



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Pedro Clemente Gonçalves

O IMPACTO DO ORÇAMENTO DE ESTADO
NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Relatório de Estágio no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Administração
Público-Privada, orientado pelo Professor Doutor Fernando Licínio Lopes
Martins e apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Julho de 2019



Pedro Clemente Gonçalves

O Impacto do Orçamento de Estado na Gestão Pública Municipal

The Impact of the State Budget on Municipal Public Management

Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada

Orientador: Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins

Agradecimentos

Inicialmente, é importante referir que estas palavras não são suficientes para descrever a minha gratidão para com todos os que me acompanharam nesta longa, difícil e recompensadora caminhada.

Em primeiro lugar, quero agradecer à minha família por todo o apoio incondicional. Foram um verdadeiro porto seguro nos momentos em que não me senti tão motivado, principalmente os meus pais, que sempre me incentivaram a atingir este objetivo.

Aos meus amigos, por todas as boas experiências partilhadas e pela compreensão em momentos em que não estive presente.

Ao Doutor Licínio Martins por me colocar sempre no caminho certo e por todos os ensinamentos transmitidos.

A todos os colegas do Departamento Municipal de Gestão e Desenvolvimento de Recursos Humanos, nomeadamente às colegas da Divisão Municipal de Gestão de Processos e Remunerações, por todos os dias me ensinarem algo de novo, pela experiência única que me proporcionaram e por todos os conselhos que muito me ajudaram na realização deste relatório.

A Coimbra, por todos os ensinamentos, pela tradição e por me ter proporcionado os melhores anos da minha vida.

Resumo

A elaboração do presente relatório foi baseada no Estágio Curricular efetuado na Direção Municipal de Gestão e Desenvolvimento de Recursos Humanos, da Câmara Municipal do Porto, no âmbito do Mestrado em Administração Público-Privada, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. O estágio realizou-se no período compreendido entre outubro de 2018 a fevereiro de 2019, referente ao segundo ano do Mestrado.

O projeto teve como objetivo investigar o impacto do Orçamento de Estado na gestão pública municipal, através da análise das receitas e despesas municipais referentes aos períodos de 2009, 2011, 2016 e 2017.

Através desta análise, conseguimos entender em que períodos se verificaram uma maior intervenção do Estado nos orçamentos municipais, bem como os anos em que existiu equilíbrio orçamental.

Assim, concluiu-se que o Orçamento de Estado é um instrumento determinante para uma gestão municipal sustentável, que se verifica na disposição dos serviços e bens que melhoram a qualidade de vida dos cidadãos.

Palavras-chave: Orçamento de Estado; Receitas; Despesas; Orçamento Municipal; Gestão Pública.

Abstract

The accomplishment of the report was based on the curricular internship held at the Municipal Directorate of Management and Development of Human Resources, in the Oporto City Hall, entered in the Master in Public-Private Administration, at the Faculty of Law of the University of Coimbra. The duration of the internship was from October 2018 until February 2019, referring to the second year of the master's degree.

The project had as objective the impact of the State Budget on municipal public management, through the analysis of municipal revenues and expenses with reference to the periods of 2009, 2011, 2016 and 2017.

By this analysis, we could understand in what periods was found out a bigger State intervention on the municipal budget, as well as the years in which there are balanced budget.

Thus, it was concluded that the State Budget is a determinant instrument for the maintenance of municipal sustainability, which occurs in the provision of services and goods that improve the quality of life of the citizens.

Keywords: State Budget; Revenues; Expenses; Municipal Budget; Public Management.

Lista de Siglas

AEC – Atividades Extracurriculares

AFMP – Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses

AP – Administração Pública

AR – Assembleia da República

CCDRC – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

CE – Comissão Europeia

Cfr. – Conforme

CM – Conselho de Ministros

CO – Comissão Orçamental

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGO – Direção Geral do Orçamento

DMGDRH – Departamento Municipal de Gestão e Desenvolvimento de Recursos Humanos

DRE – Diário da República

EC – Entidades Coordenadoras

LEO – Lei do Enquadramento Orçamental

LOE – Lei do Orçamento de Estado

MF – Ministro das Finanças

OE – Orçamento de Estado

POE – Proposta de Orçamento de Estado

PR – Presidente da República

QPPO – Quadro Plurianual do Processo Orçamental

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação e Desempenho na Administração Pública

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Receitas 2009	19
Tabela 2 – Despesas 2009.....	20
Tabela 3 – Receitas 2011	21
Tabela 4 – Despesas 2011.....	22
Tabela 5 – Receitas 2016.....	23
Tabela 6 – Despesas 2016.....	24
Tabela 7 – Receitas 2017.....	25
Tabela 8 – Despesas 2017.....	26

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract	iii
Lista de Siglas	iv
Índice de Tabelas	vi
Capítulo 1 – Introdução	1
1.1. – Contexto da Investigação	1
1.2 – Objetivos da Investigação	2
1.3 – Estrutura da Investigação	2
Capítulo 2 – Enquadramento Teórico	4
2.1 - O Orçamento de Estado	4
2.2 - Funções do Orçamento	5
2.3 – Regras Clássicas Orçamentais	7
2.4 – O Processo de Elaboração do O.E	8
2.4.1 – QPPO	9
2.4.2 – Trabalhos Preparatórios	9
2.4.3 – Proposta de Orçamento	10
2.4.4 – Análise e Decisão	10
2.4.5 – Elaboração da Proposta de Orçamento de Estado	11
2.4.6 – Aprovação	11
Capítulo 3 – Estudo de Caso	12
3.1 – Introdução	12
3.2 – Entidade acolhedora	13
3.3 – O Orçamento das autarquias	14
3.3.1 – Receitas	15
3.3.2 - Despesas	15
3.4.1 – Objetivos	17
3.4.2 – Metodologia	17
3.5 – Resultados	18
3.5.1 – Análise de Dados	18
3.5.2 – Receitas e Despesas 2009	19
3.5.4 – Receitas e Despesas 2016	23

3.5.5 – Receitas e Despesas 2017	25
3.6 – Discussão de Resultados	26
Capítulo 4 – Conclusão	29
4.1 – Introdução	29
4.2 – Conclusões Gerais	29
4.3 - Limitações e recomendações para futuras investigações	30
Referências Bibliográficas	32

Capítulo 1 – Introdução

1.1. – Contexto da Investigação

As autarquias locais são, nos dias de hoje, o primeiro contacto dos cidadãos para a resolução de um problema, sendo que dispõem de um variado e complexo conjunto de ferramentas e serviços direcionados aos interesses dos cidadãos.

Essa capacidade que as autarquias demonstram em atender imediatamente às necessidades das pessoas, deve-se à constante descentralização do poder que se foi verificando ao longo dos tempos, dado que, atualmente, as autarquias dispõem de serviços cada vez mais especializados, que atuam de forma eficaz e ao encontro das especificidades dos cidadãos.

Para que as autarquias intervenham adequadamente e disponham desses serviços de forma contínua, é necessário um apoio financeiro do Estado, mais precisamente das transferências do Orçamento de Estado. Assim, o OE desempenha um papel fundamental no dinamismo e gestão pública de todos os municípios.

Este instrumento diz respeito a uma previsão de receitas e despesas, sendo importante um maior esclarecimento acerca destas duas vertentes, para melhor compreensão dos modelos de gestão pública e para perceber a sua influência nos municípios.

Posto isto, esta investigação surge como último instrumento de avaliação, relativo ao Mestrado em Administração Público-Privada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no âmbito do estágio realizado no Departamento Municipal de Gestão e Desenvolvimento de Recursos Humanos, da Câmara Municipal do Porto, desde outubro de 2018 até fevereiro de 2019.

1.2 – Objetivos da Investigação

Atualmente, a eficácia da gestão pública dos municípios está diretamente relacionada com a satisfação dos cidadãos, ou seja, um município que disponibilize serviços e bens de forma contínua, mas que se preze pela sustentabilidade, é considerado um município cumpridor da mais importante premissa: a prossecução e salvaguarda dos interesses dos cidadãos.

Todos os processos envolventes para a concretização desse objetivo, são processos complexos e que requerem grande responsabilidade, nomeadamente no maior representante do povo português: o Estado. É ele o responsável pelas tomadas de decisões que em muito influenciam e definem o modo como as pessoas abordam as suas realidades e, também, a sua qualidade de vida.

Neste caso, uma dessas decisões diz respeito ao Orçamento de Estado, mais precisamente ao seu conteúdo, que está direcionado à gestão pública municipal.

Sendo assim, o objetivo deste relatório é verificar o verdadeiro impacto do OE na gestão pública, tendo por base a análise de receitas e despesas municipais, em diferentes períodos da presente década, sempre com a preocupação de demonstrar e esclarecer as mudanças ao longo do tempo, por forma a clarificar, não só, o modo como essa gestão é efetuada, como também a influência que exerce na vida dos cidadãos.

1.3 – Estrutura da Investigação

A exposição apresenta-se segregada em quatro capítulos distintos.

Inicialmente, apresentamos o enquadramento e objetivos da investigação, assim como referimos o modo de organização da estrutura.

Posteriormente, no segundo capítulo, expõem-se, minuciosamente, o enquadramento teórico e respetiva revisão da literatura.

No terceiro capítulo tratamos da investigação em si, isto é, primeiro discorremos acerca da entidade reguladora, depois pronunciamos-nos sobre o orçamento municipal, nomeadamente e, mais especificamente, acerca das receitas e despesas municipais. Após esta parte introdutória, começamos por inserir os objetivos e metodologia do estudo caso e, de seguida, analisamos os orçamentos municipais para os anos de 2009, 2011, 2016 e 2017, separando e especificando todas as receitas e todas as despesas correspondentes. Encerrou-se o capítulo com a consequente análise de dados e discussão dos resultados.

Por fim, no capítulo quarto, dispusemos das conclusões gerais, das limitações encontradas durante a investigação e das implicações para trabalhos futuros.

Capítulo 2 – Enquadramento Teórico

2.1 - O Orçamento de Estado

A primeira aparição consolidada do conceito de Orçamento de Estado remete-nos para o século XIX, durante o liberalismo.

Primeiramente, no ano de 1821, “surgiu, ainda que não sob a forma de legislação formal, o primeiro orçamento da época liberal, apresentado pelo Governo ao Parlamento e, debatido por este, apenas alguns meses após o triunfo da revolução vintista” (Bastien, 2006). Segundo Bastien, "Procurava-se então superar a desarrumação, sigilo e confusão reinantes em matéria de finanças públicas e ordenar a ação financeira do Estado. Procurava-se também, e sobretudo, dar expressão à nova visão política dominante que tomava a discussão e aprovação do orçamento como um momento crucial da afirmação da soberania popular.”.

Porém, é no ano de 1881 que desponta, de forma inédita, a definição de Orçamento Geral do Estado.

O principal objetivo do Estado é satisfazer as necessidades gerais dos cidadãos e a prossecução dos interesses da população em geral. Para essa gestão sustentável, o Orçamento de Estado conta com um instrumento fundamental, uma vez que tem influência direta na vida de todos os cidadãos:

É impossível realizar despesas sem receitas condizentes, por isso, o Estado necessita de prever as suas despesas para concluir quais são as receitas necessárias e, tem de antecipar as suas receitas por forma a verificar se são suficientes para atender às despesas.

Neste sentido, Teixeira Ribeiro (2013:49) afirma que, “(...) prever receitas ou prever despesas é sempre orçá-las. Por isso o documento onde as receitas e despesas se encontram previstas – melhor dizendo – se chama orçamento.”.

Existem diferentes definições, mas todas direcionadas à mesma ideia: é um documento que prevê as despesas e receitas do Estado, incluindo medidas concretas a executar pelo Governo.

De acordo com Franco (2008:336), o Orçamento é “uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual.”.

Relativamente à sua constituição, este possui três elementos identificativos: o elemento económico-financeiro, que define a gestão dos dinheiros públicos de 1 de janeiro a 31 de Dezembro, ou seja, trata-se de prever a gestão orçamental do Estado (Sousa Franco, 2008:337); o elemento político, que assegura a separação de poderes, uma vez que é proposto pelo Governo que o executará, tendo que ser aprovado pela A.R, isto é, sugere “a autorização política deste plano ou projeto de gestão estadual” (Sousa Franco, 2008:337); e, por último, o elemento jurídico, no qual limita os poderes financeiros da Administração Pública para o período orçamental, sendo o “instrumento pelo qual se processa a limitação dos poderes dos órgãos da Administração no domínio financeiro” (Sousa Franco, 2008:337).

2.2 - Funções do Orçamento

É importante saber qual a finalidade do Orçamento, ou seja, as funções que este exerce. Podemos afirmar que são três as principais funções que o caracterizam, nomeadamente: funções económicas, funções políticas e funções jurídicas.

No que concerne à função económica, o Orçamento é considerado um plano ou uma previsão, sendo que podemos, aqui, referir duas perspetivas. Sousa Franco advoga que, a primeira perspetiva é a da racionalidade económica, ou seja, “o orçamento permite uma gestão mais racional e eficiente dos dinheiros públicos, na medida em que concretiza a relação entre receitas e despesas e facilita a procura de um máximo bem-estar (ou utilidade) com um mínimo de gasto (ou de custo)”. Por sua vez, a segunda perspetiva diz

respeito “à eficácia, como quadro de elaboração de políticas financeiras, isto é, o Orçamento, de um ponto de vista económico, é sobretudo encarado como um elemento fundamental para a definição e execução das políticas financeiras, conseguindo-se por meio dele conhecer a política económica global do Estado, ou pelo menos muitos dos seus caracteres essenciais, e articulando-se estreitamente a execução deste plano financeiro com o plano económico-social, quando existe.”.

Relativamente à função política, aparece aqui associada à ideia de que o Orçamento é uma autorização política que se segue por duas diretivas: a garantia dos direitos fundamentais, “que se assegura através da disciplina orçamental que a propriedade privada só é tributada na medida em que tal seja consentido pelos representantes dos proprietários (os deputados), sendo que numa ótica menos liberal, garante-se que os rendimentos só são tributados para cobrir os gastos públicos mediante decisão dos representantes titulares desses rendimentos – trabalhadores, proprietários, capitalistas (cidadãos que são representados pelos deputados).”; e a garantia do equilíbrio e separação dos poderes, “já que através do mecanismo de autorização política, a cargo das Assembleias Parlamentares, a estas atribui um importante papel financeiro, isto é, elas autorizam os recursos e sua afetação, o Executivo executa o orçamento e as contas são tomadas pelo Parlamento e/ou por um órgão jurisdicional.”. (Sousa Franco, 2008:339)

No que diz respeito à função jurídica, esta “floresce” da vertente política do Orçamento e concretiza-se no surgimento de diretivas que visam finalizar os fins de garantia que este pretende seguir, ou seja, “ele constitui uma limitação jurídica da Administração, diversa e mais forte que a do Direito Administrativo: os seus poderes financeiros devem ser autorizados anualmente e por isso são limitados. Daí o aparecimento, por exemplo, de todo o regime de contabilidade público (leis sobre a execução orçamental), como de outras limitações jurídicas ao dispêndio arbitrário dos dinheiros públicos ou à realização desordenada da liquidação ou cobrança das receitas: assim se autoriza o exercício dos poderes de Administração financeira e se precisam os limites concretos da ação financeira, limitada pela eficácia jurídica do orçamento.”.

2.3 – Regras Clássicas Orçamentais

Como já foi referido, o Orçamento de Estado e, efetivamente, “as regras orçamentais, surgiram em pleno período liberal, isto é, num contexto económico e político radicalmente distinto do que caracteriza os modernos sistemas económico-sociais.” (Sousa Franco, 2008). Tendo isto em conta, é indubitável que tais regras não sejam interpretadas com a mesma firmeza desse período.

A primeira regra diz respeito à Anualidade do Orçamento, que consiste na duração da validade do Orçamento, mais precisamente de um ano e, conseqüentemente, uma execução orçamental anual. É, ainda, permitido verificar a evolução das despesas e das receitas do Estado ao longo do ano.

A segunda regra concerne à Integridade (unidade e universalidade), que consiste no facto de só existir um orçamento por ano, onde devem estar incorporadas todas as receitas e todas as despesas. O orçamento serve para relacionar as receitas com as despesas, logo é conveniente, portanto, que as receitas e as despesas estejam previstas em um só documento: sabe-se logo qual o montante total das despesas e se o montante das receitas é suficiente para as cobrir. (Teixeira Ribeiro, 2013)

Acresce que, o orçamento explicita o plano financeiro, sendo que se compreende melhor um plano quando ele dispõe de um único documento do que quando se segmenta por vários. (Teixeira Ribeiro, 2013)

A terceira regra remete-nos para a Discriminação Orçamental, que conta com três preceitos que concernem ao modo como as receitas e as despesas se apresentam no OE, nomeadamente: regra da especificação, na qual cada receita e cada despesa devem ser especificadas e individualizadas, previamente; regra da não-compensação, que corresponde ao facto de os montantes deverem aparecer inscritos no Orçamento na forma bruta e não líquida, isto é, sem referência a qualquer compensação ou desconto, uma vez que, “com o orçamento líquido, não se consegue a fixação das despesas, a qual constitui uma das finalidades do orçamento de Estado”, como defende Teixeira Ribeiro; e regra da não-consignação, isto é, as receitas servem para cobrir as despesas, mais especificamente, “as

receitas devem ser indiscriminadamente destinadas à cobertura das despesas, e não quaisquer receitas afetadas à cobertura de despesas em especial”. (Teixeira Ribeiro, 2013)

A quarta regra, Publicidade, refere simples e especificamente que o Orçamento do Estado tem de ser oficialmente publicado, sendo que “é uma regra que não se enquadra nos princípios constitucionais e na LEO, mas deve ser encarada como fundamental. É exigida, assim, a sua publicação como consequência da sua natureza política, que impõe a publicação oficial como causa eficiente da eficácia da autorização prévia das receitas e despesas. Posto isto, a Administração Pública carece de conhecer formalmente o conteúdo da autorização orçamental; e, numa ótica mais moderna, poderá dizer-se que só assim os cidadãos têm conhecimento do orçamento e podem controlar e criticar a sua execução.”. (Sousa Franco, 2008)

Por último, a quinta regra diz respeito ao Equilíbrio Orçamental, que consiste no facto de as receitas previstas deverem cobrir, por completo, as despesas estimadas, nos termos do n.º 4 do artigo 108.º da CRP. É a regra mais importante, pois estabelece-se como uma verdadeira premissa imprescindível relativamente ao conteúdo do Orçamento. “É uma exigência de fácil cumprimento: quando não há qualquer limitação quanto ao tipo de receitas, é possível na prática conseguir esse equilíbrio, pelo menos na previsão orçamental, pois podem sempre orçamentar-se recursos que cubram as despesas... A questão fundamental consiste em saber quando é que certas despesas podem ser cobertas por certas receitas, e nomeadamente pelo crédito público – que, proporcionando embora uma receita no momento em que o empréstimo é contraído, vai gerar no futuro despesas com reembolso das dívidas, não podendo, pois, ser tratado da mesma forma que as restantes receitas.”. (Sousa Franco, 2008)

2.4 – O Processo de Elaboração do O.E

O processo orçamental atravessa várias fases ao longo do ano, até à sua efetiva publicação. Essas fases contêm acontecimentos e procedimentos específicos, fundamentais para a concretização final do Orçamento.

São seis as fases que constituem o processo de elaboração do OE, designadamente: a Preparação do Quadro Plurianual (QPPO); os Trabalhos Preparatórios; a Proposta de Orçamento; a Análise e Decisão; a Elaboração da Proposta de Orçamento de Estado e, por fim, a Aprovação (cfr anexo 1).

2.4.1 – QPPO

O processo orçamental arranca com a elaboração do quadro plurianual de programação orçamental.

No começo de cada Legislatura é apresentado, à Assembleia da República, uma proposta de lei de QPPO, da parte do Governo. Essa proposta de lei deve ser discutida com a primeira proposta da Lei do Orçamento de Estado.

Nos anos seguintes, é apresentado, pelo Governo à AR, a revisão anual do Programa de Estabilidade, incluindo um projeto de *upgrade* do QPPO (cfr. anexo 2).

2.4.2 – Trabalhos Preparatórios

Nesta fase, são estabelecidas as regras a realização do projeto de orçamento.

Por conseguinte, decorrem negociações no Governo ao nível de ajustes de despesas. (DGO, 2016) (cfr. anexo 3).

2.4.3 – Proposta de Orçamento

As entidades da Administração Central têm um espaço de tempo para submeter o projeto de orçamento, bem como os elementos referentes.

Nessa fase, são realizados contactos entre a DGO e as entidades responsáveis por dispor o projeto de orçamento, com o objetivo de esclarecer dúvidas ou realizarem-se ajustamentos. A DGO realiza um controlo ao carregamento dos projetos e dos restantes elementos acessórios (DGO, 2016) (cfr. anexo 4).

2.4.4 – Análise e Decisão

São elaborados relatórios, da parte do DGO, por programa orçamental sobre as propostas de orçamento das entidades, a enviar à Tutela, sendo que, simultaneamente, é realizada uma previsão da conta da AP para o presente ano e para o período a que o OE seja referente, quer na Contabilidade Pública, quer na Contabilidade Nacional.

Face ao exposto, são tomadas decisões da parte do Governo relativamente aos ajustes projetados, sendo que os que se referem ao ano do OE, comportam-se como alterações ao orçamento.

São, ainda, tomadas decisões a nível orçamental, referentes à matéria do Ministro das Finanças (DGO, 2016) (cfr. anexo 5).

2.4.5 – Elaboração da Proposta de Orçamento de Estado

Nesta fase, são organizados os elementos que compõem o OE: “o articulado da Proposta de Lei, centralizado pelos membros do Governo com a responsabilidade pela área financeira; os mapas que integram a Proposta de Lei, os elementos informativos e os desenvolvimentos orçamentais, produzidos pela DGO com base nos registos no sistema de suporte à elaboração do OE, e contributos específicos de outras entidades; o Relatório que acompanha a Proposta de Orçamento de Estado, elaborado com base em contributos de diversas entidades do Ministério das Finanças (MF), das Entidades Coordenadoras (EC) dos programas orçamentais e de outras entidades.

Em sede de CM, é formalmente aprovada a POE, posteriormente apresentada à Assembleia da República e à CE.”. (DGO, 2016) (cfr. anexo 6)

2.4.6 – Aprovação

O processo inicia-se com a entrega da proposta de lei na Assembleia da República, pelo Ministro das Finanças, ao Presidente da Assembleia. Admitida por este, é distribuída aos deputados e publicada no Diário da A.R. A proposta é emitida à Comissão de Orçamento para a elaboração de Relatório e às restantes comissões para parecer.

Posteriormente, o Ministro das Finanças apresenta a proposta à Comissão de Orçamento, seguindo-se a apresentação do Orçamento da Segurança Social pelo Ministro que tutela esta área às comissões de orçamento e trabalho.

O Orçamento é discutido e votado na generalidade em plenário, onde são debatidos os princípios e as disposições gerais. Após a aprovação da generalidade, tem lugar a apreciação mais detalhada da proposta, ou seja, na especialidade. Durante as duas semanas

seguintes, são realizadas audições aos Ministros responsáveis pelas áreas governativas, assim como a outras entidades (Associação Nacional de Freguesias, Associação de Municípios Portugueses, Conselho Económico e Social, Conselho das Finanças Públicas, entre outros), em reuniões conjuntas da C.O com cada uma das comissões especializadas nas diferentes matérias. Neste período, os grupos parlamentares e deputados podem apresentar propostas de alteração à iniciativa.

Segue-se a votação na especialidade, artigo a artigo, alínea a alínea, feito em comissão, mas também em plenário, nas situações em que a matéria o exija.

A proposta é depois submetida a votação final global em plenário para aprovação do diploma com todas as alterações introduzidas durante o processo, e de seguida a redação final do texto é afixada pela C.O.

Por fim, o texto é publicado no Diário da A.R como decreto e é enviado para o Presidente da República que tem a palavra final. Após a promulgação do P.R, tal como qualquer outra lei, o O.E tem que ser publicado no jornal oficial do país, o DRE. (DGO, 2016) (cfr. anexo 7).

Capítulo 3 – Estudo de Caso

3.1 – Introdução

A exposição deste capítulo principia com a descrição da entidade acolhedora, de seguida discorremos acerca do orçamento autárquico, posteriormente, é introduzido o estudo de caso, com a apresentação dos objetivos, da metodologia, dos resultados/análise de dados, e, finalmente, a discussão.

3.2 – Entidade acolhedora

Tendo em consideração o estágio efetuado, considera-se pertinente fazer referência à entidade acolhedora, para uma melhor interpretação da exposição, e, também, por se tratar de uma entidade com grande dimensão, sendo uma das maiores do país: a Câmara Municipal do Porto.

A Câmara Municipal do Porto, tal como as restantes autarquias locais, segundo o n.º 2 do artigo 235.º da CRP, “são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.” É, assim, uma entidade pertencente à Administração Autónoma, sobre tutela do Governo, mas que se pauta pela autonomia durante toda a vida autárquica (Bilhim, 2004). É constituída por assembleia municipal e um órgão executivo colegial.

Esta autarquia, encabeçada pelo Senhor Presidente Rui Moreira, encontra-se segregada por direções e departamentos municipais e, entre as quais: Direção Municipal da Presidência; Direção Municipal de Finanças e Património; Direção Municipal de Recursos Humanos; Direção Municipal de Urbanismo; Direção Municipal da Cultura; Direção Municipal de Serviços Jurídicos; Polícia Municipal; Batalhão Sapadores Bombeiros; Direção Municipal de Mobilidade e Transportes; Direção Municipal de Educação; Direção Municipal de Serviços ao Município; Departamento Municipal de Planeamento e Gestão Ambiental; Departamento Municipal de Espaços Verdes e Infraestruturas; Departamento Municipal de Fiscalização; Departamento Municipal da Economia; Departamento Municipal Turismo e Comércio; Gabinete de Gestão de Fundos Europeus e de Instrumentos de Financiamento; Departamento Municipal de Coesão Social; Departamento Municipal de Sistemas de Informação; Departamento Municipal de Proteção Civil; Departamento Municipal de Proteção de Dados e Divisão Municipal de Juventude.

A minha atividade foi realizada na Direção Municipal de Recursos Humanos, precisamente na Divisão Municipal de Gestão de Processos e Remunerações. Esta Divisão é responsável por todos os procedimentos exigidos para o processo de remunerações,

nomeadamente: contabilização de horas extras, averiguação das penhoras de trabalhadores, descontos dos trabalhadores, ajudas de custo, entre outros.

As principais tarefas que desempenhei prenderam-se com a verificação de lançamentos mensais, apoio ao processamento de vencimentos dos Técnicos AEC's, elaboração de um manual com o histórico de alterações legislativas com impacto remuneratório, averiguação de notificações de pontos SIADAP dos trabalhadores e posterior lançamento e, ainda, apoio a toda a equipa nos variados serviços adjacentes.

3.3 – O Orçamento das autarquias

“O sistema financeiro autárquico caracterizava-se por uma forte centralização das decisões e dos meios financeiros”. (Joaquim Carvalho, 1996)

“Desde abril de 1974, as finanças locais têm vindo a sofrer profundas alterações operadas em consequência da mudança de regime”. (Joaquim Carvalho, 1996); verificando-se, assim, uma descentralização do poder, permitindo às autarquias locais providenciarem bens e serviços aos seus munícipes quase de forma autónoma.

Tal como o OE, o orçamento das autarquias visa a prossecução dos interesses dos munícipes, através de uma previsão equilibrada de receitas e despesas.

Os municípios devem disponibilizar todo o tipo de bens e serviços públicos aos respetivos munícipes e, isso, só se consegue efetivar através de uma gestão municipal pública sustentável e saudável.

Deste modo, é importante esclarecer o modo como as autarquias se gerem, ou seja, descrever meticulosamente todas as receitas e todas as despesas existentes num orçamento.

3.3.1 – Receitas

Relativamente às receitas, estas dividem-se em dois tipos: receitas correntes (renováveis em todos os períodos financeiros) (Datacentro - CCDRC), na qual pertencem as receitas fiscais (impostos e taxas), transferências correntes, rendimentos de propriedade, vendas de bens e serviços, outras receitas correntes; e receitas de capital (“que são cobradas ocasionalmente, de caráter transitório e que estão associadas a uma diminuição de património”) (Datacentro - CCDRC), que contêm as vendas de bens duradouros, transferências de capital, passivos financeiros, ativos financeiros e outras receitas de capital.

Ora, no que concerne às transferências (correntes e de capital), são caracterizadas por se relacionarem com transferências do Estado e de Fundos Comunitários (UE) e, são, normalmente, a maior “fatia” do conjunto de receitas.

As receitas fiscais, ou seja, os impostos e as taxas, são constituídas por impostos diretos, impostos indiretos, taxas, multas e outras penalidades e são a “segunda maior receita autárquica” (AFMP – Carvalho, 2015).

No que diz respeito à venda de bens e serviços e à venda de bens duradouros, refletem-se, logo a seguir às receitas fiscais, como terceiro grande angariador de receita, “com significado material no total cobrado pelo município” (AFMP – Carvalho, 2015).

O passivo financeiro, isto é, os empréstimos obtidos, são receitas que resultam da emissão de empréstimos e obrigações imputados a curto, médio e longo prazo (Datacentro - CCDRC).

3.3.2 - Despesas

De outro lado, as despesas, tal como as receitas, constituem um elemento essencial de todos os orçamentos. Estas, também se dividem em despesas correntes (“associadas ao desempenho das atribuições do município e traduzem-se na obtenção de serviços e bens de

consumo correntes, de natureza fungível, afetando o património não duradouro do município, implicando uma diminuição do seu ativo líquido”) (Datacentro - CCDRC), da qual fazem parte as despesas com o pessoal, aquisição de bens e serviços, juros e outros encargos, transferências correntes, subsídios e outras despesas correntes; e despesas de capital (“que se revelam produtoras de rendimentos ou de serviços, sendo que implicam a criação ou aumento de património”) (Datacentro - CCDRC), que contêm aquisição de bens de capital, transferências de capital, ativos financeiros, passivos financeiros e outras despesas de capital.

Pois bem, as despesas com pessoal, são, normalmente a despesa que representa maior encargo e “compreende todas as espécies de remunerações principais, de abonos acessórios e de compensações que, necessariamente, requeiram processamento nominalmente individualizado e que, de forma transitória ou permanente, sejam satisfeitos pela autarquia local, tanto aos seus trabalhadores que exercem funções públicas, como aos indivíduos que prestam serviço na autarquia local em regime de tarefa e avença, sendo que, constitui, também, as despesas que a autarquia local, como entidade patronal, suporta com o esquema de segurança social dos seus trabalhadores.” (CCDRC).

No que respeita à aquisição de bens e serviços, estes dizem respeito às despesas com a obtenção de serviços e com compra de bens não capitais. Por outro lado, a aquisição de bens capital, concernem, apenas, “as despesas com a aquisição (e manutenção) dos bens que contribuam para a formação de capital fixo, isto é, os bens duradouros utilizados, pelo menos, durante um ano, na produção de bens ou serviços” (Datacentro - CCDRC).

As transferências correntes atendem as despesas correntes, sem qualquer tipo de contrapartida para com o município. As transferências de capital, atendem as despesas de capital.

Os subsídios consistem em “fluxos financeiros não reembolsáveis atribuídos pelo município a empresas públicas municipais e intermunicipais ou empresas participadas, com o objetivo de influenciar níveis de produção, preços ou remunerações dos fatores de produção” (Datacentro – CCDRC).

Por sua vez, os passivos financeiros dizem respeito “às operações financeira, englobando as de tesouraria e as de médio e longo prazos, que envolvam os pagamentos

decorrentes quer da amortização de empréstimos, titulados ou não, quer da regularização de adiantamentos ou de subsídios reembolsáveis, quer, ainda, de garantias.” (Datacentro - CCDRC).

3.4 – Estudo de Caso

Após uma breve referência acerca do orçamento autárquico, apresentamos, aqui, os objetivos a que nos propusemos, a metodologia e as conseqüentes conclusões que desenvolvemos para efetivar a exposição.

3.4.1 – Objetivos

Neste capítulo iremos averiguar o Orçamento do Estado e as contas dos municípios portugueses em geral, em anos estabelecidos previamente, para, posteriormente, constatar o real impacto do OE na gestão pública municipal.

Pretendemos, assim, identificar e comparar os Orçamentos Municipais de 2009, 2011, 2016 e 2017, analisando pormenorizadamente as respetivas receitas e despesas.

3.4.2 – Metodologia

A análise das receitas e das despesas é algo incontornável para o desenvolvimento deste estudo de caso, uma vez que pretendemos abordar o Orçamento.

Desta forma, procedeu-se ao registo de todas as receitas e de todas as despesas, individualizadas, relativas aos anos de 2009, 2011, 2016 e 2017, tendo sido registados todos os seus respetivos valores.

Ora, foram elaboradas oito tabelas, cada uma relativa às receitas e despesas de cada ano em questão, para, posteriormente, fazer a análise dos valores obtidos, comparando receita a receita e despesa a despesa, de cada ano.

Após a comparação, foram discutidos os resultados obtidos, em conformidade com os Orçamentos do Estado, dos respectivos anos.

3.5 – Resultados

3.5.1 – Análise de Dados

Serão analisados dados relativos aos anos de 2009, 2011, 2016 e 2017. Dados esses que dizem respeito às receitas e despesas dos municípios, que serão analisados específica e individualmente em conformidade com os respectivos OE de cada ano.

Note-se que, durante o estágio, a recorrência às LOE de vários anos foi uma constante, de forma a conseguir efetivar todos os processamentos que me foram impostos. Foi necessário retratar atenciosamente as alterações legislativas com impacto remuneratório de ano para ano, para que as tarefas fossem desempenhadas adequadamente.

Por último, serão apresentados todos os dados pertinentes a esta análise.

3.5.2 – Receitas e Despesas 2009

Tabela 1 – Receitas Municipais 2009

Receitas	2009
Impostos e taxas	2537,6
Rendimentos de propriedade	252,2
Transferências correntes	2182,0
Vendas de bens e serviços	709,4
Outras receitas correntes	64,6
Total de receitas correntes	5745,8
Vendas de bens duradouros	92,1
Transferências de capital	1323,8
Ativos Financeiros	31,8
Passivos Financeiros	965,0
Outras receitas de capital	33,5
Total de receitas de capital	2446,2
Reposições não abatidas aos pagamentos	6,0
Receita total	8198,0
Receita total efetiva	7201,1

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho, 2015)

Unidade: Milhões de €

Na tabela 1, dispomos das receitas cobradas no ano de 2009. Podemos verificar que, foi arrecadado um total de 8198,0 milhões de euros em receitas, divididas por receitas fiscais, transferências totais, passivos financeiros e outras receitas.

É notório que, uma parte significativa das receitas provêm maioritariamente da totalidade das transferências, ou seja, transferências de capital e transferências correntes, aproximadamente 43% da receita total.

É indubitável, também, que os impostos e as taxas representaram, neste ano, uma parcela significativa das receitas municipais, mais especificamente, 30,9% da receita total.

As restantes receitas correspondem a passivos financeiros e outras receitas.

Tabela 2 – Despesas de 2009

Despesas	2009
Despesas com o pessoal	2398,9
Aquisição de bens e serviços	1855,0
Juros e outros encargos	192,0
Transferências correntes	537,4
Subsídios	157,3
Outras despesas correntes	119,0
Total de despesas correntes	5259,6
Aquisição de bens de capital	2063,9
Transferências de capital	432,1
Ativos financeiros	42,9
Passivos Financeiros	459,5
Outras despesas de capital	100,0
Total de despesas de capital	3098,5
Total de Despesa	8358,1

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho, 2015)

Unidade: Milhões de €

A tabela 2 diz respeito às despesas municipais recorrentes do ano 2009. O total de despesa corresponde a 8358,1 milhões de euros, segregadas por despesas correntes e despesas de capital.

Ora, o maior montante de despesas, diz respeito às despesas correntes, que se traduz em 5259,6 milhões de euros. As restantes despesas, concernem às despesas de capital, que equivalem a 3098,5 milhões de euros.

As despesas correntes, perfazem, assim, um total de 62,9% da despesa total. Por outro lado, as despesas de capital correspondem a aproximadamente 37,1% da totalidade das despesas municipais.

3.5.3 – Receitas e Despesas 2011

Tabela 3 – Receitas de 2011

Receitas	2011
Impostos e taxas	2482,0
Rendimentos de propriedade	259,5
Transferências correntes	2137,3
Vendas de bens e serviços	704,7
Outras receitas correntes	62,0
Total de receitas correntes	5645,6
Vendas de bens duradouros	84,2
Transferências de capital	1522,6
Ativos Financeiros	14,0
Passivos Financeiros	474,3
Outras receitas de capital	17,8
Total de receitas de capital	2112,9
Reposições não abatidas aos pagamentos	13,1
Receita total	7771,6
Receita total efetiva	7283,2

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho, 2015)

Unidade: Milhões de €

Na tabela 3, temos, explicitamente, a globalidade das receitas do ano de 2011. Como podemos averiguar, conseguiu-se obter um total de 7771,6 milhões de euros em receitas, segregados por receitas fiscais, transferências totais, passivos financeiros e outras receitas.

Neste ano em questão, o total de transferências, correspondem, mais uma vez, ao montante mais elevado da totalidade da receita, contabilizando, aproximadamente, 47,1% da receita municipal

As receitas fiscais, isto é, os impostos e as taxas, representam, também, uma grande parte da totalidade das receitas, especificamente 31,9% da receita municipal.

As restantes receitas provêm de passivos financeiros e outras receitas.

Tabela 4 – Despesas de 2011

Despesas	2011
Despesas com o pessoal	2365,0
Aquisição de bens e serviços	1789,4
Juros e outros encargos	141,5
Transferências correntes	477,8
Subsídios	163,5
Outras despesas correntes	95,5
Total de despesas correntes	5032,7
Aquisição de bens de capital	1670,2
Transferências de capital	335,2
Ativos financeiros	30,1
Passivos Financeiros	615,0
Outras despesas de capital	37,0
Total de despesas de capital	2687,5
Total de Despesa	7720,2

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho, 2015)

Unidade: Milhões de €

A tabela 4 refere-se à totalidade das despesas, correntes e de capital, do ano 2011. Contabilizou-se um total de despesa de 8358,1 milhões de euros.

Por conseguinte, a quantia mais significativa de despesas, diz respeito às despesas correntes, que se traduz em 5032,7 milhões de euros. As restantes despesas, referem-se às despesas de capital, que equivalem a 2687,5 milhões de euros.

De um modo geral, as despesas correntes correspondem a 65,2% da despesa total. Em contrapartida, as despesas de capital constituem, aproximadamente, 34,8% da globalidade das despesas municipais.

3.5.4 – Receitas e Despesas 2016

Tabela 5 – Receitas de 2016

Receitas	2016
Impostos e taxas	2995,0
Rendimentos de propriedade	295,0
Transferências correntes	2551,5
Vendas de bens e serviços	861,1
Outras receitas correntes	73,3
Total de receitas correntes	6775,9
Vendas de bens duradouros	67,5
Transferências de capital	426,1
Ativos Financeiros	26,0
Passivos Financeiros	388,3
Outras receitas de capital	48,6
Total de receitas de capital	956,4
Reposições não abatidas aos pagamentos	5,7
Receita total	7738,0
Receita total efetiva	7323,7

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho, 2017)

Unidade: Milhões de €

Na tabela 5, dispomos das receitas cobradas no ano de 2016. Podemos verificar que foi arrecadado um total de 7738 milhões de euros em receitas, divididas, principalmente, por receitas fiscais, transferências totais, passivos financeiros e outras receitas.

Denota-se, aqui, que uma parte significativa das receitas provêm maioritariamente da totalidade das transferências, e, também, das receitas fiscais, perfazendo um valor bastante aproximado.

Neste ano, verifica-se que estes dois grupos de arrecadação de receitas constituem uma parcela praticamente idêntica, não existindo uma diferença significativa como se verificou noutros anos.

As restantes receitas correspondem a passivos financeiros e outras receitas.

Tabela 6 – Despesas de 2016

Despesas	2016
Despesas com o pessoal	2252,1
Aquisição de bens e serviços	2171,2
Juros e outros encargos	100,7
Transferências correntes	599,3
Subsídios	76,0
Outras despesas correntes	126,5
Total de despesas correntes	5325,7
Aquisição de bens de capital	1053,6
Transferências de capital	247,6
Ativos financeiros	53,2
Passivos Financeiros	751,8
Outras despesas de capital	34,5
Total de despesas de capital	2140,7
Total de Despesa	7466,4

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho, 2016)

Unidade: Milhões de €

Temos, aqui, representado a globalidade das despesas referentes ao ano de 2016, divididas por despesas correntes e despesas de capital.

Posto isto, a quantia mais significativa de despesas, corresponde às despesas correntes, contabilizando 5325,7 milhões de euros. As restantes despesas, dizem respeito às despesas de capital, que equivalem a 2140,7 milhões de euros.

Sendo assim, as despesas correntes correspondem a 71,3% da despesa total. Por outro lado, as despesas de capital constituem, aproximadamente, 28,7% da totalidade das despesas.

3.5.5 – Receitas e Despesas 2017

Tabela 7 – Receitas de 2017

Receitas	2017
Impostos e taxas	3329,2
Rendimentos de propriedade	274,0
Transferências correntes	2593,9
Vendas de bens e serviços	885,4
Outras receitas correntes	71,9
Total de receitas correntes	7154,5
Vendas de bens duradouros	93,6
Transferências de capital	461,8
Ativos Financeiros	8,2
Passivos Financeiros	556,7
Outras receitas de capital	28,2
Total de receitas de capital	1148,5
Reposições não abatidas aos pagamentos	8,5
Receita total	8311,5
Receita total efetiva	7746,7

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho, 2017)

Unidade: Milhões de €

Na tabela 7 temos, minuciosamente, representadas as receitas municipais do ano de 2017. Foram obtidos 8311,5 milhões de euros em receitas, contabilizando-se, receitas fiscais, transferências totais, outras receitas e passivos financeiros.

Neste ano, apesar de montantes praticamente similares, há um ligeiro aumento no montante dos impostos e taxas, estabelecendo-se, assim, como principal fonte de receitas dos municípios, nesse ano, perfazendo 40,1% da globalidade das receitas municipais.

As transferências totais são a segunda grande parte significativa das receitas, correspondendo a, aproximadamente, 36,8%.

As restantes receitas provêm de passivos financeiros e outras receitas.

Tabela 8 – Despesas de 2017

Despesas	2017
Despesas com o pessoal	2320,1
Aquisição de bens e serviços	2210,9
Juros e outros encargos	77,0
Transferências correntes	635,4
Subsídios	112,4
Outras despesas correntes	131,4
Total de despesas correntes	5487,0
Aquisição de bens de capital	1473,8
Transferências de capital	286,5
Ativos financeiros	49,4
Passivos Financeiros	737,3
Outras despesas de capital	25,2
Total de despesas de capital	2572,2
Total de Despesa	8059,3

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho, 2017)

Unidade: Milhões de €

Na tabela 8, estão representadas as despesas referentes a ano de 2017, divididas por dois tipos: despesas correntes e despesas de capital

Por conseguinte, as despesas correntes, dizem respeito ao maior montante, contabilizando cerca de 5487 milhões de euros. Em contrapartida, as despesas de capital correspondem a 2572,2 milhões de euros.

Assim, as despesas correntes correspondem a 68,1% da despesa total, enquanto que as despesas de capital constituem, aproximadamente, 31,9% da totalidade das despesas.

3.6 – Discussão de Resultados

Inicialmente, foram seleccionados períodos específicos, nomeadamente os anos de 2009, 2011, 2016 e 2017 para se proceder à averiguação e posterior comparação dos

orçamentos. Os quatro períodos escolhidos são relativos a três diferentes mandatos, algo que pode, também, influenciar o referente processo de elaboração orçamental, bem como algumas decisões tomadas que dizem respeito a esta vertente.

Quanto ao ano de 2009, como referido anteriormente, ao nível das receitas contabilizou-se um total de 8198 milhões de euros, sendo que 43% dizem respeito a transferências, neste caso maioritariamente originárias do Estado, verificando-se, assim, uma maior intervenção do Estado no orçamento municipal. É pertinente referir, também, que 30,9% das receitas são derivadas de receitas fiscais. Relativamente às despesas deste ano, gastou-se um total de 8358,1 milhões de euros, sendo que parte significativa foi gasta em aquisições de bens e serviços, ficando, assim, bem evidente o empenho dos municípios em salvaguardar as necessidades dos cidadãos, bem como os seus interesses.

No cômputo geral, as receitas não foram suficientes para cobrir todas as despesas, existindo um prejuízo de aproximadamente 160 milhões de euros.

Em 2011, arrecadou-se um total de 7771,6 milhões de euros em receitas e, tal como no ano de 2009, foram as transferências que mais “pesaram” no orçamento, num total de 47,1%, ficando aqui, também, explícito, o impacto do Orçamento de Estado. Os impostos e taxas traduziram-se em 31,9%, valor muito aproximado ao ano de 2009. No que concerne às despesas, contabilizou-se um total de 8358,1 milhões de euros. Mais uma vez, a aquisição de bens e serviços estabeleceu-se como principal despesa, a par dos gastos com o pessoal, demonstrando mais uma vez a dedicação das autarquias em dar garantias aos munícipes.

O balanço final deste ano traduziu-se num prejuízo de 565,5 milhões de euros, valor superior ao contabilizado no ano de 2009.

Relativamente ao ano de 2016, estamos já perante um período diferente dos anteriormente referidos, a nível político e económico, algo que se fez notar em relação ao orçamento. As receitas municipais ficaram estabelecidas nos 7738 milhões de euros, sendo que isso se manifestou na porção de receita derivada das transferências e dos impostos e taxas, isto é, existiu um decréscimo considerável ao nível da transferência de capital, o que desencadeou um aumento da receita originários de impostos e taxas. Nas despesas, a premissa de que, o maior montante pertence à aquisição de bens e serviços e, também, aos

encargos com o pessoal, manteve-se, manifestando-se, assim, constante as intenções sociais dos órgãos municipais. Contabilizou-se um total de 7466,4 milhões de euros.

Sendo assim, no período de 2016, verificou-se um lucro de 271,6 milhões de euros, contrariando o panorama experienciado nos períodos anteriores, constituindo um sinal da mudança do “clima” económico e político que o país vivenciou.

Por último, no ano de 2017, constatou-se que a receita aumentou parcialmente em relação ao ano anterior, tendo-se obtido um total de 8311,5 milhões de euros. As principais fontes de rendimento (transferências e impostos) atingiram valores similares, contudo com ligeira superioridade nas receitas fiscais. No entanto, o que fica bem patente neste período (e no anterior) é a diferença abismal no que diz respeito às receitas correntes e receitas de capital, comparando com os períodos de 2009 e 2011, registando-se um aumento considerável nas receitas correntes nos anos mais recentes. No que toca às despesas, foi pago um total de 8059,3 milhões de euros, valor superior ao obtido no ano anterior. Porém, sendo que a receita constituiu, também, um montante superior, justifica-se assim o montante mais elevado da despesa. Manteve-se o foco na aquisição de bens e serviços, bem como nos encargos com o pessoal, estando mais uma vez clarificado e salvaguardado os interesses da população.

Na globalidade, obteve-se um lucro de 252,2 milhões de euros, valor este similar ao obtido no ano anterior.

Foi possível averiguar as variações respeitantes aos valores das receitas e despesas ao longo dos anos. Uma maior estabilidade económica dos anos de 2016 e 2017 fez-se notar não só no montante disponibilizado pelo Orçamento de Estado nesses anos, mas também no balanço final (positivo) que se verificou, contrariando o registo de 2009 e 2011, na qual se atravessava um período mais conturbado económica e financeiramente no país.

Capítulo 4 – Conclusão

4.1 – Introdução

As diferentes situações e os diversos panoramas que o país atravessa ao longo dos períodos (não só os seleccionados) são determinantes para definir o quanto está o Estado, disposto, a investir nos municípios.

É, importante, assim, seleccionar períodos diferentes para se tentar perceber onde existiram essas mudanças, o porquê dessas mudanças e o efeito dessas mudanças, não só em valores monetários, mas também no impacto real que se fazem notar na vida dos cidadãos.

A averiguação das receitas e das despesas, de forma meticulosa, é um método que ajuda a perceber a dimensão da prossecução das necessidades dos cidadãos, sendo que, através da evolução registada nos períodos seleccionados, conseguimos concluir não só a situação socioeconómica que se atravessa, mas também quais as verdadeiras intenções para com a população em geral.

4.2 – Conclusões Gerais

A presente investigação tinha como principal propósito comprovar o real impacto do Orçamento de Estado na gestão pública nos anos de 2009, 2011, 2016 e 2017. Nesse seguimento, operou-se o registo e análise das despesas e receitas, individualizadas, dos períodos em questão.

Tendo por base o estágio efetuado num serviço de uma autarquia local, este estudo desencadeou uma aproximação da essência do orçamento municipal com o conteúdo do Orçamento de Estado.

Durante a minha experiência na entidade em questão, mais concretamente na DMGDRH da Câmara Municipal do Porto, consegui ter algum contacto com o modo na qual se desenrola a “ação” da gestão municipal, quer através do desempenho de certas tarefas (apoio a processamentos, realização de estudos relacionados com as alterações da

LOE com impacto remuneratória, entre outras), quer através da interação com diferentes profissionais de variadíssimas áreas.

No que concerne ao estudo em si, os resultados obtidos permitiram tirar conclusões pertinentes. Numa primeira fase, em que se analisaram as receitas e despesas de 2009 e 2011, os resultados foram idênticos, quer ao nível das receitas, quer ao nível das despesas, sendo que na globalidade, o balanço foi negativo em ambos os anos.

Nos anos de 2016 e 2017, os resultados alcançados, foram, mais uma vez, similares. As receitas obtidas e as despesas pagas atingiram montantes idênticos, mesmo na sua especificidade. O balanço foi positivo nos dois períodos.

Estas duas ideias distintas permitem, primeiro, compreender que nos anos de 2009 e 2011, o panorama socioeconómico não era o mais favorável no país e, que, nos anos de 2016 e 2017, já se atravessavam tempos de maior rejuvenescimento financeiro do Estado Português.

Através destes dois períodos pelo qual o país experienciou, consegue-se perceber que, numa primeira instância, foi mais difícil para as autarquias, garantirem todos os bens e serviços necessários aos cidadãos. Numa segunda instância, percebe-se que as autarquias já dispunham de mais argumentos para salvaguardar os interesses dos munícipes com mais facilidade e de forma mais sustentável.

4.3 - Limitações e recomendações para futuras investigações

Com a elaboração desta exposição, tencionou-se verificar o impacto do Orçamento de Estado na gestão pública municipal, através da averiguação das receitas e despesas, de forma minuciosa, dos anos de 2009, 2011, 2016 e 2017. Neste seguimento, com os resultados atingidos, podemos perceber em que períodos o Orçamento do Estado foi mais impactante.

Para além dos resultados atingidos, não podemos ignorar o surgimento de algumas limitações durante o processo de elaboração do relatório.

Primeiramente, a duração do estágio na entidade reguladora em questão, não permitiu recolher toda a informação pertinente ao estudo. Aliás, as tarefas desempenhadas no estágio curricular apenas “roçaram” ao de leve a temática escolhida, sendo que o nível de complexidade destas não se revelou como suficientemente desafiantes, apesar de ter aprendido bastante e aprofundado conhecimentos anteriormente adquiridos.

Os dados adquiridos são baseados em informações gerais, sendo que se se conseguisse individualizar e especificar mais as receitas e despesas dos municípios e não se baseássemos só no mesmo grupo de receitas e despesas, os resultados seriam mais objetivos.

De seguida, o facto de ser um estudo mais descritivo, do que propriamente objetivo, não permite uma compreensão mais direta e simplificada, sendo uma vertente mais subjetiva.

Para a elaboração de futuros trabalhos, recomenda-se a averiguação dos orçamentos de municípios de grandes dimensões, médias e pequenas, para realizar-se consequente comparação de orçamentos e, posterior impacto do OE nestes, bem como do grau de satisfação de necessidades que conseguirão obter.

Referências Bibliográficas

- **Monografia**

Canotilho, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. (7ª edição). Coimbra: Edições Almedina.

Carvalho, Joaquim dos Santos. (1996) *O Processo Orçamental das Autarquias Locais*. Coimbra: Almedina.

Franco, António L. de Sousa. (2008) *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. (4ª edição). Coimbra: Almedina.

Ribeiro, José Joaquim Teixeira. (2013) *Lições de Finanças Públicas*. (5ª edição) Coimbra: Coimbra Editora.

- **Artigos**

Bilhim, João. (2004) *A Governação nas Autarquias Locais*. Disponível em http://www.spi.pt/documents/books/inovacao_autarquia/docs/Manual_I.pdf

Furtado, Sofia Isabel Jesus. (2016) *A Sobreorçamentação da Receita nos Municípios Portugueses e seus Determinantes: uma Análise Empírica de 2005 – 2014*.

Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/33025/1/DM%20Sofia%20Furtado.pdf>

Carvalho, João Batista da Costa; Fernandes, M.J.S.; Camões, P.J.S.; Jorge, (2018) *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2017*. Disponível em <https://pt.calameo.com/read/0003249812d15cbbe8e66>

Carvalho, João Batista da Costa; Fernandes, M.J.S.; Camões, P.J.S.; Jorge, S.M.F (2016) *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2015*. Disponível em <https://pt.calameo.com/read/0003249812d15cbbe8e66>

- **Webgrafia**

<https://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/ConhecerProcessoElaboracaoOE/index.html>

<https://www.montepio.org/ei/pessoal/impostos/para-que-serve-o-orcamento-do-estado/>

<https://datacentro.ccdrc.pt/MetaData.aspx?D=1817785315D2F4772A7A65CCC66DD8086C257BC0218BF46ADDA67A4C8D8643DC>

<https://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/ConhecerProcessoElaboracaoOE/index.html>

<http://www.cm-porto.pt/direccoes-municipais>

<https://www.cfp.pt/pt/glossario/despesa-de-capital>

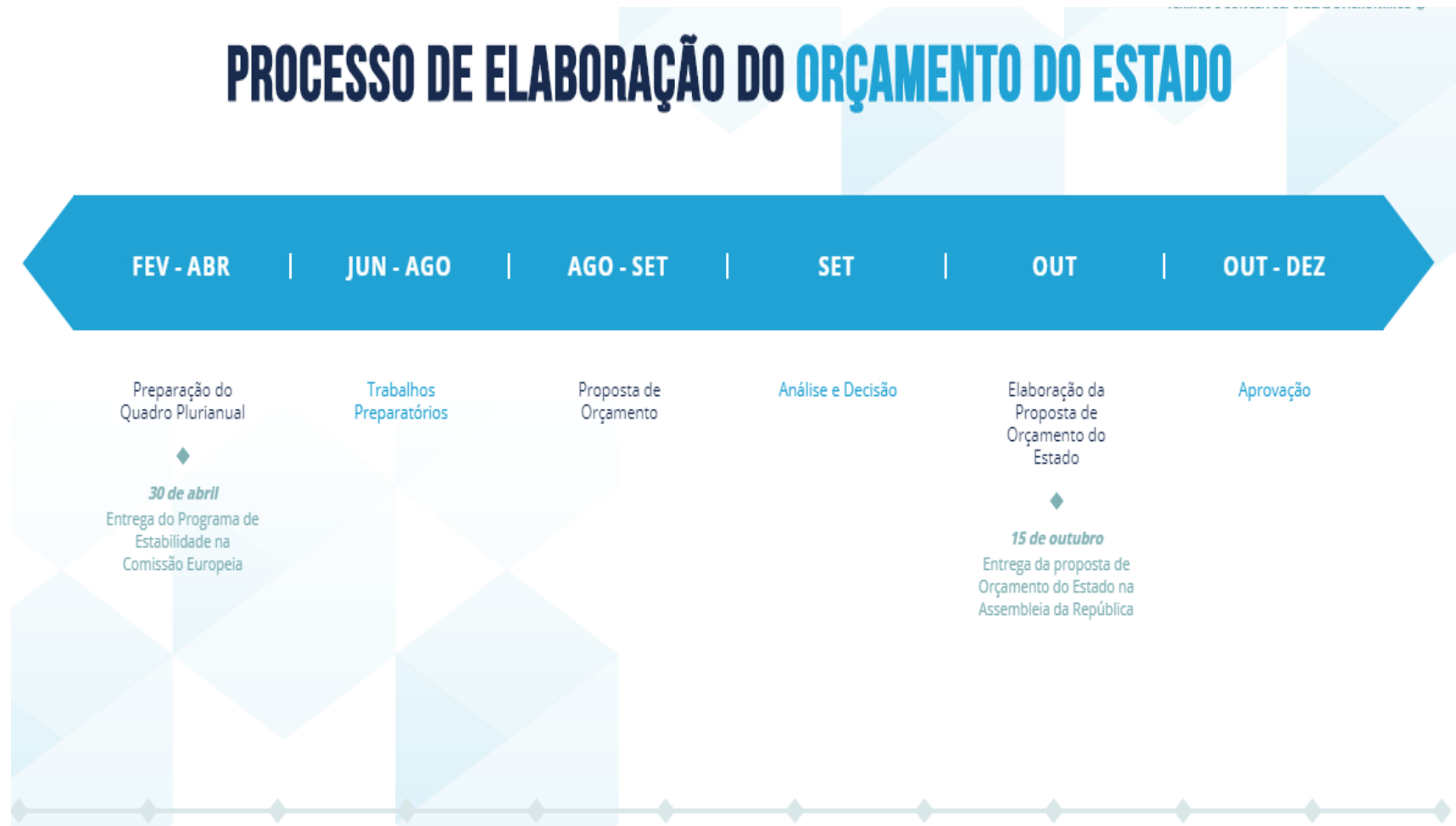
- **Legislação**

Constituição da República Portuguesa – Decreto de 10 de abril de 1976, alterado pela lei nº1/2005, de 12 de agosto.

Anexos

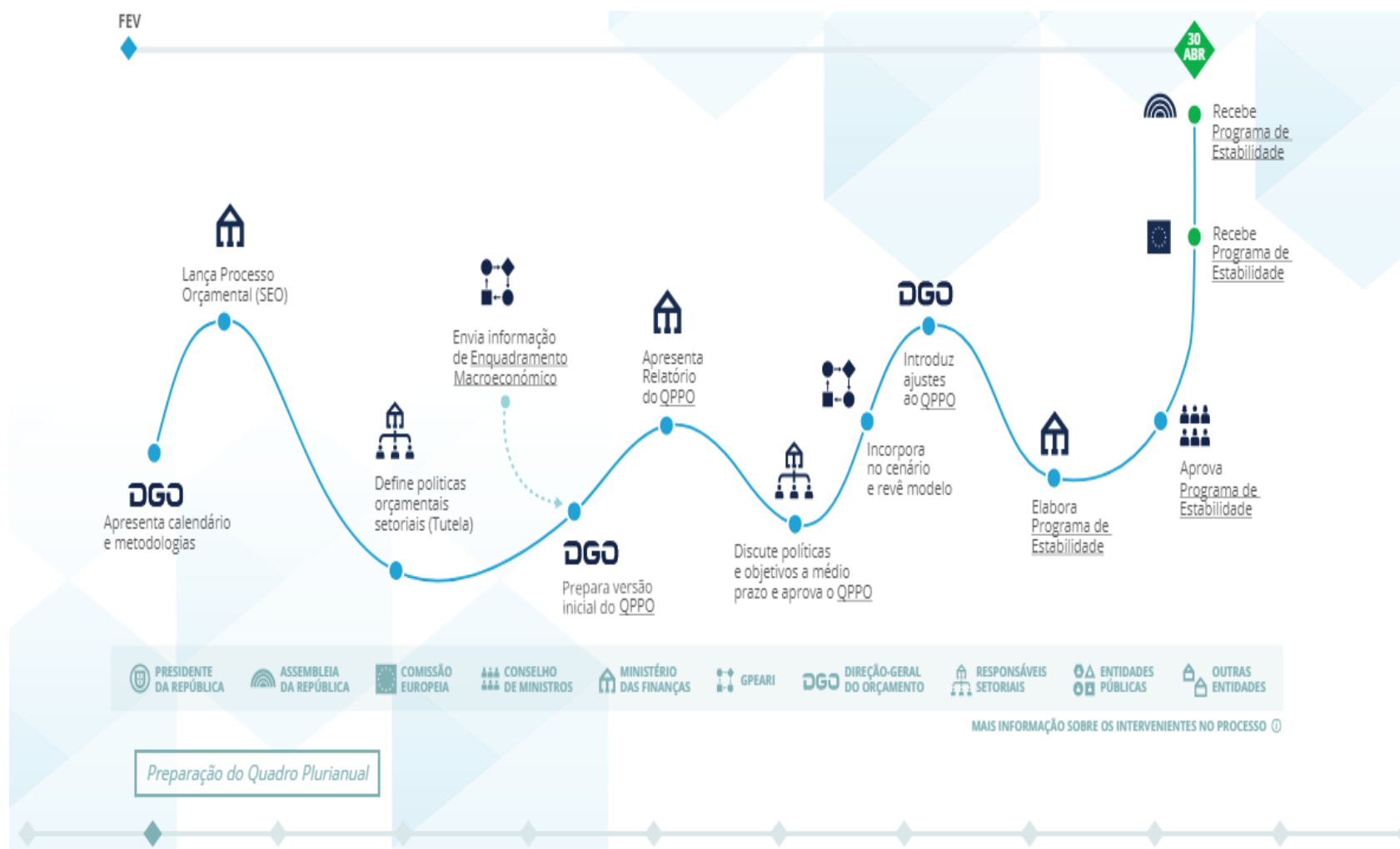
Anexo 1 - O Processo de Elaboração do O.E

Fonte: site da Direção Geral do Orçamento (DGO)



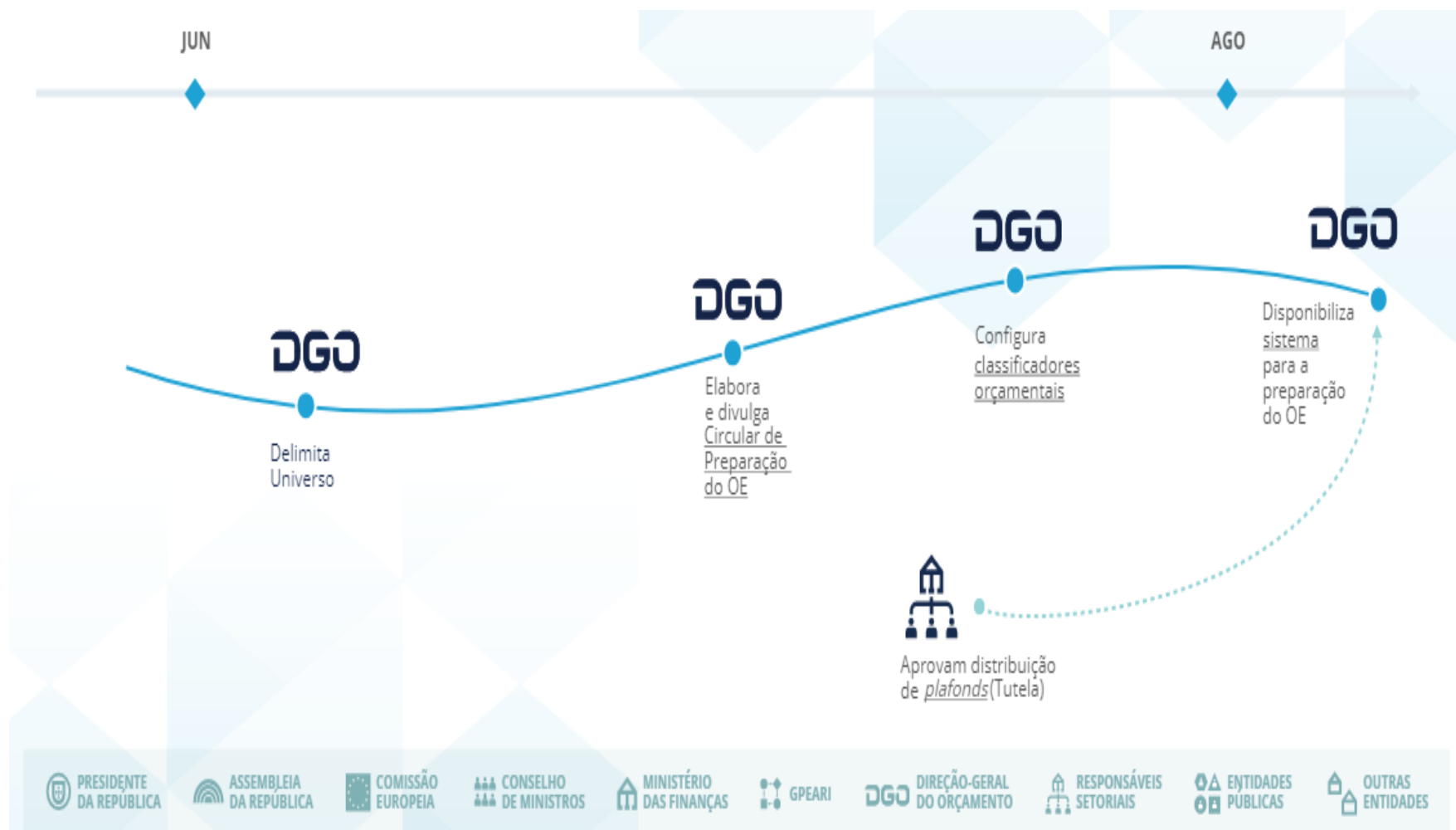
Anexo 2 - QPPO

Fonte: site da Direção Geral do Orçamento (DGO)



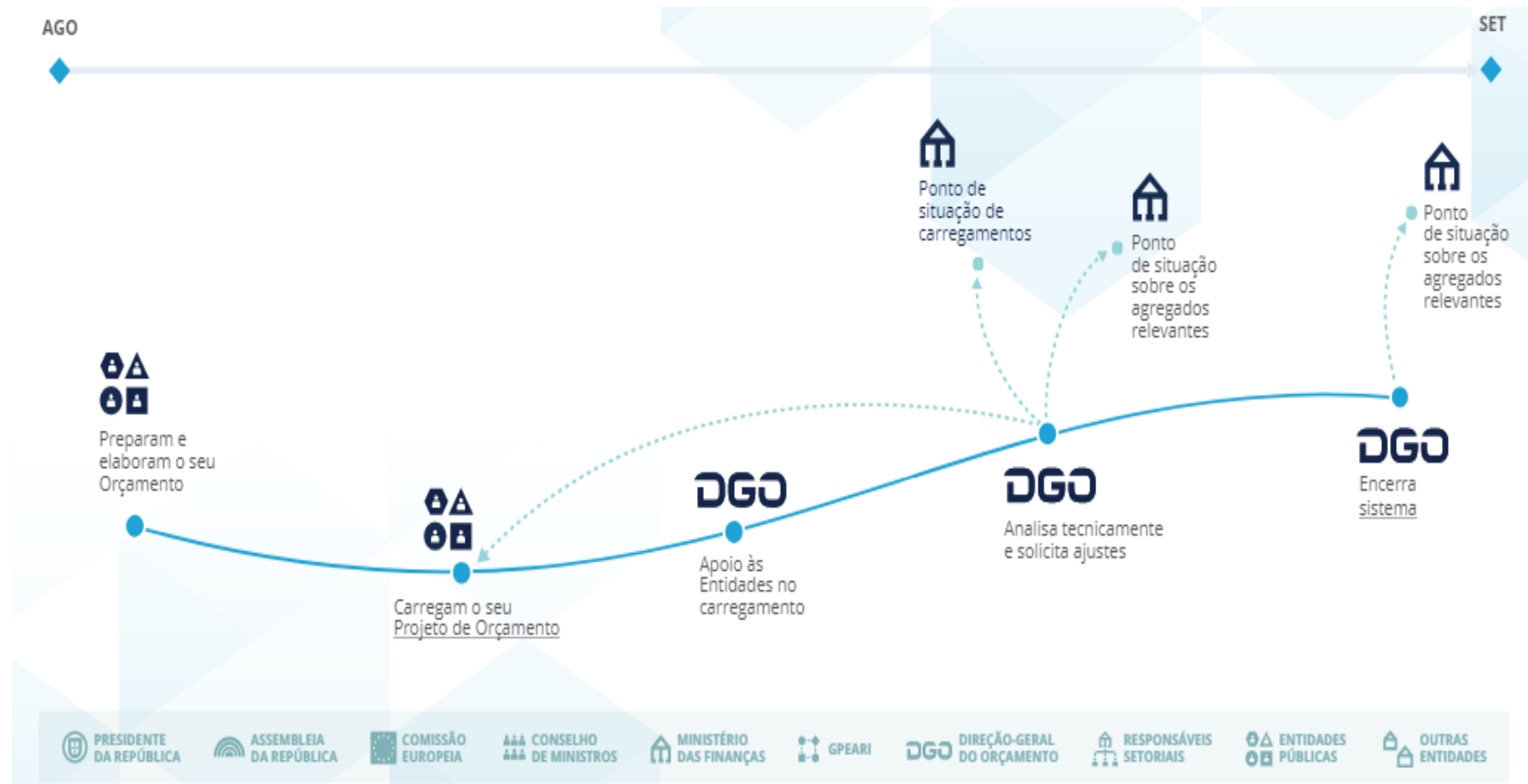
Anexo 3 – Trabalhos Preparatórios

Fonte: site da Direção Geral do Orçamento (DGO)



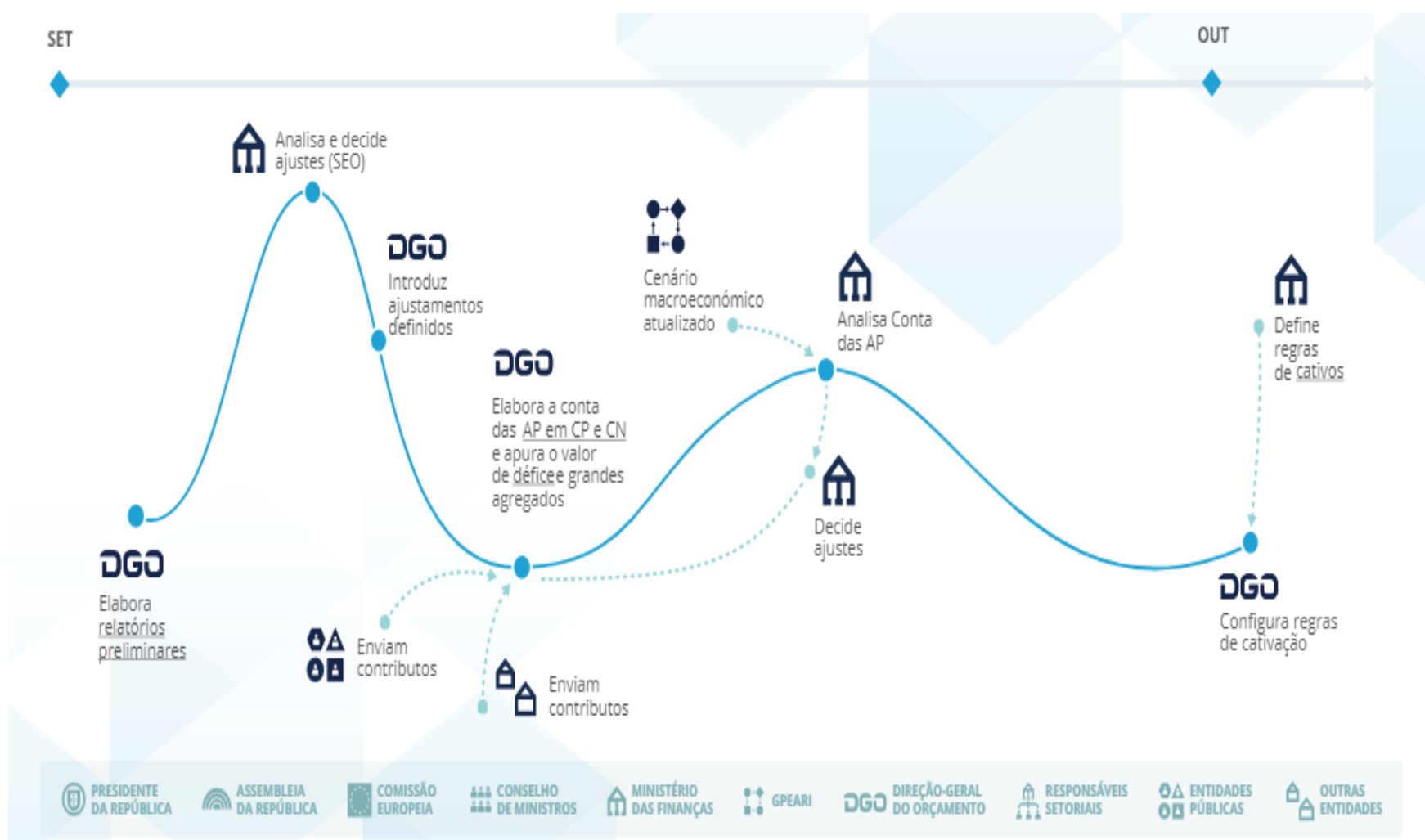
Anexo 4 – Proposta de Orçamento

Fonte: site da Direção Geral do Orçamento (DGO)



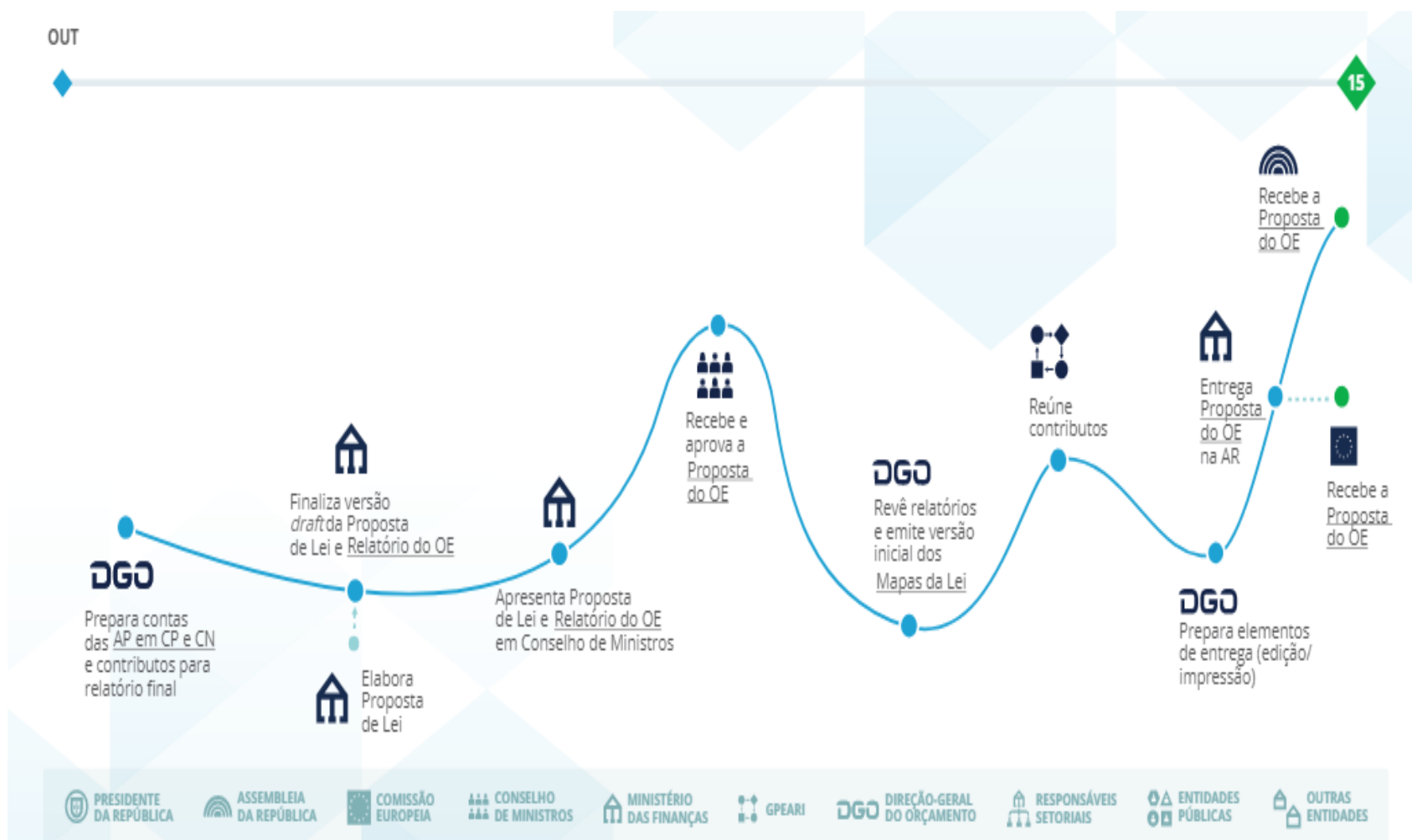
Anexo 5 – Análise e Decisão

Fonte: site da Direção Geral do Orçamento (DGO)



Anexo 6 – Elaboração da Proposta de Orçamento de Estado

Fonte: site da Direção Geral do Orçamento (DGO)



Anexo 7 – Aprovação

Fonte: site da Direção Geral do Orçamento (DGO)

