



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**Excelentíssima Senhora
Deputada Teresa Leal Coelho
Presidente da Comissão de Orçamento,
Finanças e Modernização Administrativa**

Ofício n.º 44/XIII/1.ª – CACDLG/2018

Data: 31-01-2018

NU: 591027

ASSUNTO: Parecer setorial sobre a Conta Geral do Estado 2016.

Para os devidos efeitos e nos termos do n.º 3 do artigo 205º e da alínea c) do n.º 1 do artigo 206º do Regimento da Assembleia da República, junto se envia parecer setorial relativo à Conta Geral do Estado 2016, que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do PEV, na reunião, de 31 de janeiro de 2018, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(Bacelar de Vasconcelos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

PARECER

Conta Geral do Estado de 2016

I. Nota introdutória

Cumprindo o preceituado no artigo 162.º da Constituição da República, a Conta Geral do Estado de 2016 deu entrada no dia 30 de junho de 2017 na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa.

Nos termos do artigo 205.º n.º 3 do Regimento da Assembleia da República, é a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias chamada a emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 no que à sua área de competência específica diz respeito.

II. Enquadramento geral

1. Enquadramento macroeconómico

Da sistematização efetuada pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental no seu Parecer Técnico n.º 3/2017 (“Análise da Conta Geral do Estado de 2016”),



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

destacamos alguns dos principais traços do enquadramento macroeconómico do exercício orçamental objeto desta Conta Geral do Estado:

- Em 2016, o ritmo de crescimento da economia mundial continuou a desacelerar, em resultado do abrandamento do crescimento das economias avançadas;
- Na área do euro, o crescimento da atividade económica abrandou ligeiramente em 2016, registando-se um crescimento de 1,8%, ainda assim ligeiramente acima do esperado;
- Num contexto de crescimento da economia mundial, verificou-se em 2016 um ligeiro aumento da dinâmica do comércio internacional, em particular nas economias avançadas;
- Relativamente ao mercado de trabalho, continuou a observar-se uma significativa diminuição da taxa de desemprego na generalidade das economias avançadas;
- Neste enquadramento, a economia portuguesa prosseguiu a sua dinâmica de recuperação da atividade económica, registando um crescimento anual de 1,5%, ligeiramente inferior ao registado no ano anterior;
- O consumo privado aumentou 2,7% em 2016, contribuindo de forma significativa para o crescimento do PIB;
- No mercado de trabalho registou-se uma diminuição da taxa de desemprego, registando-se ainda uma ligeira diminuição da população ativa;
- A capacidade de financiamento da economia portuguesa continuou positiva e aumentou ligeiramente em 2016, em resultado da diminuição das necessidades de financiamento do setor público.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2. Referências gerais da Conta Geral do Estado

O Quadro 111 condensa a informação sobre a despesa consolidada da Administração Central, por programa orçamental.

QUADRO 111 – Evolução da despesa consolidada da Administração Central por Programa Orçamental

(milhões de euros)

Designação	Execução Consolidada				Variação % 2015-2016
	2015	Peso (%)	2016	Peso (%)	
001 - Órgãos de Soberania	3 138	5,1%	3 192	5,1%	1,7
002 - Governação	131	0,2%	131	0,2%	-1,8
003 - Representação Externa	382	0,6%	355	0,6%	-7,1
004 - Franquia	3 303	5,3%	3 533	5,6%	7,0
005 - Gestão da Dívida Pública	7 097	11,5%	7 381	11,7%	4,0
006 - Defesa	1 996	3,2%	1 952	3,1%	-2,2
007 - Segurança Interna	1 961	3,2%	1 966	3,1%	0,3
008 - Justiça	1 386	2,2%	1 331	2,2%	0,3
009 - Cultura	399	0,6%	411	0,7%	3,1
010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2 214	3,6%	2 180	3,5%	-1,5
011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	3 862	6,3%	6 127	9,7%	4,5
012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	19 652	31,7%	19 513	31,0%	-0,7
013 - Saúde	9 395	15,2%	9 675	15,4%	3,0
014 - Planeamento e Infraestruturas	2 757	4,5%	2 909	4,6%	5,5
015 - Economia	408	0,7%	497	0,8%	22,0
016 - Ambiente	742	1,2%	598	1,0%	-19,2
017 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar	1 020	1,6%	1 116	1,8%	9,4
018 - Mar	64	0,1%	51	0,1%	-20,9
Sub-total	61 987	100,0%	62 978	100,0%	1,7
Transferência para outros Programas Orçamentais da AC	372		303		
Total da despesa da AC consolidada	62 359		63 281		1,9
Do qual:					
Financiamento Comunitário	1 825	3,0%	1 657	2,6%	-9,2
Financiamento Nacional	59 710	97,0%	61 019	97,4%	2,2

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Maiores contabilísticos para: Mapa XV – Despesas Correspondentes a Programas

Nota: Exclui Ativos e Passivos Financeiros e Transferências de OE para o FRUP.

Não inclui diferenças de consolidação.

Consolidação efetuada para os fluxos de Transferências e Juros internos à Administração Central e de Aquisição de Bens e Serviços internos ao Programa Orçamental da Saúde.

* Dotação corrigida abatida de cativos.

O total da despesa consolidada da Administração Central em 2016 foi de 62.675 milhões de euros, o que representa uma execução da despesa da Administração Central em termos consolidados de 95,1% face ao orçamento corrigido abatido de cativos. Recorde-se que este valor havia sido de 94,6% em 2015.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A distribuição da despesa efetiva da Administração Central entre atividades e projetos foi de 95,3% em atividades e 4,7% em projetos. No que diz respeito às fontes de financiamento desta despesa, 97,4% do total foram suportados por financiamento nacional, tendo os restantes 2,6% sido suportados por financiamento comunitário.

Como fica patente no quadro, nenhum dos programas orçamentais diretamente relevantes para as áreas da competência da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias se encontra entre os que evidenciaram maior peso na despesa. A despesa em Segurança Interna foi de 1966 milhões de euros (3,1% da despesa consolidada total), na Justiça foi de 1391 milhões de euros (2,2% do total). Nas áreas da cidadania e igualdade, como se explicará adiante, não é possível identificar o seu peso percentual específico.

II. Análise sectorial

II.1. Administração Interna

A despesa total consolidada em 2016 ascendeu a 1976 milhões de euros, o que representa 103,7% da dotação inicial (1904,6 milhões de euros) e 96,9% da dotação corrigida (2039,5 milhões de euros).

Nos Quadros 137 e 138 está apresentada uma síntese da evolução desta despesa por classificação económica em 2016.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

QUADRO 137 – PO07 – Segurança Interna: Despesas por classificação económica

Designação	Orçamento Corrigido de 2016			Execução de 2016		
	Estado	SFA	Total	Estado	SFA	Total
			Cancelado			Cancelado
Despesa Corrente	1 817,1	167,9	1 977,2	1 876,6	166,3	1 951,3
Despesas com Pessoal	1 604,4	12,6	1 617,1	1 594,5	12,2	1 606,7
Aquisição de Bens e Serviços	203,6	48,0	251,6	175,2	45,5	220,7
das quais: intra-instituições do PC13 (Saúde)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Juros e outros encargos	0,4	0,0	0,4	0,3	0,0	0,3
Transferências Correntes	102,3	97,1	191,5	100,2	88,6	97,3
das quais: intra-instituições do PC	87,8	0,1	87,9	89,4	0,1	89,5
Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	6,5	0,2	6,6	6,2	0,1	6,3
Despesa de Capital	58,1	13,7	62,4	49,1	11,3	49,7
Aquisição de Bens de Capital	48,1	2,2	45,4	28,2	2,6	29,8
Transferências de Capital	15,2	0,2	5,7	14,9	0,2	5,3
das quais: intra-instituições do PC	9,7	0,0	9,7	9,7	0,0	9,7
Ativos Financeiros	0,0	11,3	11,3	0,0	9,5	9,5
Passivos Financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DESPESA TOTAL	1 975,4	183,6	2 039,5	1 925,5	185,6	1 975,0
DESPESA EFETIVA	1 975,4	183,6	2 039,5	1 925,5	185,6	1 975,0

Operações em substituição do PD (AC)
Fonte: Direção-Geral do Orçamento.

97,5 99,1

QUADRO 138 – PO07 – Segurança Interna: Despesa por medidas do Programa

Estado, SFA e EPR	Execução de 2016		
	Orçamento Corrigido de 2016	Execução de 2016	Estrutura 2016 face à execução (%)
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA INTERNA	1,1	1,1	0,1
009 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	62,4	61,7	3,0
011 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - FORÇAS DE SEGURANÇA	1 701,4	1 662,3	80,1
014 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - PROTEÇÃO CIVIL E LUTA CONTRA INCÊNDIOS	207,4	204,9	9,9
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECEMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	12,8	12,8	1,6
018 - EDUCAÇÃO - ESTABELECEMENTOS DE ENSINO SUPERIOR	6,7	6,4	1,3
023 - SAÚDE - SERVIÇOS INDIVIDUAIS DE SAÚDE	68,1	62,1	3,0
027 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - AÇÃO SOCIAL	25,3	21,8	1,1
028 - OUTRAS FUNÇÕES - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	2,0	1,3	0,0
071 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	41,8	41,7	2,0
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	2 137,0	2 075,1	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	2 039,5	1 976,0	
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	2 039,2	1 966,5	
Por Memória			
Ativos Financeiros	11,3	9,5	0,5
Passivos Financeiros	0,0	0,0	0,0

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Como se evidencia nestes dois quadros, essa despesa concentrou-se particularmente nas Forças e Serviços de Segurança. Na verdade, dos 81,7% (1606,7 milhões de euros) da despesa que foi efetuada em despesas com o pessoal, 98,5% (1582,7 milhões de euros) foram da responsabilidade das Forças e Serviços de Segurança, a quem se deve a execução da quase totalidade (99,4%) das respetivas dotações corrigidas líquidas neste agrupamento.

Deve notar-se que a verba corrigida de despesas com o pessoal registou um acréscimo assinalável face ao orçamento inicial. Tal ficou a dever-se ao facto de,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

no decurso da execução orçamental, ter sido necessário reforçar os orçamentos da GNR e da PSP em cerca de 103,7 milhões de euros (50,7 milhões de euros na GNR e 53 milhões de euros na PSP).

Igual ordem de grandeza de execução (98,7%) sucedeu com a área da proteção civil e luta contra incêndios, responsável por 9,9% da execução do programa orçamental em análise nesta secção. Destacam-se os encargos no âmbito do Dispositivo de Meios Aéreos de Combate a Incêndios Florestais de 2016. No final do ano, foi autorizado um reforço ao orçamento da ANPC, no valor de 1,9 milhões de euros, destinado a permitir o pagamento da segunda prestação dos meios aéreos locados, designadamente oito helicópteros bombardeiros médios, 25 helicópteros ligeiros, quatro aviões bombardeiros médios *Fire Boss*, dois aviões bombardeiros médios e dois aviões bombardeiros pesados.

II. 2. Justiça

A execução do PO 08 – “Justiça” – foi de 94,8% do orçamentado e corrigido para o setor. A despesa efetiva consolidada cifrou-se em 1391 milhões de euros, isto é, cerca de 118,8 milhões de euros acima do inicialmente orçamentado abatido de cativos (1297,2 milhões de euros), mas 77 milhões abaixo da respetiva previsão orçamental corrigida.

A leitura dos Quadros 139 e 140 permite fazer uma análise detalhada desta despesa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

QUADRO 139 – PO08 – Justiça: Despesa por classificação económica

Designação	Orçamento Corrigido de 2015			Execução de 2015		
	Estado	SFA	Total Corrigido	Estado	SFA	Total Corrigido
Despesa Corrente	1 943,1	572,8	1 423,9	1 281,4	539,8	1 363,9
Despesa com Pessoal	1 043,3	27,2	1 070,6	1 036,1	25,4	1 061,5
Aquisição de Bens e Serviços	178,9	124,8	303,1	156,8	112,5	269,3
das quais: Intra-instituições do PO (3) (4) (5)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Jornais e outros encargos	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,3
Transferências Correntes	69,2	217,3	41,5	85,6	197,9	26,0
das quais: Intra-instituições do PO	60,6	192,5		78,0	178,6	
Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	3,1	4,3	7,5	2,7	4,0	6,6
Despesa de Capital	14,9	55,9	43,9	7,8	48,2	63,4
Aquisição de Bens de Capital	14,9	39,0	43,9	7,8	19,3	22,1
Transferências de Capital	0,0	9,7	0,2	0,0	5,9	0,2
das quais: Intra-instituições do PO	0,0	9,5		0,0	5,6	
Ativos Financeiros	0,0	18,0	18,0	0,0	18,0	18,0
Passivos Financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DESPESA TOTAL	1 958,0	628,7	1 467,8	1 289,2	588,1	1 427,3
DESPESA EFETIVA	1 958,0	628,7	1 467,8	1 289,2	588,1	1 391,0
Operações Intra-instituições do PO (4) (5)			272,5			269,2

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

QUADRO 140 – PO08 – Justiça: Despesa por medidas do Programa

Rubrica, SFA e EPR	Orçamento de 2015		
	Orçamento Corrigido de 2015	Execução de 2015	Restância 2015 (em %)
001 - SERV. GERAIS DA A.R. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	7,0	6,1	1,4
009 - SEGURANÇA ECONÓMICA - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	229,9	672,6	40,2
010 - SEGURANÇA ECONÓMICA - INVESTIGAÇÃO	0,0	113,9	6,8
012 - SEGURANÇA ECONÓMICA - SISTEMA JUDICIÁRIO	624,9	606,1	36,2
013 - SEGURANÇA ECONÓMICA - SISTEMA PRISIONAL, REINserÇÃO SOCIAL E MENORES	259,2	256,2	15,3
023 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	17,5	18,6	1,0
025 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	2,5	1,7	0,0
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	1 230,5	1 625,2	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1 488,0	1 403,0	
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	1 488,0	1 391,0	
Por Menção			
Ativos Financeiros	18,0	18,0	1,1
Passivos Financeiros	0,0	0,0	0,0

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Os agregados de despesa mais significativos foram, como se verifica, todos relativos à função de Segurança e Obras Públicas, seja na sua componente de Administração e Regulamentação (40,2%), de sistema judiciário (36,2%) ou de sistema prisional, de reinserção social e de menores (15,3%).

Deve notar-se o peso muito relevante do financiamento desta despesa por receitas próprias (47%), com origem essencialmente no IGFEJ.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Na estrutura de despesa cabe sublinhar que se registou uma diminuição de 1,7% no peso da rubrica 'recursos humanos' (de 22.821 milhões de euros em 2015 para 22.424 milhões de euros em 2016).

II.3. Cidadania e Igualdade

Uma referência ainda às contas relativas às políticas públicas incluídas no PO02 sob a designação de "Cidadania e Igualdade" relevantes para a área de competência da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Dado que o Programa Orçamental 02 inclui, para além do eixo "Cidadania e Igualdade", inclui também as de "Autarquias Locais" e "Modernização Administrativa", não há referência autónoma aos montantes desagregados de despesa para cada um desses eixos. Para o total do Programa estavam orçamentados 145 milhões de euros (líquido de cativos) e foram efetivamente executados 131 milhões (90,3%).

O Quadro 125 contém informação agregada relativamente às duas áreas principais do eixo "Cidadania e Igualdade".

Cidadania e igualdade

QUADRO 125 – PO02 – Governação: Cidadania e igualdade – Objetivos de políticas

Objetivo de Políticas	Indicador	Meta	Resultado
Promover a integração da perspectiva de género nos diversos domínios da vida política, social, económica e cultural	Taxa de execução das medidas previstas nos Planos e Programas Nacionais da área da Cidadania e da igualdade	100%	95,4%
Promover as políticas públicas de integração na área das migrações e das comunidades ciganas	Taxa de execução das medidas previstas nos Planos e Estratégias Nacionais na área das migrações e das comunidades ciganas	100%	89,9%

Fontes: Comissão de Cidadania e Igualdade de Género; Alta Comissariado para as Migrações

Um primeiro objetivo estabelecido para este campo foi o de promover a integração da perspectiva de género nos diversos domínios da vida política, social, económica e cultural. A execução das medidas previstas nos Planos e Programas Nacionais para 2016 apontados a este objetivo foi de 95,4%.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

De modo desagregado, as taxas de execução dos cinco planos aqui incluídos foram as seguintes: III Programa de Ação para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina – 96,70%; V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género, 2014-2017 – 98,00%; V Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não Discriminação 2014-2017 – 98,30%; III Plano Nacional de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos, 2014-2017 – 94,33%; e II Plano Nacional de Ação para implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 sobre Mulheres, Paz e Segurança (2014-2018) – 89,66%.

O segundo objetivo fixado para esta área foi o de promover as políticas públicas de integração nas áreas das migrações e das comunidades ciganas. A taxa de execução do orçamentado (corrigido de cativações) para a prossecução deste objetivo foi de 89,9%.

O relatório da Conta Geral do Estado de 2016 faz referência específica ao Plano Estratégico para as Migrações e à Estratégia Nacional para Integração das Comunidades Ciganas. No primeiro caso – com 106 medidas e 201 indicadores para cuja realização se encontram envolvidos 13 diferentes Ministérios – a taxa de execução em 2016 foi de 90,9%. Já no segundo caso – em que se destaca o financiamento de 23 projetos da sociedade civil de promoção da integração das comunidades ciganas através do Fundo de Apoio à Estratégia; a dinamização de ações de formação sobre gestão de projetos junto das comunidades ciganas tendo em vista a sua capacitação e promoção de cidadania ativa; a realização de 348 horas de formação; a conceção de uma plataforma para reporte, pelas entidades responsáveis, de informação sobre a execução das medidas – a taxa de execução do orçamentado para o efeito foi de 88,9%.

III. Opinião do Deputado Relator

Nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República, o signatário do presente relatório entende, neste parecer, não manifestar a sua



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

opinião política pessoal sobre a Conta Geral do Estado de 2016 nas matérias específicas referidas neste parecer.

IV. Conclusões

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2016 deve ser presente à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, de acordo com o estipulado no artigo 206.º, n.º 1, alínea c) do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 31 de janeiro de 2018

O Deputado Relator

(José Manuel Pureza)

O Presidente da Comissão

(Pedro Bacelar de Vasconcelos)