

CASO PEDAGÓGICO

ORÇAMENTO
PÚBLICO

ipps_iscte

Melhores Políticas
Públicas

O ciclo infinito e a máquina do tempo

ISBN 978-989-8990-43-3



9 789898 990433

Autores

Marlon Duane Kaercher dos Santos
Manuel Baptista

Coordenação Científica

Maria da Luz Carmezim

Este Caso Pedagógico baseia-se em situações reais e em entrevistas com especialistas. É um instrumento de formação que visa gerar discussão em sala de aula. A narrativa é ficcionada e não faz juízos de valor sobre a situação apresentada ou as ações dos intervenientes.

RESUMO

O caso pedagógico trata dos efeitos do ciclo do Orçamento de Estado na Administração Pública. Uma dirigente do Departamento de Gestão Financeira e Orçamento de uma entidade pública da Administração Central precisa de gerir as complexas atividades e exigências do orçamento. Abordando aspetos do orçamento público, desde a fase de elaboração até à prestação de contas, o caso descreve como Filomena e a sua equipa lidam com os desafios diários que o ciclo orçamental impõe às suas funções. O ciclo do orçamento não para.

Tempo de leitura estimado
25 minutos

ORÇAMENTO
PÚBLICO

O ciclo
infinito
e a máquina
do tempo

Passado, presente e futuro

Em meados de julho, Filomena Oliveira convocou a sua equipa do Departamento de Gestão Financeira e Orçamento da Inspeção-Geral do Ministério da Justiça para mais uma reunião.

Filomena trabalhava na Administração Pública há quase 30 anos, e estava à frente do departamento há pouco mais de uma década. Licenciada em Contabilidade pelo Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, não se parecia nada com o estereótipo de contabilista reservado e formal. Mas nesta altura do ano, até Filomena mudava subtilmente a aparência, deixava de se gabar dos feitos da sua neta nas aulas de piano e aumentava o ritmo dos seus passos pelos corredores do Ministério.

Uma das responsabilidades do departamento era gerir o orçamento da Inspeção-Geral, nomeadamente o seu planeamento, elaboração, execução e prestação de contas. Depois de a Direção-Geral do Orçamento (DGO) publicar as regras de elaboração do orçamento para as entidades públicas, sabiam que em breve teriam de mergulhar nessa tarefa. Com a circular publicada, e tendo recebido do Ministério das Finanças as orientações gerais, era hora de dar início a mais um ciclo de elaboração do orçamento da Inspeção. E este era o motivo da reunião daquela manhã.

– Bom dia, espero que estejam animados para mais um ciclo orçamental! – saudou Filomena, bem-humorada e com uma ponta de ironia.

– Animados e acelerados, Dra. Filomena. Como não podia deixar de ser! Estamos a iniciar a elaboração do próximo orçamento, mas ainda a resolver as questões da execução orçamental deste ano – respondeu Ana Rita, a mais comunicativa da equipa e braço direito de Filomena, no mesmo tom da sua chefe.

A rotina dos dias de trabalho dos funcionários responsáveis por estas atividades dava voltas consoante o ciclo do orçamento. Um ciclo que começava com a circular de elaboração do orçamento e que terminava com o encerramento e a respetiva prestação de contas, mas que se sobrepunha ao ciclo anterior e ao seguinte.

Antes de encerrar um ciclo anual, havia outro que se iniciava. Era como se viajassem numa máquina do tempo em que visitavam o *passado*, o *presente* e o *futuro* ao mesmo tempo. Tinham sempre muitas tarefas para executar e havia ainda a falta de pessoal. Era esse o motivo pelo qual nem o bom humor habitual de Filomena conseguia resistir intacto a certas épocas do ano.

A sua entidade fazia parte dos chamados serviços integrados (SI), e todo o financiamento do seu orçamento vinha do Estado, através do ministério. Assim, precisavam de seguir à risca as diretrizes do que fosse determinado, sem margem para, por

exemplo, autorizar o aumento de despesas usando receitas próprias, como era possível noutros organismos. O processo de orçamentação anual do Estado iniciava-se antes, com a apresentação do chamado Plano de Estabilidade, mas para as entidades era após a publicação da circular que tinham de começar a preocupar-se com os prazos e todas as restantes obrigações.

Além do ofício com as diretrizes e prazos para preparação do orçamento por parte da entidade, o ministério enviava os documentos de base, incluindo o chamado *plafond*, que era aprovado pelas entidades coordenadoras do Orçamento de Estado.

Os *plafonds* definiam os valores máximos de receita, excluindo a que era financiada por receitas próprias ou consignadas, que os programas orçamentais e as entidades que os integram deviam considerar na determinação das dotações orçamentais a inscrever nos respetivos orçamentos. Nesta reunião de início dos trabalhos, Filomena gostava de alinhar os prazos de respostas dos departamentos e passar-lhes alguma novidade relevante que houvesse para o novo ano.

Mas, para ela, esta reunião tinha ainda uma função motivacional. Representava o ponto de partida no processo de elaboração do orçamento da entidade e os seus reflexos na equipa eram importantes. Não demorou muito para repetir a frase que usava todos os anos:

– Vejam lá. Não podemos queixar-nos assim tanto da vida: agora até temos um sistema informático que a DGO e a eSPap nos disponibilizam! Nem queiram saber como era fazer isto tudo em papel...

Mesmo sabendo que teriam de ter em conta os limites definidos pelo programa orçamental, Filomena fazia questão de que se fizesse o levantamento das necessidades reais da entidade. Achava que era fundamental ter bem presente o que deveriam fazer se houvesse disponibilidade orçamental para tudo, e fazer as escolhas (e os sacrifícios necessários) sobre esse pano de fundo. Cada departamento discutia quais os projetos que gostaria de desenvolver no próximo ano, os mapas de pessoal e as compras e contratações previstas. Após receber as informações, o departamento de Filomena consolidava tudo num único documento.

Após fazerem isto, elaboravam o orçamento observando o *plafond* com todos os ajustes necessários, conforme determinado pelo inspetor-geral, auxiliado pelos Departamentos de Gestão de Recursos Humanos e Serviços.

Posteriormente, além de submeterem o projeto do orçamento da entidade na plataforma *online*, enviavam também os demais elementos indicados na circular série A da DGO, relativa à preparação da proposta de Orçamento de Estado.

Ao ministério, enviavam um ofício onde detalhavam os recursos de que realmente precisariam para responder às suas necessidades. As diferenças entre os recursos financeiros disponíveis e as necessidades reais poderiam superar um milhão de euros. Filomena sabia que o ministério não daria importância ao documento com as solicitações que iam além do *plafond* definido, mas dizia que assim não poderiam argumentar, mais tarde, “que não conheciam a realidade”.

Para além disso, Filomena pensava que esta era a melhor maneira de evitar discussões inúteis entre os departamentos em disputa pelos escassos recursos orçamentais – do tipo “tirem de outro departamento para dar ao meu” – uma vez que todos tinham a oportunidade de detalhar as suas necessidades e defender os seus projetos, e somente depois, os ajustes ao orçamento que seria enviado eram definidos pelo inspetor-geral. Qualquer insatisfação por projetos não considerados ou trabalhadores não contratados “era decisão do inspetor”.

Mas Filomena e a sua equipa sabiam que mais à frente, durante a execução do orçamento, estas diferenças entre as necessidades e os recursos disponíveis teriam consequências.

Sem dinheiro não há festa

Depois de as entidades carregarem os projetos de orçamento no sistema da DGO, ocorre a consolidação, elaboração de relatórios prévios, eventuais solicitações de ajustes, discussão com as entidades e a análise técnica do Ministério das Finanças. No final deste processo é elaborada a proposta de Orçamento de Estado, que segue para a Assembleia da República discutir e aprovar, o que geralmente ocorre até dezembro de cada ano.

Promulgado o Orçamento, o sistema para a execução orçamental é disponibilizado às entidades, com os devidos saldos de inscrição, para que, a partir do início do ano seguinte, já o possam utilizar. As autorizações de despesas e processos de contratação dependem da existência dessas disponibilidades orçamentais em cada rubrica orçamental.

O processo que agora se iniciava para elaboração do orçamento seguinte, tinha ocorrido também no ano anterior durante a preparação do atual orçamento. E outra das funções do departamento era o acompanhamento da execução orçamental aprovada para o ano atual.

Reuniam-se mensalmente para avaliar a execução orçamental e preparar o envio do fecho do mês ao Ministério das Finanças. Faziam também uma avaliação dos recursos futuros necessários, contrapondo aquilo que já tinha sido utilizado com os saldos ainda disponíveis nas diversas rubricas orçamentais.

A contratação pública era inseparável do orçamento. Ou, como Filomena costumava dizer, “seja nas nossas casas, seja na Administração Pública, sem dinheiro não há festa”.

Uma semana após a primeira reunião que marcou o início da elaboração do orçamento para o ano seguinte, ocorreu uma destas reuniões mensais de controlo da execução orçamental do presente ano. Ana apresentava quadros com demonstrações do orçamento executado, das possíveis alterações orçamentais e os saldos disponíveis. Faziam também a avaliação da execução orçamental dos projetos e ações da entidade. Naquela altura do ano começavam a aparecer mais problemas de falta de saldo e os pedidos de contratação sem provisão de recursos orçamentais. Por isso, Ana fazia questão de lembrar as chefias e dirigentes de algumas regras, embora soubesse que muitos as conheciam bem.

– Aqui nesta tabela temos as demonstrações dos saldos de cada departamento para as contas do grupo 2 – Aquisição de bens e serviços. Para podermos dar prosseguimento aos processos de contratação ou compras com a autorização da despesa, precisamos de fazer o cabimento. E sem saldo disponível não podemos fazer isso.

Cada departamento recebeu um ficheiro detalhado. Se precisarem de ajuda contactem-nos.

	(mil)	Saldo Inscrição	Cabimentos	Compromissos	Obrigações	Saldo Disponível
Grupo 2 – Bens e serviços		568,12	222,85	78,96	28,52	237,79
DGFO		63,84	19,15	7,66		37,03
DJ		77,28	23,18	9,27	6,18	38,64
DTI		174,72	104,83	34,94	13,98	20,97
DRHG		100,52	30,16	12,06		58,30
DG		34,44	10,33	4,13	2,76	17,22
CA		50,96	15,29	6,12	4,08	25,48
DADI		26,60	7,98			18,62
DRE		19,04	5,71	2,28	1,52	9,52
GP		20,72	6,22	2,49		12,02

Ana não esperava que todos entendessem os processos do orçamento em detalhe. Não era importante que os dirigentes e chefias soubessem citar exatamente a diferença entre despesa corrente e despesa de capital, ou que conhecessem o ciclo orçamental da despesa completo. Bastava que soubessem que precisavam de planear o que quisessem executar, verificando os saldos e sabendo que o processo não poderia ter início sem o recurso orçamental disponível.

Filomena tomou a palavra para as considerações finais e apresentou o resumo mensal da execução orçamental da despesa, que seria disponibilizado para a DGO:

Despesa orçamental (mil)	Variação Acumulada					
	Ano -1	Ano	Absoluta		Relativa	
	Execução	Acumulada	Junho	Julho	Junho	Julho
Despesa corrente	1 548,06	1 764,42	166,68	193,37	10,6%	11,0%
Despesa com pessoal	978,12	1 027,03	109,55	126,18	12,2%	12,3%
Aquisição de bens e serviços	527,16	711,67	53,77	63,26	8,3%	8,9%
Juros e outros encargos	7,62	3,58	0,47	0,45	15,1%	12,6%
Outras despesas correntes	35,16	22,15	2,88	3,48	15,4%	15,7%
Despesa de capital	182,52	106,83	17,67	20,60	20,5%	19,3%
Investimento	165,12	99,07	16,84	19,81	21,3%	20,0%
Outras despesas de capital	13,38	7,76	0,83	0,79	11,9%	10,2%
Diferenças de consolidação	4,02	–	–	–	–	–
Despesa efetiva	1 730,58	1 871,26	184,35	213,97	11,1%	11,4%

Encerrada a reunião, Ana e Filomena trocavam impressões sobre a forma como tinha corrido quando à porta surgiu Bruno Barcelos, estagiário do departamento, hesitando entre o receio de interromper a conversa entre as suas chefes e a necessidade de relatar algo que lhe parecia importante.

– Diga Bruno, precisa de algo? Parece que viu um fantasma – perguntou-lhe Ana.

– Desculpe Dra. Ana, mas o Dr. Ricardo precisa de falar consigo. É urgente... uma coisa para o inspetor-geral!

A senha para designar urgência no departamento envolvia quase sempre a expressão “inspetor-geral”, cargo de Carlos Barreiro. Para alguns dirigentes, os seus pedidos tinham sempre de estar prontos “para ontem”. A ideia que muitos dirigentes tinham de orçamento era de que bastava ir ver se havia dinheiro ou não e, quando faltava, tirava-se de outra rubrica. Era o caso do Dr. Barreiro, que tinha assumido a posição há pouco mais de um ano, aquando da substituição de toda a equipa dirigente da entidade.

Ana era responsável pelo acompanhamento e registo das despesas orçamentais e Ricardo trabalhava na sua equipa, pelo que já suspeitava que a urgência provavelmente teria a ver com a falta de recursos em alguma rubrica. Pediu licença a Filomena e foi ter com Ricardo.

– Bom dia, Ricardo. Então, o que pode ser tão urgente desta vez?

– Bom dia, Dra. Ana. O Departamento de Tecnologia de Informação (TI) mandou-me um memorando a solicitar a renovação de um serviço que tinham contratado por 6 meses. O processo precisa de ser concluído até sexta-feira, mas não estava prevista esta renovação e eles não têm recursos suficientes. E não indicaram a disponibilidade orçamental noutras rubricas que possa ser transferida.

– Nada de novo. Não é a primeira vez, nem provavelmente será a última. Mas porque não lhe respondeu que não há saldo disponível? E onde é que entra o inspetor-geral? – perguntou-lhe Ana, já adivinhando a resposta.

– Acontece, Dra. Ana, que este serviço corresponde ao novo projeto de *business intelligence*, solicitado pelo Dr. Barreiro! Ou seja, não é um pedido, é uma ordem. Como se não bastasse, querem ainda contratar dois novos trabalhadores a partir do mês que vem, sem que esteja previsto nem autorizado no orçamento.

– Além disso querem autorizar despesa de pessoal!? Mas que magia é que eles querem que façamos para conseguir isso, ainda mais para agora? De qualquer forma, não consigo resolver nada num estalar de dedos. Tenho umas coisas para resolver. Encontramo-nos depois do almoço no meu gabinete para ver isso – dirigiu-se para a porta, mas voltou-se para trás para acrescentar – Ah, e traga por favor os mapas dos projetos e necessidades aprovados para os próximos meses. Vamos precisar da ajuda da Dra. Filomena... esta decisão não é nossa.

Ana encontrou Filomena em frente ao elevador. O seu semblante pesado foi notado ao longe por Filomena.

– Então Ana, o que era tão importante?

Ana explicou o que se tratava e pediu a Filomena que reservasse uma hora. Combinaram reunir-se no final da tarde.

Nessa reunião, já no gabinete de Filomena, Ana e Ricardo detalharam a situação.

– Dra. Filomena – começou Ana – a primeira questão que se coloca é que foi aprovada no orçamento verba para apenas seis meses de contrato com esta empresa, que o departamento de TI já utilizou. Na rubrica de Aquisição de Bens e Serviços para aquele departamento já não há praticamente saldo. Eles pretendem renovar por mais seis meses, um pedido feito pelo Dr. Barreiro.

– Bem, Dra. Ana, eles sabem bem, ou deveriam saber, que não conseguimos dar andamento ao processo de renovação do contrato sem orçamento disponível. Teremos de tentar perceber que solução há e sugeri-la ao inspetor.

Ricardo aproveitou a pausa que se seguiu para falar da questão do aumento no quadro de pessoal para a TI:

– Junto a esse requerimento veio ainda o pedido de contratação de dois novos técnicos superiores para trabalharem no departamento de TI. O orçamento para o quadro de pessoal neste ano previa recursos para a contratação de um técnico superior no departamento jurídico e um no nosso departamento, para substituir a Dra. Joana, que se reformou ano passado. Não está orçamentada nenhuma contratação nem para o departamento de TI nem para mais nenhum. A projeção da execução dos saldos de despesa de pessoal até ao final do ano já indica que faltarão recursos nesta rubrica.

– Dr. Ricardo – explicou Filomena – no caso do nosso departamento, a previsão era contar com a contratação a partir de setembro. Até já tínhamos selecionado o funcionário e apenas faltava assinar o despacho de resultado do edital. Mas vocês os dois já devem saber que, sendo um pedido do inspetor, o nosso processo provavelmente vai ficar em espera.

– Em relação ao Departamento Jurídico, já contrataram?

– A dotação orçamental disponível iniciava-se em maio, e o novo funcionário já foi integrado – respondeu Ricardo.

– Bom, neste caso podemos fazer um quadro a explicar tanto a questão do contrato quanto a de pessoal, com as sugestões de ações a serem tomadas e as suas justificações. Eu encarrego-me de explicar diretamente ao inspetor. Pelo que conheço dele, mesmo quando tem um interesse particular nas questões, dificilmente fica convencido da necessidade de aumentar o pessoal. Por isso deve ficar satisfeito em autorizar apenas um novo trabalhador. Em relação ao contrato, entregamos-lhe o resumo com as disponibilidades e projetos planeados por cada departamento e ele decide de qual tirar – disse Filomena. E prosseguiu – Quem vai aprovar as possíveis alterações é o inspetor e, caso tenhamos de informar algum chefe de departamento sobre a anulação do seu orçamento, já sabem bem a frase: “Esta é uma decisão do inspetor, só fomos informados, assim como vocês”. Tentem fazer tudo com a maior celeridade possível, quero despachar isto rápido.

Filomena queria resolver o assunto o mais brevemente possível. Primeiro, porque sabia que mais algumas horas sem resposta e estaria a receber um telefonema da secretária do Dr. Barreiro. Segundo, porque se queria dedicar, ainda naquela semana, a consolidar a proposta do orçamento do ano seguinte e resolver algumas questões da prestação de contas do ano anterior, que estava algo atrasada. O ciclo do orçamento não parava.

Para onde foi o dinheiro?

Filomena estava preocupada com o atraso na prestação de contas do ano passado e tinha marcado uma reunião para saber o ponto da situação desse processo. O prazo havia encerrado a 30 de abril e ainda havia uma lista de erros a resolver. Filomena acompanhou as várias alterações nas regras do sistema contabilístico da Administração Pública. Depois de tantos anos a trabalhar com o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), sabia que a transição para a nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e o Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas (SNC-AP), norma que a entidade já tinha adotado, não se faria da noite para o dia.

Quem estava responsável pela organização do processo de prestação de contas na entidade era Rafael Andrade. A sua escolha para esta função não tinha sido por acaso. Como o processo tinha sido automatizado através do uso da plataforma eletrónica do Tribunal de Contas, foi-lhe atribuída esta atividade porque, na equipa do departamento, Rafael era quem reunia mais competências no uso destas plataformas. E uma das reuniões diárias de Filomena seria com Rafael.

– Olá, Dr. Rafael... tem boas notícias?

– Boa tarde, Dra. Filomena. Conseguimos reduzir bastante a lista de inconsistências. De acordo com as regras de validação da plataforma do Tribunal de Contas temos ainda algumas questões a resolver.

Rafael estava a referir-se ao processo de validação que ocorria ao submeter a prestação de contas na plataforma. O recurso à digitalização nesta área gerou grandes quantidades de dados permitindo a utilização de tecnologias de *Business Intelligence*. Dessa forma, ao submeterem as demonstrações na plataforma, o cruzamento de várias regras e análise de padrões de funcionamento das contas já apontavam os erros a serem corrigidos pelas entidades.

Rafael mostrou a Filomena a lista de regras de validação em que ainda existiam erros:

AOD-001	TC	O total das “Dotações corrigidas” do AOD deve ser coincidente com o total das “Dotações corrigidas” (coluna (2)) da DODES
AOD-002	TC	O total da coluna “Dotações iniciais” do Mapa das Alterações Orçamentais da Despesa deve coincidir com coluna “Orçamento – soma” de Despesa total (3) do mapa Orçamento e Plano Orçamental Plurianual
DDORC-012	Síntese das reconciliações bancárias	O “Saldo para a gerência seguinte” agregando operações orçamentais e operações de tesouraria deve ser coincidente com o somatório do saldo conciliado do mapa TC – Síntese das Reconciliações bancárias (quadros 1 e 2)
DDORC-017	OT	O “Saldo da gerência anterior” de “Operações de Tesouraria” (A) deve ser coincidente com o “Saldo inicial” do mapa 4 – Operações de Tesouraria (OT) tendo em atenção as situações de restituição de OT identificadas no respetivo campo do mapa das OT
DDORC-021	DFC	O “Saldo da gerência anterior” da DDORC, agregando operações orçamentais e operações de tesouraria, deve ser coincidente com o “Saldo da gerência anterior” da DFC9

Em época de prestação de contas, o departamento precisava de recorrer muitas vezes ao auxílio do Tribunal de Contas, quase como se este fosse uma central de atendimento. No entanto, a publicação de materiais como o Manual de Sistematização das Regras de Validação estava a reduzir aos poucos essa dependência. Este era o terceiro ano desde a adoção do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, pelo que tinham aprendido alguma coisa com os erros dos anos anteriores.

O SNC-AP definiu o novo referencial contabilístico da Administração Pública, dividido nos subsistemas de contabilidade orçamental, financeira e de gestão. Como ao todo eram 27 normas, abrangendo áreas diferentes, Filomena preferiu separar as responsabilidades em equipas mais pequenas, mas que iriam trocar de responsabilidades a cada ano. A intenção era facilitar a aprendizagem graças à troca de experiências entre todos. Mas isso nem sempre era possível. Rafael, por exemplo, já estava no seu terceiro ano de demonstrações financeiras e orçamentais, respondendo pela prestação de contas. O montante global de despesa orçamental da entidade andava na média dos 2,7 milhões de euros nos últimos anos.

Filomena quis saber se ainda havia diferenças entre as informações sobre a execução orçamental enviadas para a DGO e a consolidação do final do ano.

– Com a adoção do SNC-AP essas diferenças deixaram de acontecer Dra. Filomena. No final do ano o Tribunal de Contas recebe a nossa prestação de contas e, depois de a validar, encaminha-a para o Ministério das Finanças. Se houver diferenças nos valores mensais que reportamos para a DGO, são corrigidos automaticamente nesta versão final, ficando um histórico com as correções para que possamos aceder a elas.

Filomena disse-lhe que, caso ocorressem diferenças, gostaria de dar uma vista de olhos no histórico, para perceber se havia algo nos procedimentos mensais a ser melhorado.

– Se conseguimos reduzir os erros desta pequena lista, isso são as melhores notícias destas últimas semanas, Dr. Rafael – disse Filomena, visivelmente satisfeita. – Pelos vistos, embora atrasados, estamos perto de encerrar esta etapa. Fale com a Dra. Ana caso precise de ajuda para resolver esses erros. E, caso precisem da minha ajuda, digam-me. Mas penso que vocês sabem muito mais sobre o uso das plataformas do que eu.

Antes que se pudesse despedir, o telefone tocou e teve de atender. Era o inspetor-geral. Realmente o ciclo do orçamento não parava nunca.

Casos Pedagógicos
sobre a Administração
Pública Portuguesa
é um projeto
dinamizado pelo
IPPS-Iscte