

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR
2018/2019**



TII

O MANUAL DO PROCESSO DE PLANEAMENTO ORÇAMENTAL

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.

**Irina Vanessa Bandeiras Martins Cabrita
Primeiro-tenente de Administração Naval**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O MANUAL DO PROCESSO DE PLANEAMENTO
ORÇAMENTAL**

Primeiro-tenente AN Irina Vanessa Bandeiras Martins Cabrita

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-M 2018/19

Pedrouços 2019



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O MANUAL DO PROCESSO DE PLANEAMENTO
ORÇAMENTAL**

Primeiro-tenente AN Irina Vanessa Bandeiras Martins Cabrita

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-M 2018/19

Orientador: Capitão-tenente, AN António Pedro Mesquita Bernardino

Pedrouços 2019



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Irina Vanessa Bandejas Martins Cabrita**, declaro por minha honra que o documento intitulado **“O MANUAL DO PROCESSO DE PLANEAMENTO ORÇAMENTAL”** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **CPOS-M 2018/19** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 25 de janeiro de 2019

Irina Vanessa Bandejas Martins Cabrita



Agradecimentos

Durante a elaboração deste trabalho foram várias as pessoas e instituições que proporcionaram apoio, motivação e incentivo, e às quais agradeço por me terem auxiliado no cumprimento desta etapa. Agradeço, assim, a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho, cujos contributos se revelaram, durante a realização do mesmo, uma mais valia para a prossecução do objetivo desta investigação.

Ao meu orientador, Capitão-tenente Mesquita Bernardino, agradeço o seu positivismo, experiência, visão e paciência, fatores preponderantes na delimitação do tema, na definição da estratégia para a execução do trabalho e na orientação dos princípios prosseguidos pelo Instituto Universitário Militar.

Ao Capitão-de-fragata Calheiros Aguiar da Direção de Navios pela sua colaboração, pertinentes considerações, e auxílio durante este período.

Ao Capitão-tenente Martins Teodósio da Comissão Cultural de Marinha e ao Capitão-tenente Gaspar Mota da Direção Administrativa e Financeira da Superintendência das Finanças, pela partilha de conhecimentos e experiências, fruto do trabalho realizado na área financeira, em particular na execução do Processo de Planeamento Orçamental.

Aos Tenente-coronel Pires Ferreira, Major Antunes, Major Pedro do Estado-Maior do Exército, e aos Major Castro e Capitão Lopes, da Direção de Finanças do Exército, pela disponibilidade e partilha de visões e informações pertinentes, que muito contribuíram para o enriquecimento deste trabalho.

Ao Tenente-coronel Horácio Santos do Estado-Maior da Força Aérea, e ao Capitão Bruno Coimbra, da Direção de Finanças, pela atenção dispensada e esclarecimentos concedidos.

Aos Tenente-coronel Carriço Pinheiro e Tenente-coronel Cruz dos Santos, do Instituto Universitário Militar pelos valiosos contributos prestados.

Aos meus amigos, à Divisão Administrativa e Financeira da Direção de Navios e vários camaradas agradeço o apoio e o estímulo no cumprimento de mais uma missão.

Ao meu marido, agradeço todo o apoio, motivação, conselhos e a paciência neste período. Sem ti, não teria sido possível.

Uma especial palavra de apreço à minha mãe e aos meus sogros, a quem agradeço todo o carinho, compreensão e apoio na educação da Beatriz, sobretudo, nos meus momentos de ausência.

À minha filha, obrigada pelo teu sorriso e carinho, nos momentos mais difíceis.



Índice

Introdução	10
1. Enquadramento, base conceptual e metodologia	14
1.1. Contexto macroeconómico	14
1.2. Ciclo Orçamental do Orçamento de Estado	14
1.3. Base Conceptual	15
1.4. Percurso metodológico	15
1.5. Recolha e Tratamento de Dados	15
2. O Processo de Planeamento Orçamental da Marinha Portuguesa	16
2.1. Fase I – Preparação e ajuste das estruturas do PPO	16
2.1.1. Plano de Atividades	17
2.2. Fase II – Compilação das Necessidades de Financiamento	18
2.3. Fase III – Elaboração da Proposta de Orçamento de Marinha	20
2.4. Fase IV – Comunicação da Política de Financiamento	21
3. Processo de Planeamento Orçamental no Exército Português e Força Aérea Portuguesa	23
3.1. O caso do Exército Português	23
3.1.1. Plano de Atividades	23
3.1.2. Processo de Planeamento Orçamental	24
3.2. O caso da Força Aérea Portuguesa	24
3.2.1. Plano de Atividades	24
3.2.2. Processo de Planeamento Orçamental	25
4. Contributos para melhorar a eficiência do Processo de Planeamento Orçamental da Marinha Portuguesa	26
4.1. Contributos	26
Conclusões	30
Referências Bibliográficas	33



Índice de Anexos

Anexo A —	Processo de Elaboração do Orçamento de Estado.....	Anx A-1
Anexo B —	Macro processo relativo à preparação do Orçamento da Defesa Nacional	
Ano N	Anx B-1

Índice de Apêndices

Apêndice A —	Síntese Metodológica do Trabalho de Investigação.....	Apd A-1
Apêndice B —	Base Conceptual	Apd B -1
Apêndice C —	Guião Entrevista	Apd C-1
Apêndice D —	Análise das Entrevistas.....	Apd D-1
Apêndice E —	Procedimentos de elaboração da Proposta Orçamental.....	Apd E-1
Apêndice F —	Modelo Análise de Impacto - ITPPO	Apd F-1
Apêndice G —	Quadro de Elementos de Ação por tipologia de despesa	Apd G-1

Índice de Figuras

Figura 1 –	Fases de Elaboração do PPO da Marinha	16
Figura 2 –	Processo de Planeamento da Marinha.....	17
Figura 3 –	Documentos Integrantes da PO	19
Figura 4 –	Documentos a inserir no SIGO/SOE e SOL	21
Figura 5 –	Processo de Elaboração do Orçamento e da Proposta de Lei: Principais Etapas	
	Anx A-1
Figura 6 –	Preparação do Orçamento da Defesa Nacional Ano N	Anx B-1

Índice de Quadros

Quadro 1 –	Metodologia do Trabalho de Investigação	Apd A-1
Quadro 2 –	Base Conceptual	Apd B-1
Quadro 3 –	Guiões de Entrevistas	Apd C-1
Quadro 4 –	Análise de Entrevistas Efetuadas.....	Apd D-1
Quadro 5 –	Procedimentos e datas de execução da PO	Apd E-1
Quadro 7 –	Quadro de Elementos de ação	Apd G-1



Resumo

Tendo presente as recomendações da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), acerca da avaliação do Processo Orçamental em Portugal, constata-se que a qualidade deste processo é fundamental para a prossecução da estabilidade financeira das Contas Públicas.

Neste enquadramento, procedeu-se ao desenvolvimento de um estudo de caso, no qual foi aplicado o raciocínio dedutivo, partindo do conceito macroeconómico do orçamento para o particular, com a análise do Processo de Planeamento Orçamental (PPO) na Marinha Portuguesa, definindo-se para o efeito, três objetivos específicos com o intuito de alcançar o objetivo geral.

Além da caracterização das quatro etapas da elaboração do PPO na Marinha, foram também objeto de análise, neste trabalho, os procedimentos constantes da elaboração deste processo no Exército e na Força Aérea Portuguesa. O recurso a entrevistas semiestruturadas permitiu ainda, a identificação e fundamentação de novos procedimentos que visaram sobretudo a melhoria da eficiência do PPO na Marinha.

Dos resultados obtidos, foi possível verificar, nos três ramos das Forças Armadas, diversas formas de atuação em cada fase de execução do PPO, assim como reconhecer as lacunas e os procedimentos bem estruturados, determinantes para promover a edificação de contributos, passíveis de ser implementados na Marinha Portuguesa.

Palavras-chave

Processo de Planeamento Orçamental, Processo Orçamental, Qualidade do processo orçamental, Eficiência, Marinha Portuguesa



Abstract

Considering the recommendations of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) as far as the evaluation of the Budgetary Process in Portugal is concerned, it is evident that this process accuracy is fundamental to the pursuit of the financial stability of Public Accounts.

In this context, a case study was developed in which deductive reasoning was applied, starting from the macroeconomic concept of the budget for the individual, with the analysis of the Budget Planning Process (PPO) in the Portuguese Navy, defining itself for this purpose, three specific objectives in order to achieve the general objective.

Beyond the characterization of the four stages in the development of the PPO in the Navy, it was also analyzed, the procedures in the preparation of this process in the Army and in the Portuguese Air Force. The use of semi-structured interviews also allowed to identify and justify new procedures which mainly aimed to improve the efficiency of the PPO in the Navy.

From the obtained results, it was possible to verify in the three branches of the Armed Forces, distinct forms of action in each phase of execution of the PPO, as well as to recognize the gaps and the well-structured procedures, determinant to promote the construction of contributions, that could be implemented in the Portuguese Navy.

Keywords

Budgetary Planning Process, Budgetary Process, Quality of the budgetary process, efficiency, Portuguese Navy.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

CEMA	Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada
CEMFA	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea
DAF-SF	Direção Administrativa e Financeira da Superintendência das Finanças
DCP	Despesas Certas e Permanentes
DCE	Diretiva do Comandante do Exército
DEM	Diretiva Estratégica de Marinha
DET	Despesas de Execução Transversal
DFin	Direção de Finanças
DGAM	Direção-geral da Autoridade Marítima
DGO	Direção-geral do Orçamento
DIVREC	Divisão de Recursos
DL	Decreto-lei
DPFA	Diretiva de Planeamento da Força Aérea
DPFCO	Divisão de Planeamento Financeiro e Controlo Orçamental
EA	Elementos de Ação
EGM	Encargos Gerais de Marinha
EN	Escola Naval
EO	Execução Orçamental
EP	Exército Português
EMA	Estado-Maior da Armada
EME	Estado-Maior do Exército
EMFA	Estado-Maior da Força Aérea
FAP	Força Aérea Portuguesa
ITPPO	Instruções Técnicas do Processo de Planeamento Orçamental
LIM	Lei de Infraestruturas Militares
LPM	Lei de Programação Militar
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MP	Marinha Portuguesa
OCC	Órgãos Centrais de Comando
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado



OEsp	Objetivos Específicos
OEst	Objetivos Estratégicos
OG	Objetivo Geral
OO	Objetivos Operacionais
PA	Plano de Atividades
PFM	Política de Financiamento de Marinha
PLOE	Proposta de Lei do Orçamento de Estado
PO	Proposta Orçamental
POM	Proposta de Orçamento de Marinha
PPO	Processo de Planejamento Orçamental
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
SF	Superintendência das Finanças
SFunc	Setores Funcionais
SGMDN	Secretaria Geral do Ministério da Defesa Nacional
SIG	Sistema Integrado de Gestão
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SOE	Sistema de Orçamento de Estado
SOL	Serviços <i>Online</i> da DGO
SP	Superintendência do Pessoal
TII	Trabalho de Investigação Individual
UEO	Unidades, Estabelecimentos e Órgãos
VCEMFA	Vice-Chefe Estado-Maior da Força Aérea



Introdução

A instituição orçamental está intimamente ligada, na sua génese, à afirmação do liberalismo político, apesar de muitos dos seus princípios resultarem de antigas aspirações populares e das classes médias urbanas, que se foram progressivamente impondo aos monarcas. Este movimento generalizou-se durante a Idade Média, sofrendo um recuo formal desde o século XVI com o absolutismo monárquico (Franco, 2015, p.341).

Em Portugal, o primeiro plano orçamental (1820-1821) foi uma consequência da revolução liberal de 1820; momento em que as instituições jurídico-políticas se ordenaram no plano financeiro em torno da noção de Orçamento (Franco, 2015, p.342).

No século XX, com o surgimento das finanças modernas, assiste-se a uma mudança de funções do Orçamento, passando este a ter funções económicas em detrimento de funções meramente financeiras. Assim, o orçamento passa a definir-se como um instrumento ao serviço da política de conjuntura, de estabilização interna e externa das políticas financeiras, especialmente orientadas pelo objetivo da estabilidade geral da economia (Cabral, 2008, p.337).

Para Melvin Ashen, citado por Cabral (2008, p.358), o orçamento constitui-se provavelmente como o maior instrumento de gestão. Realça que, caso este seja racionalmente desenhado, pode contribuir de forma poderosa para a concretização das tarefas de gestão de uma forma eficiente e eficaz.

O Orçamento, segundo Pereira, Afonso, Arcanjo e Santos (2015, p.417), é atualmente definido como um documento, apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da República, e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano. Por sua vez, Sarmiento (2016, p.41) citando Catarino (2014), clarifica que o Orçamento tem três elementos distintos: um elemento económico, na medida de que o Orçamento é um plano financeiro que estrutura e organiza toda a atividade financeira do Estado; um elemento jurídico, na medida em que se trata de uma Lei com carácter de força obrigatória, e um elemento político, no sentido em que alinha uma estratégia e um conjunto de opções que resultam de um Governo, sufragada por outro órgão de poder também ele eleito.



Justificação do Tema

De acordo com Sarmiento (2016, 1.º parágrafo), a difícil situação das Finanças Públicas em Portugal desde o final da década de 90, tem colocado o tema da qualidade do processo orçamental de forma cada vez mais premente.

Atualmente, Portugal, apesar de já não se encontrar sob um programa de ajustamento, está a vivenciar uma situação de crise das Finanças Públicas, com uma dívida pública que já atingiu 128% do Produto Interno Bruto. Nos últimos anos, Portugal melhorou substancialmente a qualidade do seu processo orçamental, pese embora em grande medida por imposição e influências externas. Entre alguns exemplos dessas influências, encontra-se o Relatório da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) de 2008 sobre a Avaliação do Processo Orçamental em Portugal.

No entanto, como refere a literatura existente, constata-se que a qualidade do processo orçamental é determinante no processo de consolidação orçamental e sustentabilidade das Finanças Públicas (Sarmiento, 2016, p.176).

Objeto de Estudo e sua Delimitação

Neste trabalho de investigação individual (TII), tendo em conta as limitações superiormente impostas, não se pretendeu elaborar uma publicação, mas proceder ao estudo do Orçamento de Estado (OE), sendo que, de modo a evitar a dispersão, elencada por Santos et al. (2016, p.44), o trabalho encontra-se delimitado, quanto ao conteúdo, ao estudo do Processo de Planeamento Orçamental (PPO) que se enquadra na elaboração do OE e da respetiva proposta de lei (primeira fase do ciclo orçamental).

Quanto ao domínio espacial, e considerando a transversalidade do PPO, circunscreve-se à Marinha Portuguesa (MP). Relativamente ao horizonte temporal, considera-se que o trabalho decorre numa perspetiva presente, com o intuito de identificar melhorias que possam ser implementadas e que incrementem valor acrescentado no futuro.

Objetivos da Investigação

O objetivo geral (OG) traduz-se em apresentar subsídios que visem melhorar a eficiência do PPO da MP.

Por forma a alcançar o OG foram identificados os seguintes Objetivos Específicos (OEsp):

(OEsp1): Analisar o PPO da MP, identificando as suas etapas, o período de execução e os responsáveis pela sua concretização.



(OEsp2): Analisar o PPO do Exército Português (EP) e da Força Aérea Portuguesa (FAP).

(OEsp3): Tendo em consideração a importância do PPO na execução do orçamento, identificar os procedimentos que possam contribuir para a prossecução da eficiência do PPO na MP.

Questões da Investigação

Tendo em conta os objetivos específicos apresentados, foram formuladas as seguintes questão central (QC) e questões derivadas (QD):

(QC): Considerando as diversas etapas inerentes à execução do PPO, quais os procedimentos que poderiam ser adotados de modo a tornar o processo mais eficiente na MP?

(QD1): Como é caracterizado o PPO na Marinha, no que concerne aos responsáveis, etapas e períodos de execução?

(QD2): De que modo é desenvolvido o PPO no EP e na FAP?

(QD3): Tendo em consideração a importância do PPO na execução orçamental (EO), que procedimentos permitiriam aperfeiçoar a eficiência do PPO da MP?

Metodologia da Investigação

Quanto à metodologia de investigação, o trabalho aplica o raciocínio dedutivo, partindo do conceito macroeconómico do orçamento para o particular, com a análise do PPO da MP. Para o efeito, será adotada uma estratégia qualitativa e, recorrendo a entrevistas realizadas a elementos chave pretende-se compreender e identificar melhorias no PPO desta entidade. Em consonância com o raciocínio e com a estratégia de investigação adotadas, será desenvolvido, como desenho de pesquisa, um Estudo de Caso (Santos et al., 2016, p.39).

No quadro 1 do Apêndice A-1 encontra-se esquematizado o resumo da metodologia de investigação adotada.

Organização do Estudo

O corpo do trabalho encontra-se organizado em quatro capítulos. O Capítulo 1 apresenta o enquadramento conceptual, a definição dos conceitos e a caracterização do percurso metodológico realizado.

O Capítulo 2 incide sobre a análise do PPO na MP, caracterizando os responsáveis, as fases que o compõem e os períodos de execução, pretendendo responder à primeira QD.



No Capítulo 3 são apresentados os procedimentos adotados no PPO do EP e da FAP, satisfazendo a segunda QD.

O Capítulo 4 procede à análise dos dados obtidos nas oito entrevistas efetuadas, apurando os contributos pertinentes para melhorar a eficiência do PPO na MP, em resposta à terceira QD.



1. Enquadramento, base conceptual e metodologia

1.1. Contexto macroeconómico

Em Portugal, o orçamento tem um enquadramento legal composto por quatro níveis, a lei constitucional, a lei orgânica orçamental, a lei anual do orçamento e o decreto-lei (DL) de EO.

A Constituição da República Portuguesa (lei constitucional) nas suas disposições diversas estabelece os princípios orientadores gerais referentes ao âmbito e conteúdo do orçamento e estrutura da respetiva lei anual, à organização do orçamento e apresentação das receitas e despesas e à definição das competências do Parlamento e do Governo em cada uma das fases do ciclo orçamental.

Por sua vez, a Lei de Enquadramento Orçamental (lei orgânica) regula, em maior detalhe, a elaboração, a discussão e aprovação e a execução e controlo do orçamento. Realça-se que, ao longo dos últimos anos, esta Lei foi alvo de revisão, visando introduzir melhorias no processo orçamental e adaptar-se às novas exigências do processo Europeu. Mas foi com a sua revogação e promulgação da nova Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro que se promoveu uma reforma orçamental com os seguintes quatro grandes objetivos: a) dar continuidade à adequação do processo orçamental às novas regras orçamentais europeias, nomeadamente as decorrentes do Tratado Orçamental, b) iniciar uma orçamentação por programas, focada na obtenção de resultados, suscetíveis de serem avaliados por indicadores c) simplificar e reduzir a fragmentação do processo orçamental, aumentando a responsabilidade dos ministérios setoriais e d) rever o papel do Ministério das Finanças (Sarmento, 2016, 2.º parágrafo).

1.2. Ciclo Orçamental do Orçamento de Estado

Com base na legislação em apreço, identificam-se quatro fases distintas do ciclo orçamental: a elaboração do OE e da respetiva proposta de lei, a discussão e votação da proposta de lei, a execução e fiscalização do OE e a elaboração, discussão, votação e fiscalização da Conta do Estado. (Pereira et al., 2016, p.420).

Neste trabalho procedeu-se ao estudo da primeira fase do ciclo orçamental, constituído por oito etapas principais, que contemplam o processo de elaboração do Orçamento e a respetiva Proposta de Lei, com enfoque no PPO da MP, conforme apresentado, em detalhe, no Anexo A.



1.3. **Base Conceptual**

Para uma melhor compreensão da temática estudada, considerou-se necessário explanar alguns conceitos abordados ao longo deste trabalho, conforme consta no quadro 2 do Apêndice B-1.

1.4. **Percurso metodológico**

O processo de investigação teve por base os fundamentos instituídos no manual “Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação do Instituto de Estudos Superiores Militares”. O percurso metodológico desenvolveu-se em três fases: exploratória, analítica e conclusiva.

Na fase exploratória, e conforme clarificado por Santos et al.(2016, p.43), pretendeu-se efetuar a delimitação do tema, analisar o conhecimento atual, promover a definição do Objeto de Estudo, e a formulação do Problema de Investigação, por forma a identificar o OG, bem como a QC e suas QD. Ainda nesta fase, foi definido o procedimento metodológico da investigação e consolidada a revisão da literatura sobre a temática.

Na segunda fase, procedeu-se à recolha dos dados mediante entrevistas semiestruturadas a elementos chave que cooperam na área do PPO e através da análise documental facultada e disponível sobre a temática em apreço. A análise dos dados recolhidos permitiu responder às QD identificadas.

Na fase conclusiva foram debatidos os resultados obtidos, realizada uma avaliação do impacto dos mesmos e ainda apresentadas as conclusões, indicando as limitações do trabalho desenvolvido.

1.5. **Recolha e Tratamento de Dados**

No decurso do TII foram utilizados três tipos de instrumentos metodológicos que permitiram a obtenção de respostas às questões da investigação. Por forma a obter os dados primários (Sousa & Batista, 2011, p.71) foram elaborados guiões entrevista, conforme quadro 3 do Apêndice C-1, que permitiram abordar diferentes elementos que contribuem para a elaboração do PPO, a fim de, face à sua experiência, observar e verificar o modo de concretização deste processo e obter contributos para a sua melhoria.

No quadro 4 do Apêndice D-1 encontram-se explanados os aspetos mais relevantes extraídos das entrevistas. Para apurar os dados secundários foi efetuada uma análise documental.



2. O Processo de Planeamento Orçamental da Marinha Portuguesa

O PPO tem cariz anual e obrigatório, e cabe à Superintendência das Finanças (SF), de acordo com o Decreto Regulamentar n.º 10/2015, de 31 de julho, a coordenação do desenvolvimento deste processo, bem como a elaboração da Proposta Orçamental (PO) da MP.

Segundo a Direção Administrativa e Financeira da Superintendência das Finanças (DAF-SF), o PPO encontra-se dividido em quatro fases (Superintendência das Finanças [SF], 2018b):

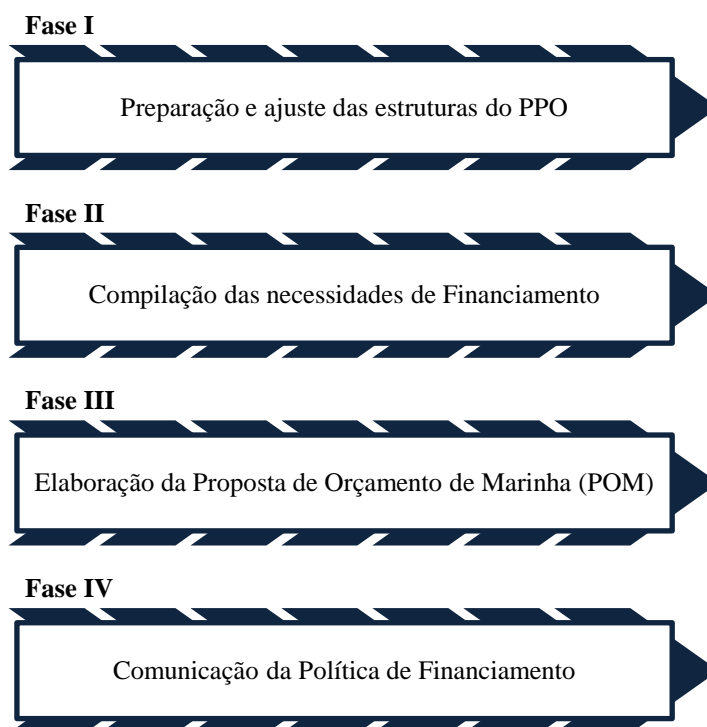


Figura 1 – Fases de Elaboração do PPO da Marinha

Fonte: SF (2018b)

2.1. Fase I – Preparação e ajuste das estruturas do PPO

Na primeira fase, iniciam-se os trabalhos referentes à elaboração do Plano de Atividades (PA), cuja competência cabe ao Estado-Maior da Armada (EMA).

Nesta etapa, também se enquadra o reajustamento das estruturas orgânicas das unidades por parte da DAF-SF e a criação de novas estruturas orçamentais para fontes de financiamento necessárias para que as unidades possam efetuar a correta imputação de verbas em sede do Sistema Integrado de Gestão (SIG). Estas últimas, são normalmente solicitadas pelas unidades, via *e-mail*, ao Chefe da Secção de Planeamento e Estatística da



DAF-SF, que por sua vez, garante a sua concretização através da interação entre a Secção de Sistemas de Gestão e a equipa do SIG.

2.1.1. Plano de Atividades

O PA decorre da legislação em vigor e traduz um documento anual e obrigatório para todos os organismos da Administração Pública, de acordo com o art.º 1.º do Decreto-Lei 183/96 de 27 de setembro. No seguimento desta obrigatoriedade e tendo presente a Diretiva Estratégica de Marinha (DEM), o EMA inicia o processo de elaboração do PA com a convocação de uma reunião, em fevereiro, dos representantes dos Setores Funcionais (SFunc) e da SF, onde anuncia os objetivos estratégicos (OEst), a forma e os prazos para a concretização deste documento. Por sua vez, atentos os OEst e a própria Diretiva Setorial (DS) onde se encontram estabelecidos os objetivos setoriais, os SFunc comunicam às unidades na sua dependência, a atualização das atividades de gestão estratégica e as atividades¹ de gestão corrente (inclui atividades de operação, manutenção, e de suporte) e autoriza o início dos procedimentos tendentes à elaboração do PA (figura 2).

O PA é elaborado em plataforma própria² e, apesar de ser visualizado através do setor, é composto pela agregação de informação de todas as unidades que o compõem.



Figura 2 – Processo de Planeamento da Marinha

Fonte: EMA (2015)

As unidades elaboram, em simultâneo, o PA e os trabalhos conducentes à criação da PO, inscrevendo os recursos financeiros que tendem por adequados nos diversos

¹ Os planos de atividades são desenvolvidos através de atividades (programas, projetos, subprojectos e atividades elementares). Cada plano indica o que materializar em cada ano, definindo prioridades, no curto prazo e face aos recursos disponíveis e previsíveis (Estado-Maior da Armada, 2015, p.4.33).

² Plataforma SMC-GE - Sistema de Monitorização e Controlo da Gestão Estratégica.



Elementos de Ação (EA), ficando a informação, inerente ao PA, automaticamente disponibilizada na plataforma de gestão estratégica. Na segunda quinzena de abril, os SFunc finalizam e aprovam os PA, competindo ao EMA analisar os documentos elaborados, dando mais enfoque aos dados referentes às atividades estratégicas, que devem estar alinhadas com a DEM e com a DS do setor (R. M. A. Gonçalves, entrevista presencial, 30 de outubro de 2018).

2.2. Fase II – Compilação das Necessidades de Financiamento

A segunda fase deste processo inicia-se com a elaboração, aprovação e divulgação das Instruções Técnicas do Processo de Planeamento Orçamental (ITPPO) que são transmitidas às Unidades, Estabelecimentos e Órgãos (UEO), pelo portal da *Intranet* da MP e por *e-mail* aos SFunc pelo Chefe da Divisão de Planeamento Financeiro e Controlo Orçamental (DPFCO), no início do mês de março. Seguidamente, são comunicados aos SFunc os montantes de financiamento previstos para cada unidade, cabendo por sua vez ao Setor a redefinição dos valores, caso necessário. Em paralelo, os SFunc identificam e comunicam os prazos de execução da PO às UEO, a fim de lhes permitir a análise e validação das propostas enviadas e, posteriormente, proceder ao seu envio para a DAF-SF. Após este momento, são desencadeados pelas unidades diversos procedimentos conducentes à elaboração da PO, conforme sucintamente elencado no quadro 5³ do Apêndice E-1.

Após o cumprimento das etapas estabelecidas, as UEO enviam, em formato digital, para o Setor funcional os documentos integrantes da PO, que são validados pelo Setor e remetidos, por *e-mail*, para a secretaria da DAF-SF.

³ Realça-se que os prazos, bem como os procedimentos conducentes à elaboração do PPO podem variar anualmente, consoante as disposições legais elencadas na Circular da DGO do ano anterior.



Documentos integrantes da Proposta Orçamental

- Mapas de identificação dos encargos e ordenação das insuficiências das UEO, um por cada FF (obrigatório);
- Documentos de análise de impacto da UEO (facultativo);
- Fatores de planeamento a serem considerados nos Encargos Gerais de Marinha (EGM) (quando aplicável);
- Mapa de receitas diversas (quando aplicável);
- Mapa de Despesas com Compensação e Receita (quando aplicável);
- Mapa de previsão de receitas gerais do Estado (quando aplicável);
- Mapa de previsão de operações extraorçamentais (quando aplicável);
- Mapa de iniciativas de eficiência e controlo orçamental (obrigatório).

Figura 3 – Documentos Integrantes da PO

Fonte: SF (2018b)

A Secção de Planeamento e Estatística da DPFCO procede à análise das propostas orçamentais, interagindo, sempre que necessário, com o setor ou com a unidade, de modo a proceder à correção das incongruências detetadas. Para validar a informação da proposta apresentada, é elaborado um relatório que contempla a observação do trabalho efetuado em SIG, a análise do financiamento pelos três grupos de orçamentação⁴ e o exame da documentação enviada pelos SFunc. Posteriormente, o Chefe da DPFCO procede à validação das conclusões de cada relatório e dá conhecimento do seu conteúdo ao Diretor da DAF-SF, dando principal enfoque às insuficiências identificadas pelas unidades ou SFunc.

Baseadas nas três versões elaboradas pelas UEO e nos relatórios de análise, são efetuadas três novas versões, criadas com os números 36, 37 e 38, que correspondem às alterações efetuadas nas propostas, decorrentes de erros ou omissões detetados ou mediante decisão superior. Seguidamente, recorre-se à criação de uma nova versão (39) que contempla a versão de Crescimento Nulo (versão 37), com acréscimo de um montante⁵ que

⁴ Nas ITPPO encontra-se definida a desagregação das despesas em três grupos de orçamentação: Despesas Certas e Permanentes (DCP), que contemplam todas as despesas de carácter permanente, inevitáveis ou incompressíveis, que as UEO suportam anualmente, independentemente do nível de atividade que desenvolvam; as Despesas de Execução Transversal (DET) que são divididas em dois tipos de despesa, as executadas por outras UEO que não pertencem à mesma orgânica legal, e as executadas pelas próprias UEO em apoio às atividades de outras UEO; e as Restantes Despesas de Funcionamento, que correspondem aos restantes encargos da UEO não identificados como DCP ou DET (SF, 2018a, p. 14-15).

⁵ Aquando da elaboração da POM de 2018, o montante solicitado de reforço foi de 40 M€, os quais iriam permitir suprir as insuficiências na componente de Operação e Manutenção da Esquadra, que resultam



permita suprir as necessidades críticas identificadas ao nível da operação e da manutenção da esquadra.

2.3. Fase III – Elaboração da Proposta de Orçamento de Marinha

Conforme estabelecido no Despacho de 15 de fevereiro de 2007, do Ministério da Defesa Nacional (MDN), encontra-se prevista a aprovação e divulgação da Diretiva Ministerial para a elaboração do orçamento do MDN, até ao dia 30 de abril do ano $n - 1$. De acordo com este normativo, a MP tem de proceder, até ao dia 30 de maio do ano $n - 1$, à elaboração e entrega ao MDN da proposta de orçamento de acordo com as instruções elencadas na Diretiva (anexo D-1).

Após a entrega da proposta no MDN, e até ao final do ano, a Secretaria Geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN) analisa a Proposta de Orçamento de Marinha (POM), solicita em caso de necessidade contributos adicionais para esclarecimento dos dados inseridos e requer informações complementares para a sua integração na Proposta de Lei do Orçamento de Estado (PLOE).

Em agosto, com a divulgação da Circular da Direção-Geral do Orçamento (DGO) e a comunicação, da SGMDN, do *plafond*⁶ atribuído à MP, são efetuados os ajustes necessários para cumprir com a premissa legal estabelecida⁷. Ainda durante o mês de agosto, a DAF-SF procede à inserção da POM e dos documentos solicitados na Circular da DGO, no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), mais precisamente no Sistema de Orçamento de Estado (SOE) e nos Serviços *Online* da DGO (SOL) (figura 4).

da compressão Orçamental que a Marinha e a Autoridade Marítima Nacional têm vindo a ser sujeitas, implicando o adiamento sucessivo de ações de manutenção dos meios operacionais. (Gabinete do CEMA, 2017)

⁶ Na sequência da atribuição do *plafond* à MP, e efetuados os ajustes estabelecidos, estão reunidas as condições para a criação de uma nova versão (40) e aprovação para a versão global (91).

⁷ Para além da divulgação da Circular da DGO por via da *Intranet* de Marinha, a DAF-SF elabora um apontamento de análise da Circular, onde identifica as ações a desenvolver e a metodologia a adotar a fim de dar conhecimento aos SFunc e por conseguinte garantir o cumprimento dos critérios definidos (SF, 2018b).

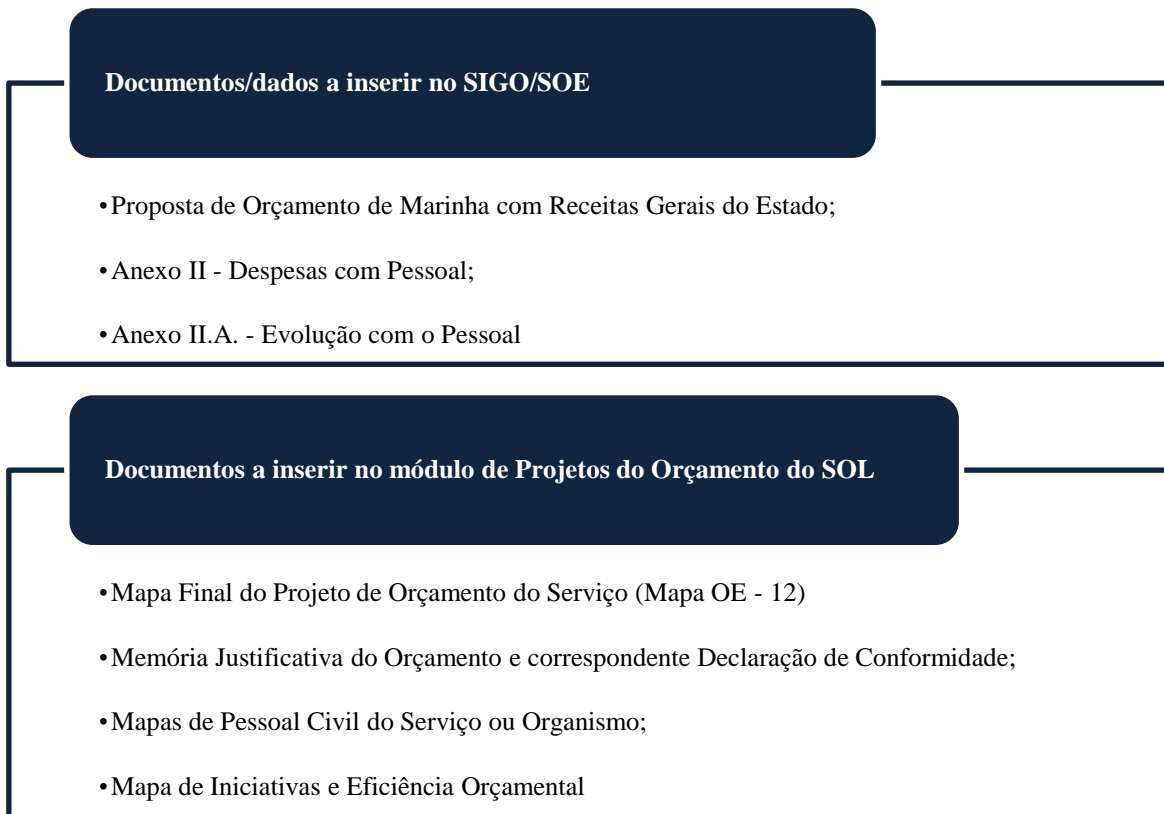


Figura 4 – Documentos a inserir no SIGO/SOE e SOL

Fonte: DGO (2018)

Com o carregamento da Proposta Final do Orçamento da MP nos sistemas, a DGO procede à análise dos dados inseridos, iniciando-se a fase de esclarecimentos entre a MP e a DGO, com possíveis ajustes aos elementos introduzidos.

Com a divulgação da PLOE, a DAF-SF estuda o documento, identifica os principais impactos orçamentais e confere os montantes atribuídos à MP. Após esta análise, efetua uma informação para os SFunc a fim de conhecerem as cativações e outros aspetos relevantes para a prossecução da EO no ano *n*.

Na sequência da publicação da Lei do Orçamento de Estado (LOE), em finais de dezembro, a DAF-SF procede a uma análise resumida das diferenças entre a PLOE e a LOE e, em janeiro efetua uma síntese da LOE, onde são identificados os constrangimentos orçamentais para a EO no ano *n*.

2.4. Fase IV – Comunicação da Política de Financiamento

Uma vez aprovada a LOE, cabe à SF a elaboração e a aprovação da Política de Financiamento de Marinha (PFM) e ainda a divulgação do respetivo financiamento aos representantes dos SFunc e, subsequentemente, os devidos montantes às UEO.



A PFM encontra-se dividida nos seguintes quatro grupos de orçamentação: Dotações com o Pessoal de Gestão Centralizada; Dotações de Gestão Centralizada; Dotações de Execução Transversal e Orçamento de Funcionamento das UEO. Os primeiros dois grupos traduzem os montantes que consubstanciam o objeto de planeamento centralizado pela DAF-SF, com os contributos da DCOF, dos SFunc e do EMA. Os restantes dois grupos, são da responsabilidade das UEO, de acordo com os tetos máximos atribuídos pelo Setor.



3. Processo de Planeamento Orçamental no Exército Português e Força Aérea Portuguesa

3.1. O caso do Exército Português

3.1.1. Plano de Atividades

No EP, o PA apresenta Objetivos Operacionais (OO) que se encontram alinhados com os OEst, conforme explanado na Diretiva do Comandante do Exército (DCE)⁸ e as Atividades coincidentes com os Objetivos das Diretivas Setoriais elaboradas pelos Órgãos Centrais de Comando (OCC)⁹.

O desenvolvimento do PA inicia-se nos primeiros dois meses do ano, cabendo à Divisão de Recursos (DIVREC) do Estado-Maior do Exército (EME), em estreita colaboração com a Direção de Finanças (DFin), promover a elaboração de uma Proposta de Diretiva com as orientações gerais e *plafonds* de planeamento¹⁰ para a concretização deste documento. Após o sancionamento do Vice-Chefe do EME, a Diretiva é difundida e, seguidamente, é realizada uma reunião com o objetivo de apresentar as instruções e prazos listados aos OCC e UEO.

Seguidamente, compete aos OCC e UEO a inscrição em SIG das ações e dos EA, a inserção dos montantes atendendo ao *plafond* previamente definido e a colocação dos EA em *Status* de financiamento 3 – Financiado, por prioridades. Realça-se, no entanto que, apesar de se promover a manifestação de todas as necessidades da UEO em SIG, os encargos que não se enquadrem no *plafond* atribuído são colocados em *Status 0* – Não financiado. Após a validação da DFin, os OCC apresentam os PA ao EME, que efetua a sua consolidação e os submete à aprovação de S. Exa. o General Chefe Estado Maior do Exército (C. A. P. Ferreira, entrevista presencial, 30 de novembro de 2018).

Da análise da Diretiva de elaboração do PA, realça-se a referência aos encargos relacionados com as Atividades de Vida Corrente e Funcionamento Normal, que são agregados numa Ação Genérica denominada “Garantir a administração e execução de serviços de base” e que têm por objetivo garantir o planeamento e a imputação direta nas Atividades, nos OO e nos OEst (Estado-Maior do Exército [EME], 2018a, p.4).

⁸ A elaboração da DCE é promovida de acordo com a assunção de funções do Chefe de Estado-Maior do Exército, e tem a duração do seu mandato, normalmente de três anos.

⁹ Organismos que compõem os OCC: Comando do Exército, Comando das Forças Terrestres, Comando da Logística, Comando do Pessoal e DFin.

¹⁰ Os *plafonds* de planeamento são apurados através de um estudo efetuado pela DIVREC e têm como base “a execução financeira do ano $n - 2$, o orçamento atribuído ao Exército no ano $n - 1$, as previsões económicas e alterações previstas para o ano n e ainda o valor de referência previsto na Reforma Defesa 2020” (EME, 2018b, p.31).



De acordo com o C. A. P. Ferreira (*op. cit.*), importa salientar que, atendendo ao facto de os *plafonds* atribuídos aos OCC serem bastante similares aos montantes aprovados na LOE, não tem sido necessário efetuar um PA corrigido, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro.

3.1.2. Processo de Planeamento Orçamental

No início de junho, após validação do PA, a DFin procede à divulgação de uma Comunicação de Serviço onde difunde as tarefas e prazos para a elaboração da PO. Assim, e tendo por base o PA já aprovado, cada UEO efetua, em SIG, uma cópia do PA para o Planeamento Orçamental, contemplando somente os encargos em *Status* de financiamento 3 - Financiado, cabendo aos OCC a comunicação da sua validação. Seguidamente, a DFin promove a cópia de todas as versões descentralizadas das UEO para a versão centralizada e procede ao envio da Proposta de Orçamento do Exército para o MDN. Posteriormente, e após a definição do teto orçamental atribuído pela SGMDN, procede-se à inserção da proposta na plataforma da DGO.

Na eventualidade de existirem reajustes orçamentais, a DFin promove, centralmente e em coordenação com o EME, as alterações nos *plafonds*, conforme o nível de prioridade de execução facultado pelos OCC e UEO (N. V. F. Castro, entrevista presencial, 30 de novembro de 2018).

3.2. O caso da Força Aérea Portuguesa

3.2.1. Plano de Atividades

Revista anualmente, a Diretiva de Planeamento da Força Aérea (DPFA) em vigor para o período de 2017-2022, elenca os OEst e os OO que “estruturam a forma como os primeiros são materializados, tornando-os tangíveis e fazendo a sua ligação aos indicadores de gestão e metas” (Força Aérea Portuguesa, 2017, p.7). Nesta diretiva encontram-se também elencadas as Atividades que estão alinhadas com os OO através de um coeficiente de ponderação. As Atividades, tal como os OO identificados na DPFA servirão de base à elaboração do PA desta entidade.

No final de fevereiro, após a revisão da DPFA, por parte do Estado-Maior da Força Aérea (EMFA), as Entidades Primariamente Responsáveis¹¹ iniciam a elaboração do PA,

¹¹ Organismos que constituem as Entidade Primariamente Responsáveis: Gabinete do Chefe Estado-Maior da Força Aérea, VCEMFA, Comando Aéreo, Comando do Pessoal, Comando Logístico, Direção Finanças, Academia da Força Aérea, Inspeção Geral da Força Aérea e Direção Jurídica.



promovendo a elaboração de um documento tipificado na diretiva¹², sendo este remetido, para aprovação, ao Gabinete do Vice-Chefe Estado-Maior da Força Aérea (VCEMFA) no início do mês de março. Até ao final de março, as unidades diligenciam a inscrição das ações e dos EA com expressão orçamental. Os encargos imprescindíveis para a execução da missão da unidade e até ao limite do *plafond*¹³ são registados em *Status 1* – Em financiamento. Os restantes encargos, que não são passíveis de serem acomodados no *plafond* atribuído são identificados como *Status 0* – Não financiado.

De modo a permitir um controlo dos encargos transversais das unidades e conhecimento do seu histórico, é solicitado que, quando criados os EA, as unidades incluam, no início do texto descritivo, uma sigla tipificada do respetivo agrupador de despesa (B.M.R. Coimbra, entrevista presencial, 23 de novembro de 2018).

3.2.2. Processo de Planeamento Orçamental

Com a DPFA revista, a DFin procede à emissão das instruções técnicas para a elaboração da PO. Com base nas informações divulgadas e com o PA elaborado, as unidades efetuam uma cópia de PA para o Planeamento Orçamental, mas somente dos encargos em *Status 1*.

Na sequência da elaboração da versão descentralizada por parte das unidades, a DFin tem a incumbência de agregar a informação e de a transmitir aos Comandos Funcionais, a fim destes procederem à sua análise. Posteriormente, decorre, com o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) e os Comandos Operacionais, uma reunião com o objetivo de serem analisados os impactos do financiamento proposto e diligenciar a aprovação da distribuição dos montantes. Por conseguinte, e com a validação do CEMFA, a DFin executa a versão centralizada da PO e remete ao MDN para análise e confirmação dos *plafonds*.

Com a aprovação da PO por parte da DGO, a DFin comunica aos Comandos Funcionais as necessidades de reajuste orçamental e solicita a passagem para *Status 3* – Financiado. (B.M.R. Coimbra, *op cit.*)

¹² Neste documento deverão ser identificados os OO e atividades concorrentes, as ações com e sem expressão orçamental, respetivos EA, e ainda os indicadores e metas de gestão definidos para as Atividades.

¹³ O *plafond* corresponde ao montante atribuído no início do ano em execução.



4. Contributos para melhorar a eficiência do Processo de Planeamento Orçamental da Marinha Portuguesa

4.1. Contributos

Conforme constatado ao longo deste trabalho, o PPO é um processo tecnicamente exigente, moroso e complexo, que conta com a envolvência de diversas entidades internas e externas. Atento o impacto na prossecução dos objetivos da MP, o processo necessita de ser conduzido com rigor, compromisso e transparência, a fim de serem cumpridos os procedimentos instituídos por Lei.

Da análise efetuada, constatou-se que, apesar do PPO ser executado de forma metódica e responsável, foi possível identificar algumas particularidades que contribuiriam para a execução de um PPO mais eficiente e estruturado, visando um maior controlo, compreensão e detalhe da estrutura financeira.

De acordo com a maior parte dos entrevistados, verifica-se que, atualmente, a ligação do PA com o Planeamento Orçamental é demasiado ténue, e que necessita de ser trabalhada de modo a possibilitar que os dados do PA sejam mais coerentes e precisos, contribuindo desta forma para a elaboração do Relatório de Atividades, da Prestação de Contas e para um acompanhamento rigoroso da execução do PA e do orçamento atribuído.

Nesta vertente, constataram-se diferenças significativas na elaboração do PA nos três ramos das Forças Armadas, que advêm do próprio pensamento estratégico. Atualmente, enquanto o PA da MP identifica os OEst e Operacionais como elementos distintos, dando primazia aos OEst, o EP e a FAP consideram os OO uma desagregação dos OEst que, por conseguinte, permitem uma mensuração destes.

Desta forma, atentas as limitações atuais que o SIG demonstra em absorver a estrutura estratégica concebida pela MP, e tendo presente as estruturas concebidas pelos restantes ramos, sugere-se a promoção de um estudo sobre a possível correlação entre os OO e a estrutura estratégica da MP, a fim de tentar desenvolver ligações que habilitem a mensuração dos OEst e a interligação profícua ao sistema de gestão. Sobre este aspeto, salienta-se ainda que, de acordo com R. M. A. Gonçalves (*op cit.*), não é atualmente efetuada uma priorização das atividades estratégicas e, por consequência, uma priorização na atribuição de fundos, bem como não são analisados os montantes atribuídos às UEO para as atividades de gestão corrente. No entanto, e segundo o próprio, pretende-se, já no próximo ciclo orçamental, proceder a uma reestruturação de parte deste processo e inserir mecanismos de controlo do PA ao nível do EMA.



Conforme igualmente enunciado pelo R. M. A. Gonçalves (*op cit.*), após a atribuição do orçamento, o PA atualmente não é revisto, salientando que caberá ao EMA pedir novamente aos SFunc, uma atualização do PA, de acordo com o orçamento atribuído, por forma a cumprir com o desiderato expresso no Decreto-Lei n.º 183/96 de 27 de setembro, que, segundo este, deverá ficar patenteado no próximo ciclo.

No que concerne ao desenvolvimento do PPO em SIG, foram analisadas as recomendações elencadas no relatório do PPO de 2018 pela DPFÇO 2018 (SF, 2018b, p.5), que se consubstanciam como importantes lições a reter na prossecução de um PPO mais eficiente. De seguida, serão realçadas algumas e propostas novas recomendações que permitam uma melhoria contínua deste processo.

A elaboração do PA em SIG constitui-se como uma das tarefas para a concretização da PO. No entanto, verifica-se que, após a sua concretização, as UEO tendem a não dar importância a esta relevante ferramenta de gestão.

Segundo a informação veiculada no Relatório do PPO de 2018 (SF, 2018b, p.31), apurou-se que as UEO após a divulgação da PFM e do respetivo financiamento em SIG, têm dificuldade em promover a reformulação do PA¹⁴. Até abril de 2018, passados três meses do início da execução, somente 4 das 34 unidades com EO tinham efetuado o reajustamento do PA para o orçamento aprovado, comprometendo os dados nele inseridos.

Tendo presente a relevância deste procedimento, e perante a dificuldade elencada pelas UEO, torna-se essencial a DAF-SF continuar a evidenciar a importância desta ação nas ITPPO, na PFM, mas também desenvolver sessões de esclarecimento (*workshops*) dirigidos aos SFunc e UEO executantes, no início do ano.

De modo a garantir a fiabilidade do PA ao longo do ano, deverão as UEO também acautelar as atualizações dos EA aquando da concretização de alterações orçamentais. Nesta vertente, e para salvaguardar a omissão deste procedimento, sugere-se que o SIG seja parametrizado, para que, quando realizado um cabimento com um EA não financiado, não seja permitida a criação deste, tal como já efetuado na elaboração de um cabimento sem o financiamento do respetivo Elemento PEP.

Da análise efetuada aos documentos disponibilizados pela DAF-SF, constata-se que, para além do já disponibilizado, poderiam ser remetidos, às SFunc, os relatórios de análise das propostas orçamentais das UEO, a fim de promover uma consciencialização das

¹⁴ A reformulação do PA consiste na criação de linhas, em *Status* de financiamento 3 – Financiado, dos EA financiados.



lacunas na elaboração das PO das unidades integrantes e auxiliar na compreensão dos próprios constrangimentos financeiros.

De igual modo, realça-se que, após as PO serem analisadas tecnicamente pela DAF-SF, seria profícuo promover uma reunião com a participação do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), EMA, SF e SFunc, à semelhança do efetuado pela FAP, onde as PO seriam objeto de uma análise criteriosa, obtendo no final desta, a aprovação dos *plafonds* pelo órgão máximo e o conhecimento, por parte da macroestrutura, dos impactos resultantes da carência de financiamento para o ano subsequente.

Tal como evidenciado no Capítulo II, para certas entidades, o PPO demora um ano a ser debatido e realizado. No entanto, para as UEO o processo é circunscrito ao espaço temporal de março a junho do ano $n - 1$. Assim, tendo em conta a recorrente rotação de elementos executores, o desenvolvimento pontual deste processo e a falta de conhecimentos técnicos do sistema de gestão, são frequentes as omissões e as incoerências nas PO geradas. Neste sentido, tendo presente que a DAF-SF e o EMA são as entidades promotoras deste processo, considera-se de extrema importância e considerável vantagem, efetuar sessões de esclarecimento, no início de cada ano, a elementos executantes, abordando questões gerais e técnicas, a fim deste ser realizado de forma mais clara e esclarecida, contribuindo, assim, para um planeamento mais coerente e eficiente, resultando num melhor emprego do financiamento atribuído.

Conforme observação elencada no Relatório da PPO da DAF-SF (SF, 2018b, p.7) tem-se verificado a “identificação nos documentos de análise de impacto, listas extensas de insuficiências, não existindo, no entanto, a respetiva priorização”. Da leitura do Capítulo V das ITPPO e perante os constrangimentos financeiros atualmente vivenciados, considera-se que o Anexo II do documento citado não se encontra estruturado para uma adequada fundamentação e priorização das insuficiências. De modo a colmatar esta lacuna, considera-se fundamental que cada UEO ou SFunc diligencie a elaboração obrigatória de uma análise de impacto, de modo a identificar os efeitos das insuficiências causadas pelo *plafond* atribuído. Impera ainda, que o mesmo seja remetido ao EMA e à SF para análise e consideração numa possível atribuição de financiamento supletivo.

Por outro lado, e considerando que, no exemplo de Análise de Impacto evidenciado no anexo VIII das ITPPO, não contempla uma referência à necessidade de priorização das necessidades, sugere-se a reestruturação deste modelo. Desta forma, no Apêndice F-1 apresenta-se um eventual modelo passível de implementação, de modo a contribuir para



um melhor esclarecimento dos impactos e identificação da priorização das insuficiências elencadas pelas UEO.

Atentos os escassos recursos financeiros existentes, e na tentativa de contribuir para uma eficiente execução financeira, sugere-se a criação de novos EA relacionados com a estrutura da gestão corrente. Os EA que, no início do seu texto descritivo, deveriam ter obrigatoriamente uma sigla tipificada independentemente da classificação económica, permitiriam a visualização por tipologia de despesa. Deste modo, seria possível apurar, de forma mais eficiente, os encargos realizados na gestão corrente, permitindo comparações de despesas transversais aos setores, bem como uma análise do histórico dos encargos realizados.

Conforme supramencionado, apresenta-se no quadro do Apêndice G-1 um modelo que elenca os diversos encargos relacionados com a gestão corrente da unidade e a tipificação das siglas subjacentes a esses encargos.

Importa ainda realçar que, pese embora a maioria das unidades executoras com orçamentos diminutos não tenha dificuldade em cumprir os prazos estabelecidos para a execução do PPO, constata-se que, de acordo com a unidade executora entrevistada, dada a sua dimensão financeira, gestora de grande parte dos projetos integrantes da Lei de Programação Militar (LPM), não é fácil acompanhar os prazos estabelecidos para a concretização deste processo (M.A.C. Aguiar, entrevista por *e-mail*, 31 de dezembro de 2018).

Atendendo que a ampliação do prazo para o mês de junho poderia comprometer o envio da versão centralizada ao MDN, bem como a inserção da POM na plataforma SIGO/SOE, sugere-se que a divulgação das ITPPO às entidades executoras se proceda a partir de fevereiro. Esta condição permite que as unidades com grande impacto financeiro no orçamento de Marinha, tenham a possibilidade de promover, junto do SFunc, um estudo mais aprofundado sobre o financiamento previsto e alertar, em tempo útil, para as possíveis consequências das insuficiências conjeturadas na prossecução dos objetivos da MP.



Conclusões

O presente TII consistiu na identificação e análise de informação que permitisse alcançar o OG, o qual comportava a apresentação de subsídios visando melhorar a eficiência do PPO da MP. Por forma a atingir os resultados propostos foram, numa primeira fase, promovidas entrevistas exploratórias que permitiram, em conjunto com uma revisão detalhada da literatura, facilitar a compreensão e delimitar a temática aludida.

Neste sentido, foi efetuada uma cuidadosa pesquisa documental, onde foi possível identificar e compreender as etapas cruciais deste processo e que, por conseguinte, levaram à identificação de elementos chave que se constituíram uma fonte de informação fidedigna e precisa, tendo em conta a sua vasta experiência na área financeira.

Com efeito, e para responder à primeira QD, no Capítulo 2 foram explanadas as seguintes quatro fases de desenvolvimento do PPO na MP: 1) Preparação e ajuste das estruturas do PPO, sendo iniciado pelo EMA com a elaboração do PA; 2) Compilação das necessidades de Financiamento, onde com base nas ITPPO, as UEO desenvolvem a PO da unidade, sendo a mesma analisada e validada pela DAF-SF; 3) Elaboração da POM, nesta fase promove-se a entrega da POM ao MDN a fim de se proceder ao estudo e sancionamento do financiamento solicitado pela MP, bem como se efetua a inserção da POM na plataforma da DGO; 4) Comunicação da Política de Financiamento, no seguimento da aprovação da LOE, cabendo à SF a elaboração e aprovação da PFM e divulgação do financiamento aos representantes dos SFunc, e UEO.

No Capítulo 3, foram compreendidos os procedimentos atualmente aplicados no desenvolvimento do PPO no EP e na FAP. Em resposta à segunda QD, foram efetuadas entrevistas a quatro elementos pertencentes a estas entidades. Das entrevistas efetuadas e pela informação documental recebida, pôde-se constatar que ambas as entidades têm procedimentos similares de atuação no que respeita à elaboração do PA, mas algo díspares em relação à MP. A elaboração do PA no EP e na FAP baseia-se no alinhamento entre os OEst, OO (ambos evidenciados na DCE e DPFA), Atividades, Ações e EA, sendo cada nível inferior a materialização do superior, tornando-os tangíveis e mensuráveis, ao contrário da MP que distingue os OEst dos OO, não sendo os últimos evidenciados na DEM.

Da análise efetuada verificou-se igualmente que, enquanto a MP não delimita os montantes na elaboração do PA, o EP e a FAP estabelecem um *plafond*, conforme exposto no Capítulo 3.



No que concerne ainda ao PA, verificou-se que a DFin da FAP determina que, aquando da criação do EA seja considerada a utilização de siglas tipificadas por agrupador de despesa, que permitem a agregação e extração de informação do SIG por tipologia de despesa. Esta medida tem, de acordo com a DFin, contribuído para a obtenção de dados transversais às UEO, permitindo efetuar comparações e análises sobre a aplicação dos montantes, bem como a monitorização da sua evolução, o que concorre positivamente para a melhoria da execução da despesa pública.

No que concerne à PO, constatou-se que o EP e a FAP também têm procedimentos de atuação semelhantes. Ambas as entidades, procedem à execução de uma cópia de PA para o Planeamento Orçamental, elaborando somente uma versão descentralizada e delimitando o *plafond* atribuído através dos *Status* de financiamento. Pela informação facultada, foi evidente a importância dada aos encargos de gestão corrente, considerando estes como elementos integrantes da estrutura, contribuindo de forma direta para a prossecução dos OEst, contrariamente à MP, cujos encargos se encontram identificados nos OO.

No Capítulo IV, foi efetuada uma análise detalhada de toda a informação recolhida, de onde foi possível identificar diversos contributos para a melhoria contínua deste processo, e deste modo responder à quarta QD.

Dos contributos elencados, destaca-se a necessária análise da relação ténue existente entre o PA e o Planeamento Orçamental da Marinha, cabendo ao EMA proceder à análise da possibilidade de alinhar os objetivos estratégicos com os operacionais, para que os primeiros sejam mensuráveis.

Ao nível de SIG, considera-se que, de modo a que seja possível a extração de dados fiáveis e coerentes do PA, para a elaboração do Relatório de Atividades, Prestação de Contas e acompanhamento da execução, existe a necessidade de evidenciar a importância desta ferramenta às entidades executantes, a fim de estas promoverem as necessárias e vitais atualizações.

Tendo presente que, para a maioria das entidades, o PPO é executado num período de dois meses, sugere-se a realização de sessões de esclarecimento aos elementos executores das UEO, com o objetivo de clarificar os procedimentos técnicos e gerais deste processo.

Conclui-se, deste modo, que o PPO visa a criação de um planeamento para a eficiente e ponderada execução do financiamento atribuído, encontrando-se, no entanto,



condicionado aos procedimentos impostos pelo Estado, de modo a cumprir com a Lei vigente. Contudo, e apesar das diversas delimitações existentes, atestou-se que a MP, EP e a FAP, têm métodos de organização e execução deste processo distintos e singulares, tendo sido possível, ao longo deste trabalho reconhecer pelas lacunas ou êxitos identificados, novos procedimentos que contribuem para a melhoria do PPO.

Importa, por fim realçar que, atento o tempo disponível, não houve a oportunidade de interagir com outras entidades abrangidas neste processo, nomeadamente a SGMDN e a DGO, cuja cooperação teria sido bastante profícua para assimilar uma perspetiva macroeconómica do PPO, bem como conhecer a abordagem de mais entidades executoras da MP que, com conhecimentos fidedignos na área financeira, poderiam prestar uma colaboração bastante válida, contribuindo para uma maior robustez do trabalho ora desenvolvido.



Referências Bibliográficas

- Cabral, N. C. (2008). *Programação e Decisão Orçamental – Da Racionalidade das Decisões Orçamentais à Racionalidade Económica*. Coimbra: Edições Almedina.
- Chiavenato, I. (2003). *Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações* (7.^a ed., revista e atualizada). Rio de Janeiro: Campus
- Decreto-Lei n.º 183/1996, de 27 de setembro (1996). *Define os princípios a que deve obedecer a elaboração do plano e relatório anual de atividades dos serviços e organismos da Administração Pública*. Diário da República, 1.^a Série, 225, 3398-3399. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Despacho Chefe de Estado-Maior da Marinha n.º1/2008, de 9 de janeiro (2008). *Reestruturação da Administração Financeira da Marinha*. Ordem da Armada. Lisboa: Marinha
- Direção-Geral do Orçamento. (2018, 8 de agosto). Instruções para a preparação do Orçamento do Estado para 2019 [Página *online*]. Retirado de: http://www.dgo.pt/instrucoes/Paginas/Instrucoes_Ano.aspx?Ano=2018
- Exército Português, Estado-Maior do Exército. (2018a). *Elaboração do Plano de Atividades do Exército para 2019*. Lisboa: Autor
- Exército Português, Estado-Maior do Exército. (2018b). *Plano de Atividades 2019*. Lisboa: Autor
- Fachada, C. P. A., Ranhola, N. M. B., & Santos, L. A. B. (2019). *Regras e Normas de Autor no IUM* (2.^a ed., revista e atualizada). IUM Atualidade, 7. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Força Aérea Portuguesa, Estado-Maior da Força Aérea Portuguesa. (2017). *Diretiva de Planeamento da Força Aérea 2017-2022*. Lisboa: Autor.
- Força Aérea Portuguesa, Direção de Finanças. (2018). *Preparação da Proposta Orçamental para o ano 2019- CA*. Lisboa: Autor
- Franco, A. L. S. (2015). *Finanças Públicas e Direito Financeiro – Vol. I - II*. (4.^a ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Gabinete do Chefe Estado-Maior da Armada (2017). *Orçamento da Marinha para 2018 – Planeamento Orçamental*. Lisboa: Autor.
- Lei Orgânica n.º 6/2015, de 18 de maio (2015). *Aprova a lei das infraestruturas militares*



- e revoga a Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de setembro.* Diário da República, 1.ª Série, 95, 2550-2554. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio (2015). *Aprova a lei de programação militar e revoga a Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto.* Diário da República, 1.ª Série, 95, 2554-2558. Lisboa: Assembleia da República.
- Marinha Portuguesa (2015). *PAA 1003 - A Gestão Estratégica na Marinha.* Lisboa: Estado-Maior da Armada.
- Marinha Portuguesa, Superintendência das Finanças (2018a). *Instruções Técnicas do Processo de Planeamento Orçamental para 2019.* Disponível em: <https://intranet.marinha.pt/subportais/SF/DAF/documentos/gestorcamental/Lists/Ficheiros/1.1.%20Instruções%20Técnicas%20PPO%202019.pdf>.
- Marinha Portuguesa, Superintendência das Finanças (2018b). *Relatório do Processo de Planeamento Orçamental 2018.* Lisboa: Autor
- Meirinhos, M. & Osório, A. (2010, [s.d]). *O Estudo de Caso como estratégia de Investigação na Educação.* EDUSER: Revista de educação do Instituto politécnico de Bragança, Vol 2(2), 65 Retirado de <https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/3961/1/O%20estudo%20de%20caso%20como%20estratégia%20de%20investigação%20em%20educação.pdf>
- Ministério da Defesa Nacional. (2007). *Macro Processo Relativo à Preparação do Orçamento da Defesa Nacional* (Informação 24881/P.º61/06). Lisboa: Autor
- Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2008). *Avaliação do Processo Orçamental em Portugal.* Retirado de: <https://www.oecd.org/portugal/42007650.pdf>
- Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M., & Santos, J. C. G. (2016). *Economia e Finanças Públicas* (5.ª ed., revista e atualizada). Lisboa: Escolar Editora.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (2.ª ed.) (J. M. Marques, M. A. Mendes, & M. Carvalho, Trad.). Lisboa: Gradiva.
- Santos, L. B., Garcia, F. P., Monteiro, F. T., Lima, J. V., Silva, N. P., Silva, J. F., ... Afonso, C. D. (2016). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação.* Lisboa: Instituto Universitário Milirar.
- Sarmiento, J. M. (2016). *A Nova Lei de Enquadramento Orçamental.* Coimbra: Edições Almedina.
- Sousa, M. J., & Baptista, C. S. (2011). *Como Fazer Investigação, Dissertações, Teses e*



Relatórios Segundo Bolonha (5.^a ed.). Lisboa: Pactor.

Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso – Planeamento e Métodos* (5.^a ed.) (C. M. Herrera, Trad.). Porto Alegre: Bookman.



Anexo A — Processo de Elaboração do Orçamento de Estado

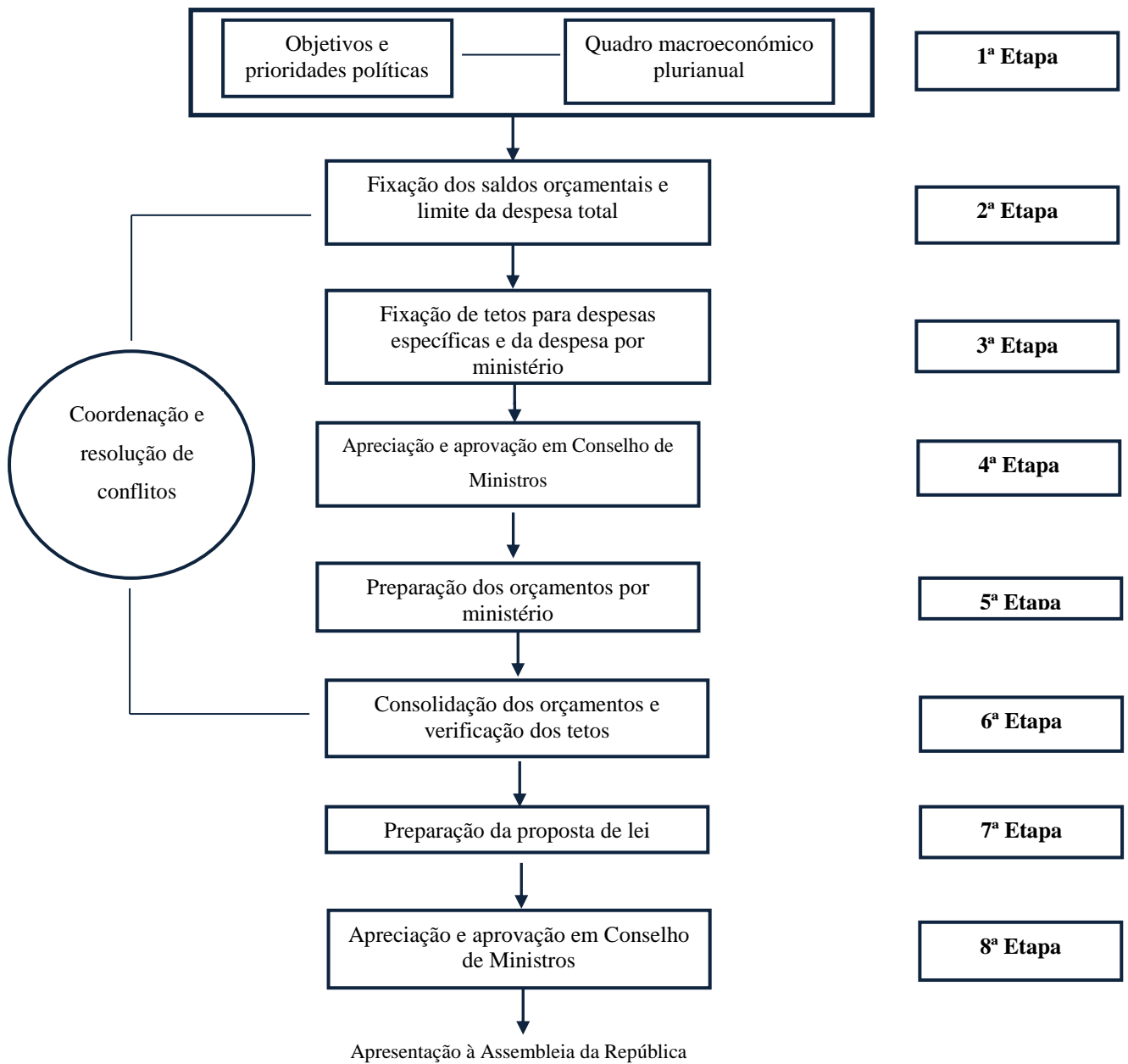


Figura 5 – Processo de Elaboração do Orçamento e da Proposta de Lei: Principais Etapas

Fonte: Pereira et al. (2018)



Anexo B — Macro processo relativo à preparação do Orçamento da Defesa Nacional Ano N

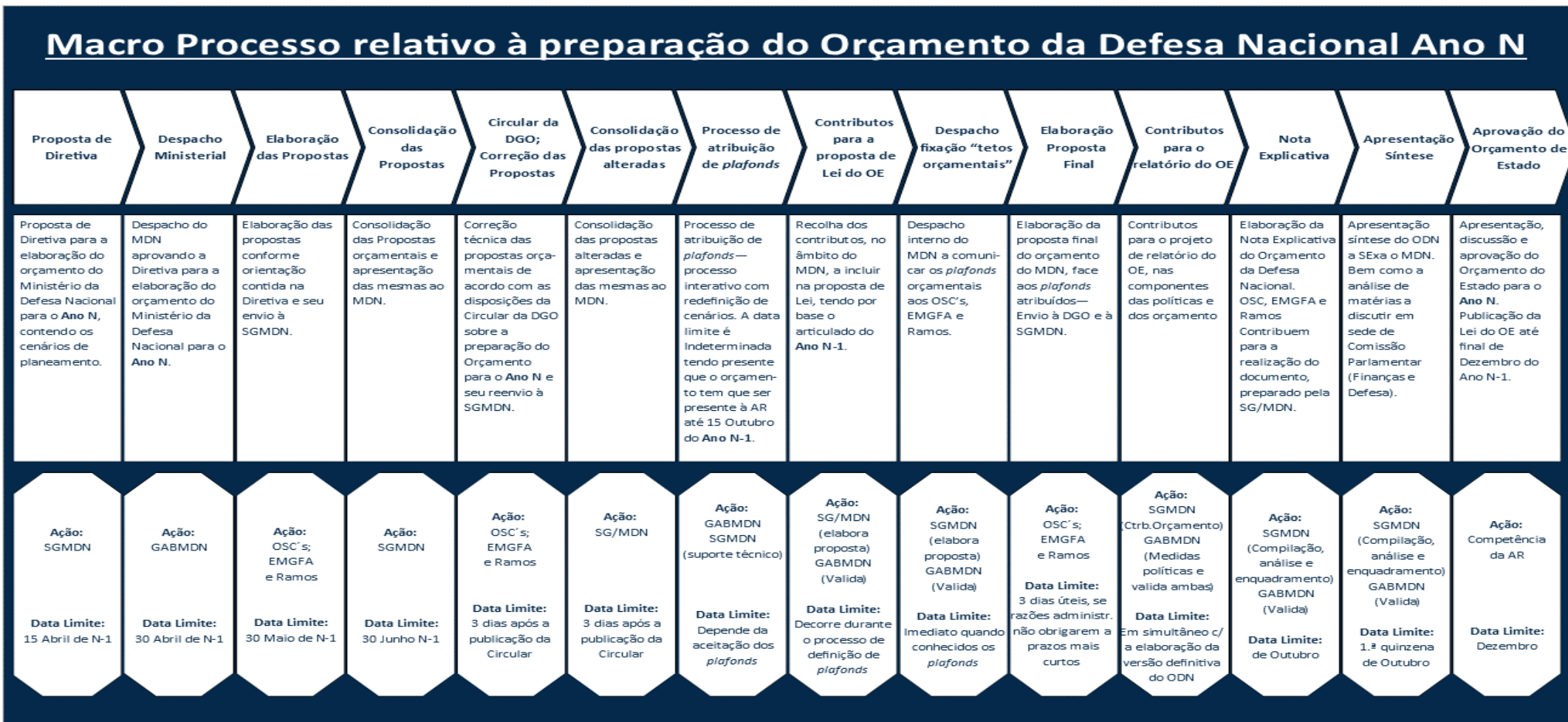


Figura 6 – Preparação do Orçamento da Defesa Nacional Ano N

Fonte: Ministério da Defesa Nacional (2007)



Apêndice A — Síntese Metodológica do Trabalho de Investigação

Quadro 1 – Metodologia do Trabalho de Investigação

“O Manual do Processo de Planeamento Orçamental”		
Metodologia		Observações / Aplicação
Raciocínio	Dedutivo	“O raciocínio dedutivo parte da lei geral para o particular, ou seja, raciocinar dedutivamente, partindo da teoria em busca de uma verdade particular.” (Santos, et al. 2016, p.21)
Estratégia	Qualitativa	“Apresenta um maior interesse no próprio processo de investigação e não apenas nos resultados. O investigador desempenha um papel fundamental na recolha de dados. A investigação qualitativa é descritiva. É uma investigação que produz dados descritivos a partir de documentos, entrevistas e da observação e por tal a descrição tem que ser profunda e rigorosa.”(Sousa & Batista, 2011, p.56)
Desenho da pesquisa	Estudo de Caso	“O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo em profundidade. (YIN, 2015, p.17) As principais questões da pesquisa são como ou por quê?” (YIN, 2015, p.4) “O estudo de caso como estratégia de investigação é abordado por vários autores, como Yin (1993 e 2005), Stake (1999), Rodríguez et al. (1999), entre outros, para os quais, um caso pode ser algo bem definido ou concreto, como um indivíduo, um grupo ou uma organização, mas também pode ser algo menos definido ou definido num plano mais abstrato como, decisões, programas, processos de implementação ou mudanças organizacionais.”(Meirinhos & Osório, 2010)
Recolha e Análise de Dados	<ul style="list-style-type: none">▪ Entrevista semiestruturadas▪ Análise documental▪ Observação	Entrevistas: <ul style="list-style-type: none">▪ Marinha (EMA, SF, DN)▪ Exército Português (EME e DFin)▪ Força Aérea Portuguesa (EMFA e Direção Finanças) Documentação legal Documentação da Marinha TIFC anteriores que abordam a temática Outras fontes eletrónicas disponíveis Observação: <ul style="list-style-type: none">▪ Participante▪ Não participante

**Apêndice B — Base Conceptual****Quadro 2 – Relação de termos e conceitos utilizados**

Conceito	Definição
Circular da DGO	Circular com Instruções para a preparação do Orçamento do Estado, elaborada pela DGO. É um documento técnico que apresenta um conjunto de instruções aos serviços, as quais visam orientar a elaboração dos seus orçamentos. A circular é submetida à aprovação da tutela da DGO, o Secretário de Estado do Orçamento (DGO, 2018).
Eficácia	Medida do alcance de resultados, ou seja, a capacidade de atingir objetivos e alcançar resultados. Em termos globais, significa a capacidade de uma organização satisfazer necessidades do ambiente ou mercado. Relaciona-se com os fins almejados. (Chiavenato, 2003, p. 183).
Eficiência	Relação entre custos e benefícios, entre entradas e saídas, ou seja, a relação entre o que é conseguido e o que pode ser conseguido. Significa fazer corretamente as coisas e enfatizar os meios pelos quais elas são executadas. Relaciona-se com os meios, isto é, com os métodos utilizados (Chiavenato, 2003, p. 183).
LIM	Estabelece a programação do investimento com vista à conservação, manutenção, modernização e edificação de infraestruturas da componente fixa do sistema de forças e estabelece as disposições sobre a gestão dos bens imóveis afetos à defesa nacional disponibilizados para rentabilização, tendo em vista a aplicação dos resultados obtidos por essa rentabilização nas medidas e projetos nela previstos (Lei Orgânica n.º 6/2015, de 18 de maio).
LPM	Estabelece a programação do investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização e operacionalização do sistema de forças, concretizado através da edificação das suas capacidades. (Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio).
Plano de Atividades	A elaboração deste documento tem como objetivo definir a estratégia, hierarquizar opções e programar ações. Deste modo, o conteúdo do PA contempla os objetivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar, os quais após a aprovação do Ministro competente, fundamentam a Proposta de Orçamento a apresentar na fase de preparação do OE, devendo ser corrigido em função deste, após a aprovação da Lei do Orçamento (Decreto Lei 183/96 de 27 de setembro).
Projeto de Orçamento	Projeto individualmente apresentado por cada entidade incluindo a previsão anual das receitas e despesas de atividade e projetos de cada entidade da Administração Central, que é registado no Sistema do Orçamento do Estado. Para além deste registo, as entidades devem ainda fazer acompanhar o projeto de orçamento dos elementos indicados na Circular Série A da DGO relativa à elaboração da Proposta de Orçamento do Estado (DGO, 2018).
Proposta do OE	A Proposta de Orçamento do Estado constitui a «proposta» que o Governo apresenta à Assembleia da República (AR) para aprovação. É composta por três partes essenciais, Articulado da Lei – que inclui os Mapas Orçamentais- Desenvolvimentos Orçamentais e Relatório (DGO, 2018).
Orçamento	Documento apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e de todas as despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da República, e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano (Pereira et al., 2016, p. 417).



Apêndice C — Guião Entrevista

Quadro 3 – Guiões de Entrevistas

Tópico	Questão	Observações	
1. Diretiva Estratégica	1.1. Qual a periodicidade de elaboração da Diretiva Estratégica do ramo?		
2. Plano de Atividades	2.1. Quando, como e por que entidade é iniciado o processo de elaboração do Plano de Atividades?	As questões elencadas serviram de suporte para a realização de entrevistas aos elementos do Estado Maior do Exército e Força Aérea.	
	2.2. Que entidades elaboram o Plano de Atividades?		
	2.3. Que informação contempla o Plano de Atividades?		
	2.4. Existe outros objetivos, atividades e elementos de ação, para além dos elencados na Diretiva Estratégica que contribuem para a elaboração do Plano de Atividades e do Processo de Planejamento Orçamental? Se sim, enuncie quais?		
	2.5. Por que entidade e como é tratada a informação constante no Plano de Atividades de cada Setor?	As questões dispostas a azul também foram colocadas aquando da entrevista aos elementos do EMA.	
	2.6. De que forma é cumprido o desiderato da alínea 2 do artigo 1 do DL 183/96 de 27 de setembro?		
	2.7. É realizada alguma atualização ao Plano de Atividades durante o período de execução orçamental?		
	2.8. São efetuadas reuniões de acompanhamento de execução do Plano de Atividades? Se sim, que considerações são abordadas nas reuniões?		
	2.9. Que elementos se encontram envolvidos nas reuniões preparatórias do PA?		Questões colocadas aquando da entrevista a elementos do EMA
	2.10. Qual o objetivo das reuniões preparatórias?		
3. Processo Planejamento Orçamental	3.1. Quando, como e por que entidade é iniciado o Processo de Planejamento Orçamental?	As perguntas elencadas serviram de base para as entrevistas efetuadas aos elementos das Direção de Finanças do EP e da FAP	
	3.2. São emitidas instruções técnicas às unidades, pela entidade responsável por iniciar este processo?		
	3.3. Quantas e que versões de planeamento orçamental são efetuadas pelas unidades?		
	3.4. Que documentação integra o PPO da unidade?		
	3.5. É elaborado pela unidade ou setor algum documento que identifique eventuais insuficiências orçamentais?		



	Se sim, por que entidade(s) é analisado o documento? De que forma é tratado?	
	3.6. Por que entidade e como são analisadas as propostas do Planeamento Orçamental?	
	3.7. Qual a metodologia de análise aplicada no processo de validação das propostas apresentadas pelos setores?	
	3.8. Encontra-se instituído o procedimento de atualização dos montantes atribuídos no SIG, após atribuição do orçamento?	
	3.9. Todos os Departamentos e Divisões têm conhecimento da importância da elaboração do processo de planeamento orçamental? Em que medida?	
	3.10. Considera existirem constrangimentos pelo facto de a elaboração do orçamento ser efetuada entre março e abril do ano n-1 para a execução orçamental no ano n?	
	3.11. Considera adequado o tempo facultado para a realização do PPO?	
	3.12. De acordo com a OCDE (OCDE, 2008), Portugal é o país com menos tempo para discussão no Parlamento do orçamento (45 dias), propondo um alargamento para 3 meses conforme países como a Holanda, França e Suécia. Face ao exposto, que constrangimentos ou benefícios traria a adoção desta medida?	
4.Limitações	4.1. Considera que existem lacunas ou fatores que condicionam uma interligação eficaz entre o Plano de Atividades e o Processo de Planeamento Orçamental? Se sim, quais?	As questões identificadas foram efetuadas a todos os elementos entrevistados.
	4.2. Considera existirem limitações no desenvolvimento do Plano de Atividades ou no Processo de Planeamento Orçamental? Se sim, quais?	
5.Contributos	4.3. No sentido de tornar o Processo de Planeamento Orçamental mais eficiente, que procedimentos adicionais poderiam ser adotados?	



Apêndice D — Análise das Entrevistas

Quadro 4 – Análise de Entrevistas Efetuadas

Data Entrevista	Entrevistado e Função	Duração	Aspetos relevantes
20 de setembro de 2018	CTEN AN Martins Teodósio – Chefe da Divisão Administrativa Financeira da Comissão Cultural de Marinha	101 min	De acordo com o entrevistado: <ul style="list-style-type: none">☒ <i>O PPO é um processo anual, complexo e moroso realizado essencialmente por uma pessoa;</i>☒ <i>Toda a documentação inerente à sua evolução encontra-se guardada na rede da DAF-SF, não existindo um manual que contemple de forma generalizada os procedimentos a seguir;</i>☒ <i>Durante a execução do PPO são efetuados relatórios de análise das propostas orçamentais elaboradas por cada UEO e elaborado o Relatório Final do PPO após o término deste processo;</i>☒ <i>No Relatório Final encontram-se evidenciadas as tarefas que foram executadas, os constrangimentos vivenciados e tecidas algumas recomendações para a execução do próximo PPO.</i>
21 de setembro de 2018	CTEN AN Gaspar Mota – Chefe da Secção de Planeamento e Estatística DPFCO da DAF-SF	110 min	Segundo o entrevistado: <ul style="list-style-type: none">☒ <i>Devido a questões de operacionalização do SIG, não se torna possível efetuar um ajustamento do disposto na DEM e Diretivas Setoriais para o Planeamento Orçamental, desta forma os objetivos elencados em SIG, tem permanecido inalterados;</i>☒ <i>O PPO é um processo muito dinâmico, principalmente nas interações com o MDN e a DGO, que diferem ano após ano, no que concerne a solicitações, ajustamentos e documentos a serem elaborados;</i>☒ <i>Constitui um constrangimento o facto de não existir uma data efetiva de divulgação da Circular da DGO, a qual pode ir de junho a agosto (nos últimos anos coincidiu com o final de julho, princípio de agosto);</i>☒ <i>Tendo em conta esta imprevisibilidade, a DAF-SF necessita de preparar atempadamente a POM, de modo a efetuar somente pequenos ajustamentos antes da inserção da plataforma SOE.</i>
30 de outubro de 2018	CFR EN-AEL Andrade Gonçalves – Divisão de Planeamento do EMA	84 min	Em conformidade com o explanado pelo entrevistado: <ul style="list-style-type: none">☒ <i>Após a elaboração do PA são analisadas as atividades de gestão corrente e estratégicas inscritas, dando mais ênfase às segundas, devendo estas estar alinhadas com a DEM;</i>☒ <i>De futuro pretende-se efetuar a reestruturação de uma parte do PA e inserir mecanismos de controlo ao nível do EMA;</i>☒ <i>O EMA não analisa os montantes inseridos nas atividades de gestão corrente, apenas o faz para as atividades estratégicas, não efetuando nestas, porém, uma priorização de atribuição de fundos.</i>



20 de novembro de 2018	TCOR ADMil Carriço Pinheiro – Professor do IUM	59 min	De acordo com o entrevistado: <input checked="" type="checkbox"/> No EP, contrariamente ao elaborado em SIG, o PA entregue à tutela é efetuado pelos OCC, sendo financiado até ao nível das atividades; <input checked="" type="checkbox"/> O entrevistado defende que a elaboração da DCE deveria anexar três planos de atividades, para os três anos de gestão, sendo somente necessário proceder a ajustamentos conforme as circunstâncias. Este seria, não só um método para medir a estratégia, mas também para negociar plafonds com a tutela.
23 de novembro de 2018	CAP ADMaer Bruno Coimbra – Adjunto do Chefe para a Gestão Orçamental da FAP	92 min	Conforme elencado pelo entrevistado: <input checked="" type="checkbox"/> A DPFA é elaborada normalmente de três em três anos, em consonância com o mandato do CEMFA, no entanto, atualmente encontra-se em vigor uma Diretiva de Planeamento para o sexénio, 2017 a 2021; <input checked="" type="checkbox"/> A atual DPFA contempla objetivos estratégicos, operacionais e atividades que se encontram interligados e se desagregam ao longo da sua estrutura, permitindo que os objetivos estratégicos sejam tangíveis e mensuráveis; <input checked="" type="checkbox"/> Na DPFA estão elencadas as siglas agregadoras de despesa corrente a inscrever nos EA e que permitem às UEO a identificação dos montantes despendidos com determinada tipologia de despesa; <input checked="" type="checkbox"/> Na elaboração do PA em SIG, as UEO inscrevem os montantes nos EA tendo em conta o plafond atribuído, sendo este idêntico ao orçamento atribuído no ano anterior; <input checked="" type="checkbox"/> Em status 1 são inseridos os encargos imprescindíveis até ao montante do plafond, e as restantes necessidades são inseridas em status 0; <input checked="" type="checkbox"/> É elaborada uma versão de PO em SIG; <input checked="" type="checkbox"/> Indicam-se contributos para um PPO mais eficiente: <ul style="list-style-type: none">• Formação para as entidades executoras;• Reforçar às UEO a importância da atualização do PA.
30 de novembro de 2018	TCOR ADMil Pires Ferreira – Chefe da Repartição de Recursos Financeiros do EME	75 min	Segundo o entrevistado: <input checked="" type="checkbox"/> (...) A DCE contempla o planeamento estratégico do EP, (...) com a definição de objetivos estratégicos e operacionais, estes últimos que dão origem a linhas de ação que ao nível setorial dá origem à diretiva setorial, onde são elencadas as atividades; <input checked="" type="checkbox"/> As atividades encontram-se alinhadas com a DCE e são utilizadas para a elaboração do PA; <input checked="" type="checkbox"/> Normalmente, a periodicidade da Diretiva é conforme a assunção de funções do CEME e tem a duração da comissão do mesmo; <input checked="" type="checkbox"/> No início de fevereiro, de modo a se promover a elaboração do PA, é elaborada uma proposta de diretiva pela DIVREC, em colaboração com a DFIN, que contempla as tarefas, responsabilidades, plafonds e calendário de execução; <input checked="" type="checkbox"/> Cabe aos OCC e UEO a elaboração do PA documental e a comunicação do mesmo para a DIVREC a fim de efetuar o PA do EP.
30 de novembro de 2018	MAJ ADMil Castro – Chefe da Secção de Planeamento e	82 min	De acordo com o entrevistado: <input checked="" type="checkbox"/> O PA em SIG é elaborado tendo em consideração os OO estipulados na DCE, as atividades da



	Informação Orçamental do Exército		<p><i>Diretiva setorial e as ações e os EA inseridos pelas UEO;</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>☒ O PA é elaborado com dois Status de financiamento, o status 3 para os encargos imprescindíveis, até ao montante do plafond atribuído e o status 0 para os restantes encargos;</i><i>☒ Em junho, já com o PA concluído, procede-se à divulgação de uma comunicação de serviço, que retrata as tarefas a executar em relação à Proposta Orçamental;</i><i>☒ As unidades efetuam uma cópia do PA para o Planeamento Orçamental, contemplando somente os encargos em status 3 (financiado).</i>
31 de dezembro de 2018 (entrevista escrita)	CFR AN Calheiros Aguiar – Chefe da Divisão Administrativa e Financeira da Direção de Navios	-	<p>Conforme comunicado pelo entrevistado:</p> <ul style="list-style-type: none"><i>☒ A janela cronológica normalmente utilizada para a elaboração do orçamento é penalizante no momento em que se inicia, facto que condiciona toda a posterior calendarização do processo de planeamento orçamental até ao envio das propostas à tutela;</i><i>☒ Não conheço quaisquer motivos técnicos e/ou de apoio à decisão que impeçam o início do PPO em fevereiro do ano n – 1 para a execução orçamental do ano n;</i><i>☒ Tomando como referência o enfoque na programação da LPM, o tempo facultado para a realização do PPO é curto, dada a especificidade da lei em apreço aliado ao modelo de gestão e reporte de informação atualmente implementado na Marinha, que se caracteriza pelo paradigma da edificação das capacidades militares, financiada e concretizada por via da execução dos projetos;</i><i>☒ No sentido de tornar o PPO mais eficiente, deveriam ser adotados e implementados o seguinte conjunto de ações consubstanciados em procedimentos:</i><ul style="list-style-type: none"><i>• Criar procedimentos internos que alarguem a cultura de partilha de informação e permitam transparência na informação entre o EMA, SM e DN;</i><i>• Criar um Manual de Procedimentos, que garanta a homogeneização e eficiência dos procedimentos a concretizar durante o PPO;</i><i>• Alargar a prestação de serviços online (intranet da Marinha) aos diversos elementos chave a quem se exige intervenção ativa e colaborativa durante a prossecução do PPO;</i><i>• Reforçar a desmaterialização dos processos administrativos, implementando em todos a estrutura orgânica residente nos stakeholders um sistema (plataforma colaborativa e intuitiva) uniforme de gestão do PPO;</i><i>• Implementar e divulgar mecanismos de controlo de reforço interno entre as entidades envolvidas (EMA, SM e DN);</i><i>• Favorecer a especialização dos elementos chave que deverão contribuir com a informação pertinente durante a prossecução do PPO mediante ações de sensibilização focadas na importância do PPO, no portefólio de informação indispensável e no acompanhamento e controlo que o mesmo exige no ciclo orçamental aplicável e vigente.</i>

**Apêndice E — Procedimentos de elaboração da Proposta Orçamental****Quadro 5 – Procedimentos e datas de execução da PO**

Procedimento	Entidade executante	Data
Elaboração das Instruções Técnicas (ITPPO)	DAF-SF	Até 20 de março
Atualização dos dados mestre e perfis de utilizador	DITIC e Equipa SIG	Durante o mês de março
Inserção ou atualização dos Objetivos e Atividades no módulo PA do SIG	EMA/ SFunc	Durante o mês de março
Envio de mensagens relativas ao início do PPO	DAF-SF	Até 20 de março
Disponibilização das ITPPO na <i>Intranet</i>	DAF-SF	Até 20 de março
Envio mensagens – Fatores Planeamento dos EGM, LPM, LIM, Projetos e Despesas com o Pessoal	DAF-SF	Até 20 de março
Elaboração de critérios de análise das propostas orçamentais das UEO	DAF-SF	1ª semana de abril
Aprovação do formato de relatório de análise do PPO	DAF-SF	1ª semana de abril
Planeamento das ações e EA no módulo de PA, para os quatro anos	UEO	1ª semana de abril
Validação dos EA registados pelas UEO, associados às dotações de investimento, nomeadamente LPM, LIM e Projetos	EMA	1ª semana de abril
Cópia do PA e elaboração das versões de NRA (n), CN, DA 5%, NRA (n+1); NRA (n+2); NRA (n+3)	UEO	Após a elaboração do PA e validação do EMA, dos dados referentes à LPM, LIM e Projetos
Envio dos Elementos – planeamento orçamental dos EGM e Despesas com o Pessoal	SP/DCOF/EN/DGAM/EMA	3ª semana de abril
Aprovação das três versões para o ano (n) e uma versão para os três anos subsequentes, após validação por parte do responsável pelo respetivo Setor Funcional	UEO	3ª semana de abril

Fonte: Adaptado a partir de SF (2018a)



Apêndice F — Modelo Análise de Impacto - ITPO

EXEMPLO



Divisão Administrativa Financeira

Assunto: Análise de Impacto

Referência: CAP V – Instruções Técnicas do Processo de Planeamento Orçamental

Considerando os montantes identificados na versão de Necessidades Reais Ajustadas (NRA) (*inserção do montante total*) e o montante descrito na versão de Crescimento Nulo (*inserção do montante total*), verifica-se uma diferença de (*inserção montante diferencial*). Tendo presente, os impactos previstos da não atribuição do financiamento identificado na versão de NRA, elenca-se seguidamente a justificação da necessidade de financiamento e respetiva priorização:

Prioridade: 1	Encargo: (<i>nomenclatura idêntica ao elencado no Anexo II</i>)
----------------------	--

Elemento de ação:	Montante:	Item Econ.:
--------------------------	------------------	--------------------

Fundamentação/Impacto:



Prioridade: 2	Encargo: <i>(nomenclatura idêntica ao elencado no Anexo II)</i>
----------------------	--

Elemento de ação:	Montante:	Item Econ.:
--------------------------	------------------	--------------------

Fundamentação/Impacto:

**Apêndice G — Quadro de Elementos de Ação por tipologia de despesa**

Os EA com expressão orçamental relacionados com os encargos de gestão corrente deverão incluir no início do seu texto descritivo a sigla da respetiva tipologia de despesa, conforme exposto no seguinte quadro:

Quadro 6 – Quadro de Elementos de Ação

Sigla	Legenda	Âmbito
AL	Alimentação	Aquisição géneros alimentares e refeições confeccionadas
ATM	Assistência Técnica e de Manutenção	Aquisição de serviços de assistência técnica e de manutenção
COM	Comunicações	Aquisição de serviços de Comunicações
EI	Encargos com as instalações	Aquisição de serviços de eletricidade, gás, água e serviços de recolha e tratamento de resíduos
FR	Formação	Aquisição de bens e serviços que assegurem as atividades de formação
ME	Material de Expediente	Aquisição de material de expediente
MEV	Manutenção de Espaços Verdes	Aquisição de bens e serviços para a manutenção de espaços verdes
MH	Material de consumo hoteleiro	Aquisição de bens no âmbito do consumo hoteleiro
ML	Material de Limpeza	Aquisição de material de limpeza
MO	Material oficinal	Aquisição de ferramentas e outros bens de natureza oficinal
REP	Despesas de Representação	Aquisição de bens (materiais para oferta) e serviços para ações de representação
SEG	Serviços de Segurança	Aquisição de prestação de serviços de segurança
SLIMP	Serviços de Limpeza	Aquisição de prestação de serviços de limpeza
VT	Viaturas	Aquisição de bens e serviços para a manutenção e operação de viaturas

Fonte: Adaptado a partir de FAP (2018).