOE é transferida para o SCC/SICPIDDAC (no caso dos serviços integrados) e para o SFA (no caso dos serviços e fundos autónomos) e é disponibilizada aos coordenadores e aos serviços executores, para permitir o registo da execução (cf. ponto 3.3.1).	Aprovado o OE, a informação orçamental residente no SOE é transferida para o SCC (no caso dos serviços integrados) e para o SFA (no caso dos serviços e fundos autónomos) e é disponibilizada aos coordenadores e aos serviços executores (SIC), para permitir o registo da execução (cf. ponto 3.3.1).
1.1.2.2.1. - À semelhança dos serviços integrados, também os serviços e fundos autónomos remetem os PLC à DGO, para que, preenchendo todos os requisitos, sejam aprovados. A existência de informação actualizada no SFA é imprescindível para que a 14ª Delegação aprove o PLC. Com a aprovação dos PLC, a DGO concretiza a libertação de créditos, dando ordem de transferência da verba para as contas dos serviços e fundos autónomos.	À semelhança dos serviços integrados, também os serviços e fundos autónomos remetem os PLC à DGO, para que, preenchendo todos os requisitos, sejam aprovados. A existência de informação actualizada no SFA é imprescindível para que a 14ª Delegação aprove o PLC. Com a aprovação dos PLC, a DGO concretiza a libertação de créditos, dando origem ao aumento do crédito nas contas orçamentais dos serviços (SIC), na Direcção Geral do Tesouro, para que estes possam emitir pagamentos.
1.1.2.3. – Relativamente aos serviços e fundos autónomos, a situação não se processa do mesmo modo. A transferência de verba solicitada é efectuada, por vezes, sem ser considerado o saldo existente.	Relativamente aos serviços e fundos autónomos, a situação não se processa do mesmo modo. A transferência de verba solicitada é efectuada, por vezes, sem ser considerado o saldo existente no orçamento privativo.
1.2. 4-c) Assegurarem a actualização periódica do registo da execução do PIDDAC, criando as condições para a eficiente importação dos dados do SICPIDDAC e do SFA para o SIPIDDAC.	Assegurarem a actualização periódica do registo da execução do PIDDAC, criando as condições para a eficiente importação dos dados do SCC e do SFA para o SIPIDDAC.
1.2. 5-b) Garantirem que todas as alterações orçamentais sejam reflectidas nos sistemas envolvidos, designadamente, no SFA, no SIC/SCC	Garantirem que todas as alterações orçamentais sejam reflectidas nos sistemas envolvidos, no SFA, no SCC e no SIPIDDAC.





e no SIPIDDAC.	
3.2 – Figura 1 – Sistemas envolvidos na gestão do PIDDAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema SFA (assinalado a vermelho) deve ser um quadrado (serviço)</li> <li>- Sistema SFA (da DGO) deve ser assinalado a vermelho</li> <li>- A ligação do SFA para o SOE não existe – é só no sentido SOE para SFA</li> <li>- A ligação do CGE para o SCC não existe – é só no sentido do SCC para o CGE</li> <li>- A ligação no SCC para o SCR não existe</li> <li>- A ligação do SCC para o SIPIDDAC não existe</li> <li>- A ligação do SFA para o SIPIDDAC não existe</li> <li>- Ligação do SRH para o SOE não existe</li> <li>- O sistema SIC deve ser SICPIDDAC</li> <li>- A ligação SCR e SGI é nos dois sentidos</li> <li>- A ligação SGI e SCE é nos dois sentidos</li> <li>- A ligação entre as ENT. COBRADORAS e o SCE é nos dois sentidos</li> <li>- A ligação entre o SGT e a SIBS tem os dois sentidos</li> </ul> <p>A título meramente informativo refere-se que este circuito de informação já tinha sido validado pela DSGIO.</p> <p>Quanto às ligações dos sistemas da DGT, devem ser validadas por aquela Entidade.</p>
3.2. - Pág. 24 - A utilização de <i>standards</i> facilita os acessos aos sistemas e a integração de dados, bem como a exportação e importação de informação entre estes e as entidades externas.	As interfaces utilizadas são específicas destes sistemas. Não se compreende a frase: "a utilização de <i>standards</i> ...."
3.2. – Pág 24 - Esta situação deve-se também ao facto dos serviços efectuarem alterações orçamentais no SIC/SCC e no SFA, durante a execução, que não são reflectidas no SIPIDDAC. ...De realçar, ainda, que o código que identifica uma actividade/projecto no SIC/SCC não é coincidente.	Esta situação deve-se também ao facto dos serviços efectuarem alterações orçamentais no SICPIDDAC e no SFA, durante a execução, que não são reflectidas no SIPIDDAC. ... De realçar, ainda, que o código que identifica uma actividade/projecto no SICPIDDAC não é coincidente.
3.3.1. - Quando a tabela com as codificações orgânicas se tornou definitiva, a 14 <sup>a</sup> Delegação comunicou-a ao II e este disponibilizou-a ao DPP. ...O II importou a informação recebida para o SOE e disponibilizou-a às delegações.	Quando a tabela com as codificações orgânicas se tornou definitiva a DGO informou o II e este disponibilizou-a ao DPP. ...O II importou a informação para o SOE e disponibilizou-a às delegações.
3.3.2.2 - Os registos aceites e processados pelo SCC são enviados para o sistema SGT e deste para a SIBS. ...À semelhança dos serviços integrados, também os serviços e fundos autónomos remetem os PLC à DGO, para serem analisados e, quando estes preenchem todos os requisitos, são transferidas as verbas.	As ordens de pagamento processadas pelo SCC são enviadas para o sistema SGT e deste para a SIBS ...À semelhança dos serviços integrados, também os serviços e fundos autónomos remetem os PLC à DGO, para serem analisados e, quando estes preenchem todos os requisitos, são libertadas as verbas.
Anexo II - A plataforma utilizada nestes sistemas, com excepção do SCC e do SIC, é o sistema operativo LINUX, o sistema de gestão de base de dados (SGBD) Oracle, sendo disponibilizados para consulta aos utilizadores com a ferramenta Discoverer, versão <i>web</i> , como <i>interface</i> . O SCC reside numa máquina com o sistema operativo OS2200 e inclui o SGBD RDMS ... O SCC centraliza a informação relativa à contabilização de despesas e à autorização dos	A plataforma utilizada nestes sistemas, com excepção do SCC e do SIC, é o sistema operativo LINUX, o sistema de gestão de base de dados (SGBD) Oracle, sendo disponibilizados para consulta aos utilizadores com a ferramenta Discoverer, versão <i>web</i> , como <i>interface</i> . O SCC reside em máquinas com o sistema operativo LINUX e SGBD ORACLE, ... O SCC centraliza a informação relativa à contabilização de todos os movimentos



S. R.



- 8 -

PLC. É estruturado por diversos módulos, nomeadamente, os utilizados na gestão do PIDDAC, a saber:	contabilísticos. É estruturado por diversos módulos, a saber:
Anexo II – Figura 10	- Eliminar a ligação de Delegações para SCC - Ligação entre SCC –consulta- e Delegações, deve ser alterado o sentido da seta.
Anexo II – Página 43 - último parágrafo Processamento a pedido - consiste em processamentos que ocorrem consoante os pedidos dos utilizadores.	Processamento a pedido - consiste em processamentos que ocorrem consoante os pedidos da DGO.
Anexo II – Figura 12	- A ligação entre o SCC e o SCR não existe - A ligação entre o SCC e o SGT não é a tracejado - A ligação entre o SCC e o CGE só tem um sentido: do SCC para o CGE - A ligação entre o SGT e o CGE não existe - O sistema é SRH e não SHR A título meramente informativo refere-se que este circuito de informação já tinha sido validado pela DSGIO. Quanto às ligações dos sistemas da DGT, devem ser validadas por aquela Entidade.

5. Assim, consideramos que deve ser dada resposta ao Exm.º Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas em conformidade com a análise efectuada

À consideração superior

Pel'A Chefe de Divisão

(Cecília Ferreira)

O DIRECTOR  
  
Virgílio Fernandes

Ao Ex.º Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V. Ref.ª	V. Ofício	N. Ref.ª	Data	N. Ofício
			17AGO06	3487

**Assunto:** V/ Auditoria ao "Planeamento e execução do PIDDAC Global"

Informo V/Exa. que, relativamente ao referido no relatório de auditoria relativo ao Processo Nº 04/06 Audit DA III.1, nos termos da legislação aplicável e, em especial, no que respeita às suas conclusões e recomendações, nada há a alegar.

Com os melhores cumprimentos

O Director



(Pedro Croft de Moura)

JG/





**GPPAA**  
Gabinete de Planeamento  
e Política Agro-Alimentar  
Ministério da Agricultura,  
do Desenvolvimento Rural e das Pescas

-02047 06-08-21

Ex.mo Senhor  
Director - Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	DATA
	Proc. n.º 04/06-Audit. DA III.1	4908	06-08-17

ASSUNTO: **AUDITORIA AO "PLANEAMENTO E EXECUÇÃO DO PIDDAC GLOBAL"**

1. Tendo presente o ofício de V. Ex.<sup>a</sup> acima identificado, que remete o Relato da "Auditoria ao Planeamento e Execução do PIDDAC Global", informa-se que o mesmo foi visto atentamente.
2. O referido Relato descreve de forma clara as funções dos serviços intervenientes, as fases e circuitos relacionados com a elaboração, gestão e execução, controlo e avaliação do PIDDAC, bem como identifica dificuldades, partilhadas por esta Entidade Coordenadora, relacionadas, nomeadamente, com a necessidade de disponibilização em tempo oportuno do *plafond* para elaboração do PIDDAC do ano seguinte, com o "pesado" circuito de autorização de algumas alterações orçamentais, com a necessidade de obtenção da informação sobre a execução material dos projectos, e com a existência de diversas bases de dados cuja compatibilidade deverá ser melhorada.
3. Quanto às recomendações propostas merecem, na generalidade, a nossa concordância. Considera-se, no entanto, que a recomendação de a DGO vir a condicionar a aprovação dos PLC ao registo da informação relativa à componente física deverá ser ponderada, uma vez que provocará estrangulamentos à execução financeira dos projectos. As dificuldades na actualização da execução física prendem-se, nomeadamente, com as características de muitas das despesas de investimento cujo início da execução financeira exige a concessão de adiantamentos, antecedendo

nesses casos a execução material; com as dificuldades que algumas entidades têm na obtenção sistemática dessa informação; com o processo de registo no SIPIDDAC que é bastante moroso e com a falta de interligação existente entre os sistemas de informação das entidades gestoras de programas e o SIPIDDAC.

Com os melhores cumprimentos,

A Coordenadora



(Rita Horta)

MLS/MLS

DGTC 23 08'06 17091

Rua Padre António Vieira, 1 1099-073 LISBOA  
Telef: 213 819 300 FAX: 213 876 635 Linha de Atendimento: 213 886 423  
E-mail:gppaa@gppaa.pt Home page: www.gppaa.pt

2