

ORÇAMENTO DO ESTADO E DIREITOS HUMANOS - RELAÇÃO POSSÍVEL?

JOANA MARIA SEABRA TÔRRES CAPAZ COELHO

JUNHO 2018

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	4
I - ORÇAMENTO DO ESTADO E DIREITOS HUMANOS.....	6
I.1. Orçamento do Estado e Direitos Humanos - Relação Possível?	6
I.2. DOS DIREITOS HUMANOS E DO ORÇAMENTO DO ESTADO - DIREITOS POLÍTICOS E CIVIS OU DIREITOS ECONÓMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS?	8
II – O PROCESSO ORÇAMENTAL E OS DIREITOS HUMANOS.....	12
II.1. – DAS DIFERENTES FASES DO PROCESSO ORÇAMENTAL	13
II.1.1. - A FASE DA FORMULAÇÃO	13
II.1. 2. - A FASE DA APROVAÇÃO.....	16
II.1.3. - A FASE DA EXECUÇÃO.....	16
II.1.4. – A FASE DA AVALIAÇÃO E AUDITORIA	18
II.2. - DA IMPORTÂNCIA DOS DIVERSOS AGENTES.....	19
II.2.1. - O ESTADO	19
II.2.2. - A SOCIEDADE CIVIL	21
II.2.3. - OS MEDIA	23
II.2.4. - OS PAÍSES DOADORES.....	23
II.2.5. - AS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE AUDITORIA	24
II.3. - DA RELAÇÃO COM A UNIÃO EUROPEIA	25
III – O ORÇAMENTO DO ESTADO E OS DIREITOS HUMANOS: O CASO DE PORTUGAL	27
III.1. - O PROCEDIMENTO ORÇAMENTAL EM PORTUGAL	27
III.1.1. - PRIMEIRA FASE DO PROCEDIMENTO ORÇAMENTAL: INÍCIO DO PROCESSO..	27
III.1.2. - SEGUNDA FASE DO PROCESSO ORÇAMENTAL: FASE DOS TRABALHOS PREPARATÓRIOS	28
III.1.3. - TERCEIRA FASE DO PROCESSO ORÇAMENTAL: PROPOSTA DE ORÇAMENTO.....	29
III.1.4. - QUARTA FASE DO PROCESSO ORÇAMENTAL: ANÁLISE E DECISÃO:	29
III.1.5. - QUINTA FASE: ELABORAÇÃO E APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE LOE	30
III.2. - EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO: COMPETÊNCIA	31
III.3. - DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	31
III.4. - CONTA GERAL DO ESTADO.....	32
III.5. - CONTROLO E RESPONSABILIDADES	32
IV - DIREITOS HUMANOS E DECISÃO ORÇAMENTAL: PREOCUPAÇÃO EFETIVA NO EXEMPLO PORTUGUÊS?	33
CONCLUSÕES.....	37

BIBLIOGRAFIA	39
SITÍOS ELETRÓNICOS	39
ANEXO I	40
ANEXO II	41
ANEXO III	41
ANEXO IV	42

INTRODUÇÃO

«Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos».

Com esta afirmação, o artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos acolhe aquele que é, nos dias de hoje, o sentir dos Povos, garantindo, assim, o gozo de todos os direitos humanos a todas as pessoas sem qualquer tipo de discriminação.

Os Estados têm, de facto, obrigações neste domínio - que resultam do próprio direito internacional dos direitos humanos - a respeitar, a proteger e a implementar os direitos humanos.

«Em muitos casos, a implementação significa que o Estado e as suas autoridades têm de respeitar os direitos aceites, isto é, respeitar o direito à privacidade e o direito de expressão. Isto é particularmente relevante para os direitos civis e políticos, ao passo que para os direitos sociais, económicos e culturais, implicam obrigações positivas de implementação, por parte do Estado. Ou seja, neste último caso, o Estado terá de garantir ou fornecer certos serviços, tais como a educação e a saúde e assegurar certos serviços mínimos. Neste contexto, é tida em consideração a capacidade de cada Estado para o fazer.»^{1, 2}

Os Estados, no cumprimento das suas obrigações internacionais, “contribuem adotando políticas, planos, programas e orçamentos baseados em direitos humanos”³, sendo que “Um Orçamento do Estado é o mais importante documento de planeamento económico - político, e é um meio essencial para avaliar os esforços do governo para a realização dos direitos humanos”⁴.

¹ *In. Compreender os Direitos Humanos*, a pags. 59.

² Segundo o artigo 2.º do PIDESC «Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos económico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas.» Quanto à análise do preceito *vide* comentário n.º 3 do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais: <http://acnudh.org/wpcontent/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>

³ *Realizing Human Rights through Government Budgets*, pags. 8.

⁴ *Idem*.

Com o presente trabalho pretendemos contribuir, ainda que de uma forma necessariamente breve, atenta a sua natureza de ensaio, para uma análise das relações entre Direitos Humanos e Orçamento do Estado, ao ser imperativo que os governos entendam qual a relação entre o Orçamento do Estado e os Direitos Humanos e que utilizem o Orçamento para efetivar a realização dos Direitos Humanos.

Do mesmo modo, é fundamental que os cidadãos, ao abrigo do disposto no artigo 19.º do Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP), estejam constantemente informados sobre todo o processo orçamental por forma a que, agora de acordo com o prescrito no artigo 25.º do PIDCP, lhes seja possível adotar uma participação ativa e consciente na vida pública do seu país, nomeadamente, responsabilizando os respetivos governos pela realização dos seus direitos, com especial relevância para grupos discriminados, como mulheres, crianças, pessoas com deficiência, e minorias, já que o orçamento tem um maior impacto no seu bem-estar.⁵

A partir da definição que Vital Moreira nos dá de direitos humanos enquanto «direitos de todos os seres humanos à vida, à dignidade, à liberdade e ao bem-estar. Isto é, livre de opressão, perseguição, exploração ou qualquer tipo de privação, seja pelo Estado ou por um grupo social ou outra pessoa.»⁶, questiona-se sobre a existência de relação entre Orçamento do Estado e a promoção dos direitos cíveis e políticos e dos direitos económicos, sociais e culturais. No Capítulo II, debruçarmo-nos sobre o procedimento orçamental propriamente dito e a intervenção que nele têm os diferentes agentes e, finalmente, no Capítulo III analisamos o procedimento orçamental em Portugal, sabendo que a Europa assumiu a promoção dos Direitos Humanos, e a sua proteção, como um fator distintivo e que os Direitos Humanos são, claramente, um princípio fundamental e estruturante dos Estados soberanos, constituindo uma limitação à sua soberania.

⁵ Veja-se o caso dos Estados Unidos da América “EUA a caminho de se tornarem o líder mundial da desigualdade extrema” <https://www.publico.pt/2017/12/16/mundo/noticia/enviado-especial-da-onu-foi-aos-eua-para-destapar-a-realidade-da-pobreza-1796251>

⁶ Extraído do conteúdo da sessão de dia 19 de janeiro de 2018.

I.1. Orçamento do Estado e Direitos Humanos - Relação Possível?

Nos termos da definição proposta por Vital Moreira, os de direitos humanos são os «direitos de todos os seres humanos à vida, à dignidade, à liberdade e ao bem-estar. Isto é, livre de opressão, perseguição, exploração ou qualquer tipo de privação, seja pelo Estado ou por um grupo social ou outra pessoa.»⁷

Os direitos humanos incorporam, assim, requisitos mínimos para uma vida digna, aplicáveis a todas as pessoas.

Os governos cumprem as obrigações que decorrem do direito internacional dos direitos humanos através de orçamentos que devem estar diretamente relacionados com os direitos humanos, pois «o orçamento do Estado é o mais importante documento económico-político. Um orçamento cuidadosamente elaborado e implementado é fundamental para a realização de todos os direitos»⁸.

De acordo com a National Economic and Social Rights Initiative (NESRI), o principal objetivo de um orçamento de direitos humanos «é atender às necessidades das pessoas e promover a equidade. Para isso, a política de orçamento e receita deve ser baseada em cinco princípios de direitos humanos: universalidade, equidade, transparência, responsabilidade e participação. Esses princípios devem orientar o desenho, implementação e avaliação de todas as políticas orçamentais e fiscais.»⁹ Ao mesmo tempo, um orçamento de direitos humanos deverá inverter a forma como se elaboram os orçamentos do Estado, isto é, em vez de se ajustarem os gastos à receita disponível, devemos sim adotar uma política de receita que siga um orçamento baseado em necessidades.

⁷ *Idem.*

⁸ Realizing Human Rights through Government Budgets, a pags. 12.

⁹ <https://www.nesri.org/programs/what-is-human-rights-budgeting>; <https://www.nesri.org/sites/default/files/PeoplesBudgetFAQ.pdf>

Nesta perspetiva, e de acordo com a NESRI, o «Orçamento de Direitos Humanos deve:

- Ser elaborado por forma a abordar diretamente as necessidades humanas fundamentais (em vez de comparar as estimativas de receita);
- As decisões de orçamentação devem estar explicitamente correlacionadas com as medidas de responsabilização, para que se possam avaliar as necessidades dos cidadãos e avaliar o progresso e os resultados para atender a essas necessidades, utilizando indicadores baseados em princípios de direitos humanos;
- Os cidadãos devem poder participar em todo o processo orçamental, especialmente no desenvolvimento de metas e prioridades para despender e arrecadar receita. O processo orçamental deve ser totalmente transparente; e
- A política de receita deve resultar da política de despesa - não o contrário - e financiar um orçamento baseado em necessidades de forma equitativa.»¹⁰

Deste modo, resulta do exposto que a relação entre direitos humanos e o processo orçamental é relativamente direta, pois, os governos devem garantir que os direitos à informação (artigo 19.º do PIDCP) e à participação (artigo 25.º do PIDC) são respeitados e cumpridos no processo orçamental, isto é, que todos os cidadãos tem acesso à informação sobre o processo orçamental, devendo, para além disso, estar habilitados a participar, não só no processo de formulação e aprovação, mas, sobretudo, na respetiva implementação/ execução.

A título de exemplo, vejamos o caso dos orçamentos participativos que são um mecanismo de democracia participativa, que atribui aos cidadãos o poder de propor/decidir sobre o modo de distribuição dos recursos públicos. O direito à participação é, como acima referido, uma das componentes chave do Orçamento de Direitos Humanos. Um orçamento do Estado baseado em direitos humanos procura fortalecer o processo democrático e melhorar os resultados orçamentais.

¹⁰ *Idem.*

Haverá, ainda, que ter presente o princípio da responsabilização, segundo o qual os Estados devem ser responsabilizados pelas suas ações. «O princípio da responsabilização significa que um governo deve esperar ser responsabilizado pela forma como gera e gasta o orçamento do Estado e pelo impacto deste orçamento na vida das pessoas. Nas várias fases do processo orçamental, e mais particularmente na etapa de auditoria / avaliação, existem processos formais e instituições aptas a responsabilizar os governos.»¹¹

I.2. DOS DIREITOS HUMANOS E DO ORÇAMENTO DO ESTADO - DIREITOS POLÍTICOS E CIVIS OU DIREITOS ECONÓMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS?

As Nações Unidas consideram que «A distinção muitas vezes realizada, perante os orçamentos do Estado, entre direitos civis e políticos e direitos económicos, sociais e culturais (DESC) não é a mais adequada.»¹²

Por norma, os Direitos Civis e Políticos (também conhecidos como os direitos de primeira geração) são direitos que, como regra geral, exigem uma não ação/abstenção/não ingerência por parte dos poderes públicos e/ou de terceiros na esfera pessoal dos indivíduos e, por isso mesmo, não exigem, de uma forma imediata, recursos por parte do Estado para a sua concretização/efetivação (são direitos a “não fazer”). Já os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (conhecidos como os direitos de segunda geração) são direitos a prestações positivas do Estado - são direitos a “fazer” -, e, assim, estão por norma associados ao uso de recursos para que, desta forma, possam ser concretizados.

Como se defende em *The Realizing Human Rights through Government Budgets*: «Ambas as abordagens são incorretas. A realidade é que a plena realização de todos os direitos humanos requer o uso de recursos, em graus variados, pelo Estado. Embora alguns direitos humanos só possam ser realizados através de políticas estatais que envolvem a mobilização de recursos, a realização de todos os direitos pressupõe pelo menos um Estado em funcionamento, comprometido ativamente com o seu cumprimento.»¹³

¹¹ Realizing Human Rights through Government Budgets, a pags. 18.

¹² *Idem*.

¹³ *Ibidem*.

Assim sendo, «A maneira mais útil de categorizar os direitos humanos ao considerar a sua relação com os orçamentos do Estado é olhar para a centralidade dos recursos para a sua realização de direitos específicos e a quantidade de recursos financeiros necessários à sua realização.»¹⁴

Desta forma, uma distinção que melhor se adequa é a que distingue entre obrigações “positivas” e “negativas”, dependendo do facto de ser necessário afetar, ou não, recursos por parte do Estado, para a realização dos direitos.

As obrigações de não interferência por parte do Estado na esfera pessoal de cada indivíduo, são, como sabemos, as obrigações negativas. Nesta circunstância, o Estado abstém-se de tomar qualquer ação que possa, de forma direta ou indireta, interferir na esfera pessoal dos indivíduos.

São exemplo de obrigações negativas: «O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito está protegido por lei. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da vida (...)», cfr. Artigo 6.º do PIDCP.

O direito à vida é, na verdade, um caso paradigmático de um direito ligado a uma obrigação típica negativa. Como regra, o Estado deve abster-se de intervir na esfera pessoal dos indivíduos, retirando-lhes a vida. Contudo, também é verdade que o direito à vida e à integridade física pressupõem, por parte do Estado, de um mínimo de recursos de forma a possibilitar a organização e a manutenção de um sistema de segurança pública e de policiamento que permita assegurar o direito. Há que referir, todavia, que embora estas prestações positivas estaduais sejam necessárias para a efetivação do direito à vida, a verdade também é que estas prestações ou serviços «são apenas instrumentais dos mencionados direitos, cujo conteúdo essencial consiste no respeito pela subsistência física da pessoa enquanto parte essencial da sua esfera de existência e autonomia pessoal.»¹⁵

Outras obrigações há que podem ser descritas como “obrigações positivas”, sendo estas aquelas que exigem dos governos uma efetivação dos direitos, através de diversas

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ Vieira de Andrade, José Carlos, Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, Almedina, 2017, Reimpressão da 5.ª Edição de 2012.

políticas públicas.

São exemplos de obrigações positivas, nomeadamente, as obrigações associadas ao direito à saúde (cfr. artigo 12.º do PIDESC) e ao direito à educação (cfr. Artigo 13.º do PIDESC).

No caso concreto do direito à saúde, o Estado deve assegurar o respetivo direito através da adoção de diversas medidas que o concretizem (artigo 12, n.º 2). Já no que respeita ao direito à educação, dele decorre uma clara obrigação estadual em assegurar a realização efetiva do direito, havendo, aliás, tal como resulta do comando contido no artigo 13, n.º 2, do PIDESC, metas que devem ser cumpridas pelo Estado.

Aliás, associada aos "direitos de 2.º geração" está a obrigação de realização progressiva do direito.

«Quando um tratado de direitos humanos exige a realização imediata e progressiva dos direitos, as restrições orçamentais não são aceitáveis como desculpa para o não cumprimento desta obrigação. Neste caso, os governos são obrigados a adotar medidas imediatas para realizar os direitos humanos garantidos nos tratados dos quais são parte. Sendo que aquelas devem ser apropriadas, adequadas e eficazes para a realização dos direitos em causa, utilizando o máximo de recursos disponíveis. As metas têm, conseqüentemente, implicações importantes para o orçamento do Estado. Sempre sem deixar de ter presente que a obrigação de não discriminação é comum a todos os tratados internacionais de direitos humanos, a qual significa que os governos devem tomar o máximo de cuidado para não discriminar quaisquer grupos através do orçamento»¹⁶

Ora, como evidenciámos, no caso das obrigações negativas, os Estados devem abster-se de intervir, o que determina, regra geral, ou um dispêndio diminuto de recursos – verificando-se alguma intervenção - ou até mesmo uma ausência de afertação de recursos para cumprir tais obrigações.

No que concerne às obrigações positivas, estas exigem que os governos adotem medidas

¹⁶ Realizing Human Rights through Government Budgets, a pags. 36

de vária ordem por forma a efetivarem a realização dos diversos direitos, com a correspondente afetação de recursos públicos - máxime nos casos de efetivação do direito à educação ou do direito à saúde.

Nessa perspectiva, a correlação existente entre o orçamento do Estado e a concretização das obrigações positivas é bastante mais robusta do que a que se verifica com a realização das obrigações negativas estaduais (obrigação de uso do máximo de recursos possíveis).

Nestes termos, acompanhamos a posição defendida pelas Nações Unidas em «*The Realizing Human Rights through Government Budgets*».

“O orçamento público é o plano de alocação de dinheiro aos serviços e investimentos públicos (gastos), de acordo com um plano de obtenção de dinheiro (receita). Cada povoação, cidade, Estado ou país constrói os seus orçamentos, sendo que as regras para obter e gastar o dinheiro diferem”.¹⁷

Seguindo a definição supra, podemos identificar, no ciclo orçamental, quatro estádios:

- Formulação;
- Aprovação;
- Execução; e
- Avaliação / Auditoria,

sendo de salientar que, de acordo com as melhores práticas reconhecidas pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e por outras Organizações Internacionais, os documentos de cariz orçamental de maior relevância devem ser produzidos e disponibilizados aos cidadãos de forma acessível e atempada (caso do orçamento cidadão), aliás em concretização do que dispõem os Artigos 19.º e 25.º do PIDCP, supramencionados.¹⁸

Deste modo:

«A falta de disponibilização dos documentos dentro de um período de tempo que permita às pessoas utilizar a informação para ter uma palavra significativa no processo orçamental não só pode violar o direito de acesso das pessoas à informação, mas, também, mina o seu direito de participar dos assuntos públicos».^{19 20}

¹⁷ A people’s Budget based on Human Rights, frequently asked questions, NESRI, Nacional Economic & Social Rights Initiative, a pags. 2.

¹⁸ De acordo com o defendido no Manual de Formação em Orçamento e Direitos: Orçamento Público para a promoção dos Direitos Humanos, para além da participação social, há mais quatro pilares que se mostram imperativos durante o procedimento orçamental, são eles: “Financiamento do Estado com justiça social”; o “Máximo de recursos disponíveis para a promoção dos direitos”; a” Realização progressiva dos direitos humanos “e o” princípio de não retrocesso social e não discriminação”.
<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/manual-de-formacao-em-orcamento-e-direitos-orcamento-publico-para-a-promocao-dos-direitos-humanos>

¹⁹ Realizing Human Rights through Government Budgets, a pags. 39.

²⁰ ««Documentos disponíveis» são documentos publicados on-line num site oficial do governo dentro dos prazos. *Open Budget Survey 2017*.

Os dados do *Open Budget Survey* de 2017 ²¹ mostram que os governos de todo o mundo estão a disponibilizar menos informação sobre a forma como gastam o dinheiro público, sendo que a queda mais drástica deu-se na África Subsariana, onde os dados médios de transparência orçamental desceram cerca de 11 pontos entre 2015 e 2017.

A verdade é que, volvidos 10 anos em que o progresso em matéria de transparência era evidente, constata-se que, nos últimos dois anos, a transparência tem vindo a diminuir de forma abrupta, o que se mostra muito preocupante (cerca de três quartos dos países avaliados não publicam informações orçamentais suficientes (pontuação igual ou superior a 61), comprometendo seriamente a capacidade dos cidadãos em todo o mundo de responsabilizar o governo pelo uso eficiente dos recursos públicos.

II.1. – DAS DIFERENTES FASES DO PROCESSO ORÇAMENTAL

II.1.1. - A FASE DA FORMULAÇÃO

Na fase de formulação, o Executivo elabora a sua proposta de orçamento para o ano fiscal subsequente.

O Governo, por intermédio do membro do Governo responsável pelas Finanças, assume a responsabilidade do procedimento – o Ministro das Finanças, de acordo com as linhas orientadoras definidas pelo Conselho de Ministros, formula instruções, agrega as propostas das restantes áreas governativas e dos outros órgãos do Estado e procede à consolidação da Proposta de Orçamento do Executivo, a qual será aprovada em Conselho de Ministros em momento prévio à respetiva entrega ao órgão representativo

²¹ O Open Budget Survey (OBS) - da responsabilidade da International Budget Partnership - tem como finalidade apreciar a transparência orçamental com base em vários indicadores, como o montante e a pontualidade das informações orçamentais que os governos disponibilizam publicamente, atribuindo a cada país uma pontuação entre 0 e 100, a qual determina a sua classificação no índice de Orçamento Aberto. O inquérito é realizado por investigadores independentes que respondem a um conjunto de perguntas factuais em cada um dos 115 países avaliados. Os resultados de cada país são depois analisados por um perito anónimo e é também dada aos governos a oportunidade de realizarem comentários. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>

do poder legislativo - Assembleia da República / Senado / Câmara Alta / Câmara de Representantes, etc.

São, usualmente, elaborados, nesta fase, dois grandes documentos:

- A Declaração Pré-Orçamento, que evidencia as linhas orientadoras do orçamento, nomeadamente as de política fiscal; e,
- A Proposta de Orçamento do Executivo(POE), que é o documento detalhado do orçamento, com a pormenorização das despesas previstas realizar e das receitas expectáveis de arrecadar. Por forma a que o público possa consultar este documento, o mesmo deve ser disponibilizado pelo governo (no website do Ministério das Finanças, por exemplo). Tal consubstancia uma concretização do direito à informação (artigo 19.º do PIDCP) e até do próprio artigo 25.º do PIDCP, pois só quem está devidamente informado pode participar na vida pública do seu país.

As organizações da sociedade civil, nos países que disponibilizam a Declaração Pré-Orçamental (documento que estabelece os pressupostos macroeconómicos do governo, os níveis de receita e despesa, os limites da dívida e do déficit, etc.), ao procederem à sua análise, podem vir a influenciar, pretende-se que positivamente, a Proposta de Orçamento do Executivo.

A Proposta de Orçamento do Executivo (POE) deve, assim, não só ser disponibilizado a tempo de que seja possível às pessoas/ cidadãos terem uma opinião sobre as prioridades refletidas no orçamento antes de qualquer votação que venha a recair sobre este, como acima afirmado, mas, também, ser apresentada num formato inteligível, que permita a apreensão do respetivo conteúdo (caso do Orçamento Cidadão (OC))²².

Deste modo, nesta fase, em que se propõem as principais medidas fiscais para o ano subsequente, decidem-se quais as receitas a obter e de que forma se pretende fazê-lo

²² O Orçamento Cidadão é um documento que resume o Orçamento do Estado (OE) nos seus pontos essenciais. Pretende-se, através de quadros e tabelas simplificados, a fácil compreensão pelos eleitores das prioridades e decisões implícitas na política orçamental. *vide*:http://www.dgo.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2015/OCid_2015.pdf;
http://www.dgo.pt/noticias/Paginas/OE_OrcamentoCidadao.aspx
<https://www.portugal.gov.pt/media/1348545/orcamento%20cidadao.pdf>

É, pois, agora, o momento adequado para questionar se a política fiscal proposta constitui um instrumento relevante da justiça social redistributiva? Se as receitas são obtidas através de impostos progressivos, regressivos, proporcionais, através de taxas ou contribuições? Se se segue uma política de receita acente num orçamento baseado em necessidades, ou ficam os gastos dependentes da receita disponíveis? Se são respeitados os princípios da equidade e da universalidade? Como serão feitas as alocações?irá respeitar-se o princípio da não discriminação?

«Na verdade, ao estabelecer o envelope fiscal, o governo não está só a realizar um exercício técnico, está a fazer um conjunto de escolhas políticas. Em conformidade com os compromissos estabelecidos, essas escolhas devem ser informadas e devem responder às obrigações de direitos humanos do governo. Por outras palavras, essas obrigações de direitos humanos devem enformar as negociações subjacentes à definição do envelope fiscal.»²³

Adotam-se, também neste momento, as principais decisões sobre como alocar as receitas, sendo essencial atender ao princípio da não discriminação, pois, as formas mais comuns de discriminação nas Proposta de Orçamento do Executivo são as discriminações baseadas no género, étnia e estatuto socioeconómico.

«A discriminação é muitas vezes multidimensional, porque, por exemplo, as minorias étnicas são muitas vezes as mais pobres, e as mulheres são tipicamente as mais pobres. Um orçamento de direitos humanos abrange os esforços para garantir a não discriminação e o avanço da igualdade entre todos, incluindo as mulheres, as crianças, os pobres, as minorias, os povos indígenas, os idosos, as pessoas com deficiência e outros grupos.»²⁴

«As políticas, programas e planos do governo devem refletir as suas obrigações de direitos humanos, e devem ser desenvolvidos e implementados de forma a garantir a realização dos direitos humanos. Um passo fundamental no processo de implementação de políticas, programas e planos é assegurar que as alocações na Proposta de Orçamento do Executivo sejam baseadas numa análise completa e realista dos recursos necessários

²³ Realizing Human Rights through Government Budgets, a pags.52.

²⁴ *Idem* a pags. 90.

para realizá-las.»²⁵

II.1.2. - A FASE DA APROVAÇÃO

Na fase de Aprovação, o órgão representativo do poder legislativo procede à aprovação, com ou sem alterações, da Proposta de Orçamento do Executivo, por forma a que possa entrar em vigor.

O papel desempenhado pelo órgão representativo do poder legislativo na concretização dos direitos humanos é mais evidente nesta fase, pois, será agora que este tem a oportunidade de examinar as várias propostas do Executivo e posicionar-se quanto às mesmas, aprovando-as, rejeitando-as ou alterando-as.

Normalmente, as discussões e correspondentes deliberações acontecem ao nível das Comissões Especializadas. Após essas deliberações, o legislador faz emendas à POE e depois vota sobre elas.

Uma vez aprovado, o Executivo pode começar a executar o Orçamento do Estado (OE), o qual constitui o instrumento orçamental de maior relevância para a execução das políticas públicas.

II.1.3. - A FASE DA EXECUÇÃO

Durante a Fase da Execução, o Executivo gasta de acordo com os objetivos consignados, assistindo-lhe, todavia, a faculdade de, em casos delimitados, proceder a alterações orçamentais, com eventual impacto ao nível da concretização dos direitos humanos.

No decorrer da execução do Orçamento devem ser elaborados dois relatórios: um relatório no decurso do ano e um relatório de fim de ano, e, ainda, uma revisão semestral.

No relatório do decurso do ano devem ser identificadas as receitas cobradas até então,

²⁵ *Idem*, a pags. 112.

bem como das despesas efetivamente realizadas, bem como a explicitação da dívida, caso exista. Este documento pode ter periodicidade trimestral ou mensal.

A Revisão semestral contém uma atualização sobre «a implementação do exercício fiscal, incluindo uma análise dos pressupostos económicos e uma previsão do resultado orçamental».²⁶

Do Relatório de fim de ano constam as contas do governo no final do exercício fiscal, devendo incluir, se possível, «a avaliação do progresso feito no sentido de alcançar os objetivos da política fiscal».²⁷

A execução é absolutamente determinante para que se concretizem os direitos humanos, pois as políticas e os planos adotados podem até ter sido primorosamente elaborados, e as alocações no orçamento podem refletir, com rigorosa precisão, os custos de realização dessas políticas e planos, mas, mesmo os melhores planos podem não vir a ser concretizados - sem despesas adequadas, as políticas e os planos sólidos não são bem realizados.

Os Governos devem, nessa medida, monitorar com precisão o impacto das despesas que realizam para assegurar que os fundos são usados de modo efetivo com vista à realização dos direitos das pessoas. Ao mesmo tempo, devem avaliar regularmente o impacto das despesas para garantir que os fundos são gastos de forma não discriminatória e que o respetivo impacto se traduz no acesso igualitário das pessoas ao gozo de seus direitos. O princípio da não discriminação deve ser respeitado durante todo o processo orçamental, incluindo durante a fase da execução. A não discriminação é uma obrigação imediata e transversal que está incluída em todos os tratados internacionais de direitos humanos e se aplica a todos os direitos. Consequentemente, as despesas associadas à concretização de todo e qualquer direito devem estar de acordo com essa obrigação.

«O governo deve, ainda, desenvolver todas as iniciativas para garantir que, na forma como executa o orçamento, está a cumprir as suas obrigações de adotar medidas apropriadas para realizar todos os direitos e a usar o máximo de recursos disponíveis para

²⁶ Open Budget Survey 2017, a pags. 10.

²⁷ *Idem.*

realizar esses direitos. Em particular, deve assegurar que os fundos alocados em áreas relacionadas a direitos humanos sejam totalmente gastos nessas áreas, não sejam gastos de maneira perdulária e não sejam desviadas ilegalmente. Assim, a persistente subutilização de alocações relacionadas a direitos humanos ou gastos dessas alocações em áreas não relacionadas com direitos humanos constitui uma falha do governo em cumprir com essas obrigações. Ao mesmo tempo, o desperdício de gastos e alocações e o desvio ilegal de tais fundos é simultaneamente um fracasso do governo em cumprir com suas obrigações de direitos humanos. »²⁸

II.1.4. – A FASE DA AVALIAÇÃO E AUDITORIA

Na fase da avaliação e auditoria observa-se a execução do orçamento do ano anterior, com especial enfoque no cumprimento das disposições legais associadas ao processo de realização da despesa. As contas são fiscalizadas por uma instituição de auditoria independente.

A entidade auditora, usualmente um Tribunal de Contas, elabora um Relatório em que procede a uma análise sobre a conformidade legal das contas, por referência ao ano fiscal cessante.

É de notar que, em todas as fases deve ser disponibilizado, como já referido supra, o designado «Orçamento Cidadão», «que é uma versão mais simples e menos técnica da proposta de orçamento do executivo ou do orçamento promulgado do governo, concebida para transmitir as principais informações ao público. As versões dos cidadãos de outros documentos são igualmente desejáveis».²⁹

Em 2017, apenas 57 dos 115 países inquiridos no âmbito do *Open Budget Survey* publicaram o «Orçamento Cidadão», - dos 115 países que participaram no inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017, apenas 50 publicaram a declaração pré- orçamental e 88 a proposta de orçamento do executivo. Já quanto ao Orçamento promulgado, em 115 países 100 publicaram este documento.

Quanto à fase da execução, em 115 países 80 publicaram o relatório durante o ano, 33

²⁸ Realizing Human Rights through Government Budgets, a pags.133.

²⁹ Open Budget Survey 2017.

publicaram a revisão semestral e 76 publicaram o relatório do fim do ano. Finalmente, quanto ao relatório de auditoria, 77 países publicaram-no³⁰.

Ainda de acordo com os dados constantes do *Open Budget Survey 2017*, os países mais transparentes, com pontuação de 89 em 100, são a Nova Zelândia e a África do Sul, sendo os menos transparentes, com pontuação de 0 em 100, a Nigéria, a Venezuela, a Guiné Equatorial, o Lesoto, o Qatar e, finalmente, o Líbano.³¹

II.2. - DA IMPORTÂNCIA DOS DIVERSOS AGENTES

II.2.1. - O ESTADO

Como salientado em II.1., o Processo Orçamental ocorre principalmente no âmbito do Executivo.

O Ministro das Finanças detem, normalmente, uma grande responsabilidade na formulação do Orçamento e, conseqüentemente, na formulação das políticas orçamental e fiscal. Em colaboração com os outros Ministérios, decide que percentagem do Orçamento do Estado deve ser atribuído a cada um deles, decisões que devem ser adotadas em face dos diferentes tipos de direitos e de obrigações (positivas ou negativas).

Nessa medida, a responsabilidade do Ministro das Finanças não é apenas técnica, estando associada à promoção, ou não, dos direitos humanos, consoante as políticas prosseguidas. O Ministro das Finanças é responsável por assegurar que o Orçamento do Estado é formulado, e depois implementado, em conformidade com as obrigações positivas e negativas de direitos humanos.

Deste modo, o Ministro das Finanças deve, permanentemente, questionar-se, e questionar os respetivos serviços, sobre se as receitas, as aloções e as despesas são adequadas para a realização dos direitos humanos? Se está o Governo a utilizar o máximo de recursos

³⁰ Vide Anexo I.

³¹ Vide <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>

disponíveis para a realização dos diversos direitos nos termos do artigo 2.º do PIDESC? Se estão a ser implementadas medidas para a realização progressiva dos direitos? Se está o Governo no seu todo, e cada um dos Ministérios *de per si*, a cumprir a obrigação de não discriminação nas suas políticas? Se durante o decurso do processo orçamental foram e estão a ser tidos em conta os interesses da sociedade civil? Se foram e estão a ser ouvidos os interessados? Se foram publicitados nos sites e atempadamente os vários documentos informativos? Se foi publicado um orçamento cidadão? Se foram garantidos os artigos 19.º e 25.º do PIDCP? Se as políticas adotadas se baseam na equidade? universidade? E transparência?

É absolutamente crítico que o Orçamento do Estado reflita as prioridades do Governo, as quais devem estar diretamente relacionadas com o respeito, a proteção e a promoção dos direitos humanos. Mas não basta! Tem que haver uma correspondência na efetiva execução do Orçamento.

A iniciativa internacional OBS recomenda (a título de exemplo), conseqüentemente, que, em 2018, os Executivos dos vários países participantes:

- Se comprometam a alcançar resultados superiores a 60 no Índice do Orçamento Aberto - de forma consistente e continuada – 60 é o número que indica a disponibilização da informação orçamental mínima necessária que permita a participação do público em geral - e que cumprem com o disposto nos artigos 19.º e 25.º do PIDCP. Apenas 5 países detêm, presentemente, pontuação entre 81 e 100 - Extensive Information Available (Extensa informação disponível), sendo que 21 países têm pontuação entre 61 e 80 - Substantial Information Available (Informação substancial disponível). Assim, dos 115 países participantes, 89 estão abaixo do nível mínimo necessário de transparência.

Para tal, os executivos devem, por exemplo, publicar todos os documentos referentes a todas as fases do processo orçamental em sites oficiais do governo e dentro dos respetivos prazos, de forma a possibilitar um maior acesso à informação orçamental por parte da população e, conseqüentemente, permitindo um maior acesso da sociedade civil na vida política do seu país;

- Criem mecanismos de participação, de forma a garantir que os grupos mais vulneráveis (minorias, mulheres, crianças, deficientes) sejam ouvidos durante todo o processo orçamental. Devem ser desenvolvidos mais esforços para garantir que todos são ouvidos durante o processo e não apenas os grupos que geralmente são mais beneficiados;
- Criem ou incentivem o reforço do número de Instituições Superiores de Auditoria e de Instituições Fiscais Independentes.

II.2.2. - A SOCIEDADE CIVIL

A Sociedade Civil e as Organizações da Sociedade Civil (doravante OSC) desempenham um papel importantíssimo que no concerne ao processo orçamental.

Na verdade, a intervenção das OSC permite potenciar as políticas orçamentais através, por exemplo, da disponibilização de informações sobre as suas mais diversas necessidades.

Ao mesmo tempo, é hoje comumente aceite que os cidadãos devem ter o direito a serem informados (artigo 19.º do PIDCP) e a participar (artigo 25.º do PIDCP), efetiva e ativamente, nos vários processos e decisões políticas.

O fortalecimento do papel da sociedade civil no que respeita, em concreto, à participação no processo orçamental é determinante na construção de uma sociedade democrática mais aberta e participativa – nomeadamente, responsabilizando o executivo pela utilização inapropriada ou indevida dos recursos públicos.

Nas palavras de Kofi Annan, ex-Secretário-Geral da ONU " *A corrupção é uma praga insidiosa que tem uma ampla gama de efeitos corrosivos nas sociedades. Mina a democracia e o Estado de direito, distorce os mercados, corrói a qualidade de vida e permite o florescimento do crime organizado, do terrorismo e de outras ameaças à segurança humana. Esse fenómeno é encontrado em todos os países grandes e pequenos, ricos e pobres, mas é no mundo em desenvolvimento que seus efeitos são mais destrutivos.*

A corrupção afeta os pobres de maneira desproporcional, desviando fundos destinados ao desenvolvimento, minando a capacidade do governo de fornecer serviços básicos, alimentando a desigualdade e a injustiça, e desencorajando a ajuda e o investimento estrangeiros. A corrupção é um elemento chave no baixo desempenho económico e um grande obstáculo à redução da pobreza e ao desenvolvimento”.

Deste modo, quanto mais transparente e participativo for todo o processo de elaboração, aprovação e execução do Orçamento do Estado, menor os riscos de corrupção e fraude associados.

Conscientes de que as barreiras à participação da sociedade civil no processo, tanto legais, como institucionais e políticas, são prejudiciais, os Estados estão a desenvolver esforços no sentido de que os orçamentos sejam cada vez mais abertos ao cidadão (*vide, Open Budget Survey*).

«As organizações da sociedade civil devem continuar a defender uma maior transparência e participação na orçamentação, mas devem também recorrer às informações orçamentais disponíveis e envolver-se em debates orçamentais na medida do possível. Manter a exigência de informações orçamentais e procurar exercer influência no processo orçamental deve ser algo contínuo se os Governos produzirem e publicarem de forma consistente a maioria das informações orçamentais importantes».

«Acreditamos que a sociedade civil também pode desenvolver alianças mais amplas em apoio à reforma orçamental trabalhando com uma vasta gama de atores, desde movimentos sociais a campeões do governo e a entidades do sector privado, por forma a forjarem coligações mais fortes que possam promover alterações mais profundas nas práticas governamentais. As reformas sistémicas requerem pressão de muitos quadrantes diferentes e requerem activistas que procurem novos aliados e novas formas de enquadrar desafios antigos.

Por fim, a sociedade civil deve defender uma maior inclusão dos mecanismos de participação governamental, para que as vozes mais vulneráveis sejam ouvidas.

As organizações da sociedade civil estão bem colocadas para propor novos mecanismos ou formas de adaptar mecanismos existentes que facilitem a participação no processo orçamental por pessoas com mais necessidades.

A sociedade civil pode também trabalhar com grupos marginalizados encorajando-os a aproveitar as oportunidades de participação existentes e levando-os a expandir essas oportunidades». ³²

II.2.3. - OS MEDIA

Os Media podem e devem desempenhar um relevante papel no processo orçamental, ao terem como missão manter o público permanentemente informado.

Por outro lado, atenta a capacidade de divulgação ampla de que os Media dispõem, as partes interessadas no processo orçamental procuram-nos como forma de potenciar o apoio às posições que defendem.

Não é por isso de estranhar ver membros do Governo, representantes da sociedade civil e outros agentes realizarem, regularmente, e um pouco por todo o mundo, conferências de imprensa e emitirem declarações à imprensa, especialmente durante as etapas de formulação e promulgação do orçamento.

Verifica-se, aliás, que, em alguns países, há um controlo dos Media pelos governos, por forma a que estes desempenhem um papel formal na divulgação das posições do governo. ³³

Saliente-se, ainda, o facto de as organizações da sociedade civil poderem, como forma de promover os seus objetivos, ajudar a fortalecer a capacidade dos meios de comunicação social para realizarem a cobertura do processo orçamental, fornecendo informações básicas, relatórios ou até cursos de formações sobre questões orçamentais.

II.2.4. - OS PAÍSES DOADORES

Os países doadores e, bem assim, as instituições que prestam assistência a outros países tem um papel do maior significado no âmbito dos processos orçamentais dos países

³² Open Budget Survey 2017 - Recomendações.

³³ *Idem*

beneficiários - incluindo na forma como estes últimos administram os recursos públicos.

A influência das organizações de doadores bilaterais e multilaterais pode revestir múltiplas formas e afetar positivamente a transparência e a responsabilização orçamental dos países beneficiários da ajuda - incentivando os governos a disponibilizar publicamente informações orçamentais ou comprometendo-se a canalizar a respetiva ajuda diretamente para o orçamento do governo, em países onde os orçamentos são mais transparentes.³⁴

II.2.5. - AS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE AUDITORIA

As Instituições Superiores de Auditoria (SAI) agem na quarta fase do processo orçamental, que é a fase da auditoria.

Como órgãos de fiscalização das finanças públicas, aos órgãos de auditoria compete a fiscalização do cumprimento das diversas regras orçamentais.

As organizações da sociedade civil podem ajudar estes órgãos de fiscalização na sua avaliação do desempenho do governo, transmitindo informações sobre problemas na prestação de serviços e possíveis casos de uso indevido de fundos públicos. Na verdade, a relação entre os órgãos de auditoria e os cidadãos é bastante estreita. «Nem os cidadãos mais ativos conseguem substituir órgãos de fiscalização dedicados que tenham o mandato e os recursos para verificar o ramo executivo». «Ao mesmo tempo, sem cidadãos ativos, as instituições de fiscalização ficam enfraquecidas. Os cidadãos ativos partilham informações com os auditores e os legisladores sobre áreas onde o governo não está a alcançar os objetivos. As opiniões destes cidadãos devem também ajudar os órgãos de fiscalização a focar-se nas áreas em que tem mais impacto».³⁵

As organizações da sociedade civil podem ajudar estes órgãos de fiscalização na sua avaliação do desempenho do governo, transmitindo informações sobre problemas na prestação de serviços e possíveis casos de uso indevido de fundos públicos.

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.*

O órgão representativo do poder legislativo utiliza os resultados da auditoria para comprovar se o executivo implementou o orçamento de acordo com as disposições da lei, sendo então responsável por atuar sobre as conclusões.

Em vários países, os relatórios de auditoria são tornados públicos, o que habilita qualquer cidadão ou organização, sentindo-se lesados, a exigir responsabilidade do governo.

As SAI's desempenham, também, um papel absolutamente crítico na luta contra a corrupção, facilitando a boa governança e promovendo uma gestão financeira pública mais eficaz.

Às SAI's juntam-se as instituições fiscais independentes (doravante IFI), que são órgãos técnicos financiados pelo governo para fazerem análises independentes e objetivas da economia e do orçamento. A sua função é reforçar a credibilidade das finanças públicas, garantindo que as previsões e as análises do governo são rigorosas ou fornecendo uma verificação adicional e independente aos números do governo. O interesse nas IFI é encorajador, uma vez que estes órgãos também podem ajudar a recuperar a popularidade do governo. Contudo, existem ainda muito poucas instituições a funcionar em todo o mundo. Na prática, as IFI assumem geralmente uma de duas formas: gabinetes orçamentais parlamentares ou conselhos fiscais.

II.3. - DA RELAÇÃO COM A UNIÃO EUROPEIA

O processo de adesão à União Europeia (UE) impôs importantes limites à soberania nacional dos Estados.

Desde logo, o Tratado de Maastricht, que criou a União Monetária, impôs uma marcante disciplina orçamental, ao definir os défices e as dívidas dos governos, o que determinou a perda da soberania orçamental plena.

Aliás, o Tratado Orçamental (de 1 de janeiro de 2013, mas, anteriormente – 1996 - o Pacto de Estabilidade e Crescimento) - foi celebrado com o objetivo de reforçar a vertente económica da União Económica e Monetária (UEM), através de uma tripla ação:

promoção da disciplina orçamental; reforço da coordenação das políticas económicas; e aprofundamento da governação da zona euro.

Há ainda que sublinhar que o semestre Europeu, instituído em 2010, é um ciclo que visa permitir aos países da UE coordenarem as políticas económicas ao longo de todo o ano e adoptar medidas para fazer face aos desafios económicos com que se confronta a UE.

Os objetivos do semestre Europeu são: garantir a solidez das finanças públicas (défices públicos excessivos); evitar desequilíbrios macroeconómicos excessivos na União Europeia; apoiar reformas estruturais a fim de criar mais emprego e crescimento e, por fim, estimular o investimento e as políticas necessárias para dar resposta às recomendações específicas por país, com base nas ações que considere apropriadas.

Focando-nos nas competências dos vários órgãos da União Europeia, constata-se que, todos os anos, a Comissão procede a uma análise pormenorizada dos planos de reformas orçamentais, macroeconómicas e estruturais de cada país. Em seguida, dirige ao Governo de cada país da UE recomendações específicas para os 12 a 18 meses seguintes. Além disso, supervisiona os esforços dos países da UE para alcançar as metas da Estratégia 2020.

O Conselho Europeu, por seu turno, apropriando-se das propostas da Comissão, adota-as formalmente, competindo aos governos nacionais tomar as decisões internas ao seu país.

III.1. - O PROCEDIMENTO ORÇAMENTAL EM PORTUGAL

O procedimento orçamental em Portugal estriba-se no artigo 106.º da CRP e na Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que entrou em vigor em 12 de setembro de 2015, com exceção dos artigos 3.º e 20.º a 76.º que só produzem efeitos a 12 de setembro de 2018.

III.1.1. - PRIMEIRA FASE DO PROCEDIMENTO ORÇAMENTAL: INÍCIO DO PROCESSO

O Procedimento Orçamental inicia-se com a apresentação, pelo Governo, à Assembleia da República (AR), dos seguintes documentos:

- Proposta de Lei das Grandes Opções em Matéria de Planeamento e de Programação Orçamental Plurianual– Lei das Grandes Opções (LGO) contendo o cenário macroeconómico à data e evolução previsível e;
- A atualização do Programa de Estabilidade (PE).

A Proposta de Lei das Grandes Opções em matéria de Planeamento e de Programação Orçamental Plurianual – Lei das Grandes Opções (LGO) é apresentada à Assembleia da República (AR) até dia 15 de abril, sendo acompanhada de nota explicativa contendo a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental.

A Assembleia da República (AR) aprova a LGO no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação.

A LGO é estruturada em 2 partes:

- Na identificação e planeamento das opções de política económica, e
- Na programação orçamental plurianual, para os subsectores da administração central e segurança social – concretiza-se através do Quadro Plurianual das

Despesas Públicas (QPDP).

O QPDP define:

- O limite da despesa total, compatível com os objetivos constantes do PE;
- Os limites de despesa para cada missão de base orgânica;
- As projeções de receitas por fonte de financiamento.

Anualmente o Governo apresenta o quadro plurianual que inclui o ano em curso e os quatro anos seguintes, bem como os mapas respeitantes ao valor acumulado dos compromissos contratados.

No que respeita à atualização do Programa de Estabilidade (PE), o Governo apresenta AR a atualização do PE, para os quatro anos seguintes, até 15 de abril, sendo o mesmo apreciado pela AR no prazo de 10 dias, a contar da data da sua apresentação. A revisão anual do PE inclui um projeto de atualização do quadro plurianual das despesas e das receitas públicas.

Finalmente, o Governo procede ao envio, à Comissão Europeia, da atualização do PE até final de abril.

III.1.2. - SEGUNDA FASE DO PROCESSO ORÇAMENTAL: FASE DOS TRABALHOS PREPARATÓRIOS

Nesta fase, a Direção - Geral do Orçamento (DGO) define as regras que orientam a elaboração do projeto de orçamento por cada uma das entidades constantes da Circular de Elaboração do Orçamento do Estado (...) em paralelo, a nível governamental, ocorrem as negociações tendo em vista eventuais ajustes aos limites de despesa por programa orçamental fixados no QPPO.”³⁶

³⁶ <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/ConhecerProcessoElaboracaoOE/index.html>

III.1.3. - TERCEIRA FASE DO PROCESSO ORÇAMENTAL: PROPOSTA DE ORÇAMENTO

De acordo com o calendário aprovado, as entidades da Administração Central dispõem de um período (normalmente de duas a três semanas) para submeter o respetivo projeto de orçamento, bem como todos os elementos que o devem acompanhar (conforme previamente estipulado na Circular de Preparação do Orçamento do Estado), no sistema do Orçamento do Estado (SOE) ou através de portal online da DGO.

III.1.4. - QUARTA FASE DO PROCESSO ORÇAMENTAL: ANÁLISE E DECISÃO:

«Findo o período estabelecido para o carregamento dos projetos de orçamento, a DGO elabora relatórios preliminares por programa orçamental sobre as propostas de orçamento das entidades, a submeter à Tutela. De igual modo, a DGO prepara e elabora a estimativa da conta das Administrações Públicas para o ano em curso e uma previsão para o ano a que respeita o OE, tanto em Contabilidade Pública (ou seja, na ótica de caixa, dos recebimentos e pagamentos) quanto em Contabilidade Nacional (contabilidade de acréscimo, de acordo com o Sistema Europeu de Contas), que envia igualmente à Tutela. Com base nesses elementos e na avaliação da adequação dos resultados das contas aos objetivos para o saldo global das Administrações Públicas para os dois anos, tomam-se decisões a nível governamental quanto aos ajustamentos a proceder, sendo que os que sejam relativos ao ano a que respeita o OE constituem alterações às propostas de orçamento registadas pelas entidades. Igualmente nesta fase, são tomadas decisões quanto ao nível de cativações a incidir sobre as dotações orçamentais, isto é, verbas que, mesmo fazendo parte do orçamento de cada entidade, só podem ser utilizadas durante a execução orçamental com a autorização do Ministro das Finanças».³⁷

³⁷ *Idem*

III.1.5. - QUINTA FASE: ELABORAÇÃO E APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE LOE

O Governo elabora e apresenta à AR, até 1 de outubro de cada ano, a proposta de LOE para o ano económico seguinte.

Dentro do mesmo prazo, o Governo envia a proposta de LOE à CE, para efeitos de emissão das recomendações nacionais específicas.

Acompanham a proposta de LOE os seguintes elementos:

- Um articulado da Proposta de Lei;
- Os mapas contabilísticos que integram a Proposta de Lei;
- Demonstrações orçamentais e financeiras;
- Relatório (contém a apresentação e justificação da política orçamental proposta),
e
- Elementos informativos.

Em sede de Conselho de Ministros, é formalmente aprovada a Proposta de Orçamento do Estado apresentada à AR e à CE.

III.1.6. – SEXTA FASE: DISCUSSÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA DE LOE

A proposta de LOE é discutida e votada nos termos do disposto na Constituição, na Lei de Enquadramento Orçamental e no Regimento da AR;

Na primeira fase, o Plenário da AR discute e vota na generalidade. Seguidamente baixa às Comissões Especializadas para discussão na especialidade.

O Tribunal de Contas é ouvido pela AR, relativamente às recomendações do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado.

III.2. - EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO: COMPETÊNCIA

O Governo define por Decreto-Lei:

- As operações de execução orçamental da competência dos membros do Governo e dos dirigentes dos serviços e organismos;
- As normas de execução do orçamento do Estado, incluindo as relativas ao orçamento dos serviços e entidades dos subsectores da administração central e da segurança social.

Durante o ano económico, e sempre que tal se justifique para a execução orçamental, o Governo pode aprovar outros Decretos-Leis.

A DGO emite, na sequência do Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO), uma ou mais, Circulares.

O Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) contém, nomeadamente:

- A indicação das despesas ou pagamentos cuja autorização depende da intervenção das entidades gestoras;
- Os prazos para autorização de despesas;
- As demais normas necessárias para a execução do OE e de cada um dos orçamentos por ele abrangidos.

O DLEO é aprovado até ao 15 ° dia após a entrada em vigor da LOE.

III.3. - DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

A Entidade Contabilística Estado (ECE) e as entidades públicas elaboram até 31 de março do ano seguinte ao ano económico a que as contas respeitam, os respetivos documentos de prestação de contas que entregam ao membro do Governo responsável pela área das finanças, ao membro do Governo da tutela e ao Tribunal de Contas.

Os documentos de prestação de contas integram:

- O relatório de gestão;
- As demonstrações orçamentais e financeiras;
- Outros documentos exigidos por lei.

III.4. - CONTA GERAL DO ESTADO

O Governo submete à AR até 15 de maio do ano seguinte ao ano económico a que as mesmas respeitam, as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas dos subsectores da administração central e da segurança social;

A Conta Geral do Estado é submetida a parecer e certificação do Tribunal de Contas até 15 de maio;

O Tribunal de Contas submete até 30 de setembro à AR o parecer e a respetiva certificação.

III.5. - CONTROLO E RESPONSABILIDADES

A Execução do Orçamento do Estado, incluindo o da Segurança Social, é objeto de controlo administrativo, jurisdicional e político.

O controlo administrativo (sistema de controlo da administração financeira do Estado) – compreende os domínios: orçamental, económico, financeiro e patrimonial e é integrado pela própria entidade responsável pela execução, pelos órgãos de fiscalização interna, pelas entidades hierarquicamente superiores e de superintendência ou de tutela e pelos organismos de inspeção e de controlo do setor das administrações públicas.

O Controlo jurisdicional compete ao Tribunal de Contas, competindo à AR o controlo político.

IV - DIREITOS HUMANOS E DECISÃO ORÇAMENTAL: PREOCUPAÇÃO EFETIVA NO EXEMPLO PORTUGUÊS?

Como explanado em I., os Estados cumprem as suas obrigações de direitos humanos através de orçamentos que realizem esses mesmos direitos.

Durante o processo orçamental, deve atender-se aos diferentes tipos de obrigações estaduais, sendo necessário, em particular, atender à distinção entre obrigações negativas e positivas (*vide* I.2).

Há, todavia, obrigações que pressupõem mais recursos do que outras. As obrigações negativas, estando associadas a não ações estaduais, ou não envolvem custos ou estes são diminutos. Já as obrigações positivas implicam o uso de mais recursos (e aqui é preciso ter sempre presente o princípio do uso do máximo de recursos disponíveis, do princípio da realização progressiva do direito, etc).

No caso português, e analisando os dados de 2017³⁸, vemos que foram realizados mais gastos em áreas como a Segurança e Ações Sociais, a Educação e a Saúde, o que denota, aparentemente, uma maior preocupação com o cumprimento das obrigações de DIDH.

No que concerne à vertente da Participação Pública e Transparência³⁹, há que salientar que os dados de 2017 do Open Budget survey revelam que Portugal tem um valor de 66 em 100 de transparência no índice do orçamento aberto (o que significa que Portugal fornece ao público informações substanciais sobre o orçamento); 15 em 100 de participação Pública, o que significa que Portugal fornece poucas oportunidades para o público participar no processo orçamental; 72 em 100 na fiscalização orçamental (pelo poder legislativo e pela instituição superior de auditoria) o que significa que o poder legislativo e a instituição superior de auditoria portuguesa fornecem uma fiscalização

³⁸ https://online.dgo.pt/DadosCidadao/Orcamento_CG.Entrada.aspx

³⁹ É importante observar que o governo de Portugal criou recentemente um programa de orçamentação participativa a nível nacional designado Orçamento Participativo de Portugal (OPP). Esta nova iniciativa será avaliada na próxima ronda do Inquérito sobre o Orçamento Aberto. <https://opp.gov.pt/>

adequada do orçamento.^{40 41}

A Declaração Pré-orçamental é, desde 2012, elaborada e disponibilizada ao público; a Proposta de Orçamento do Executivo é, do mesmo modo, organizada e disponibilizada ao público; o mesmo se verifica com o Orçamento promulgado; O Orçamento Cidadão, por sua vez, não é preparado desde 2015; os relatórios no decurso do ano são produzidos e disponibilizados ao público; a revisão semestral não é produzida; o relatório do fim do ano é produzido e publicado e o relatório de auditoria é produzido e disponibilizado ao público.⁴²

Constata-se que, desde 2015, Portugal tem vindo a reduzir a informação orçamental que disponibiliza: não tem elaborado o Orçamento Cidadão, apesar de alguns esforços no sentido de fornecer informações orçamentais de fácil compreensão on-line.

No que respeita à Fiscalização Orçamental,^{43 44} as principais barreiras a uma fiscalização legislativa eficaz são:

- “Uma comissão legislativa não publica relatórios online do seu exame à implementação orçamental durante o ano.
- Na prática, à medida que o orçamento é implementado, o poder legislativo não é consultado caso o governo reduza despesas devido a défice de receitas.
- Uma comissão legislativa não publica relatórios online sobre o exame que faz ao

⁴⁰ O Inquérito sobre o Orçamento Aberto recorre a 109 indicadores igualmente ponderados para determinar a transparência orçamental. Estes indicadores avaliam se o governo central disponibiliza atempadamente os oito principais documentos orçamentais ao público e se esses documentos apresentam informações orçamentais abrangentes e úteis. Este inquérito é a única avaliação mundial comparativa e independente de transparência orçamental, fiscalização e participação a nível nacional.

⁴¹ Vide Anexo II.

⁴² Vide Anexo III e IV.

⁴³ O Inquérito sobre o Orçamento Aberto examina o papel dos poderes legislativos, das instituições superiores de auditoria e de instituições fiscais independentes no processo orçamental e em que medida conseguem fiscalizar o orçamento de forma eficaz. Estas instituições desempenham um papel crítico, frequentemente consagrado nas constituições ou legislações nacionais, em termos de planeamento e supervisão da implementação dos orçamentos.

⁴⁴ Fiscalização por uma instituição fiscal independente. Portugal dispõe de duas Instituições Fiscais Independentes (IFI), o Conselho de Finanças Públicas (CFP) e a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO).

relatório de auditoria.»⁴⁵

De acordo com o relatório do Open Budget Survey 2017, «O poder legislativo oferece uma fiscalização adequada durante o ciclo orçamental. Este resultado reflecte que o poder legislativo oferece uma fiscalização adequada durante a fase de planificação do ciclo orçamental e uma fiscalização limitada durante a fase de implementação do ciclo orçamental. A instituição suprema de auditoria oferece fiscalização orçamental adequada. Ao abrigo da lei, tem poder discricionário total para realizar as auditorias que considere adequadas. Além disso, o chefe da instituição é nomeado pelo poder legislativo ou judicial e não pode ser destituído sem aprovação legislativa ou judicial, o que reforça a sua independência. Contudo, são oferecidos recursos insuficientes à instituição superior de auditoria para cumprir o seu mandato e os seus processos de auditoria não são regularmente revistos por uma agência independente.»

No que concerne à Participação e Transparência, segundo a Iniciativa Open Budget Survey 2017, Portugal deve dar prioridade às seguintes ações de modo a melhorar a participação no processo orçamental (que é de 15/100):

- «Produzir e publicar uma revisão semestral e um orçamento para os cidadãos;
- Aumentar as informações fornecidas na Proposta Orçamental do Executivo, fornecendo detalhes adicionais sobre as despesas, fornecendo mais detalhes sobre as medidas de desempenho orçamental e vinculando o orçamento mais de perto à política;
- Aumentar as informações fornecidas no Relatório de Final de Ano fornecendo comparações entre os resultados não financeiros planeados e reais, bem como as comparações entre a previsão macroeconómica inicial e o resultado real;
- Criar mecanismos para que o público e as entidades da Administração Pública

⁴⁵ Quanto às recomendações formuladas ao Estado Português *vide* <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=pt>; <https://www.oecd.org/portugal/42007650.pdf> ;<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=pt>

partilhem opiniões sobre questões do orçamento nacional durante a respetiva formulação e o acompanhamento da sua implementação, o que vai muito além da iniciativa de orçamentação participativa do Governo. Estes mecanismos podem apoiar-se em inovações, tais como auditorias sociais;⁴⁶

- Realizar audiências legislativas regulares sobre a formulação do orçamento anual, nas quais qualquer membro do público ou das organizações da sociedade civil possa testemunhar;
- Criar mecanismos formais para que o público auxilie a instituição superior de auditoria a formular o respectivo programa de auditoria.»⁴⁷

Por fim, no âmbito da fiscalização (que é de 72/100) é recomendado que Portugal dê prioridade às seguintes acções, de modo a tornar a fiscalização orçamental mais eficaz:

- «Certificar-se de que uma comissão legislativa publica relatórios online sobre a implementação orçamental durante o ano;
- Certificar-se de que o poder legislativo é consultado antes de o governo reduzir despesas devido a défice de receitas;
- Garantir que a instituição superior de auditoria tem o financiamento adequado para realizar as suas funções, conforme determinado por um órgão independente (por exemplo, o poder legislativo ou judicial).»⁴⁸

⁴⁶ *vide* www.fiscaltransparency.net/mechanisms/

⁴⁷ Quanto às recomendações feitas ao Estado Português *vide* <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=pt>; <https://www.oecd.org/portugal/42007650.pdf>; Open Budget Survey Data Explorer em [survey.internationalbudget.org](https://www.internationalbudget.org); <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=pt>

⁴⁸ *Idem.*

CONCLUSÕES

Os Direitos Humanos, ao constituírem um princípio fundamental e estruturante dos Estados soberanos, integram o núcleo essencial dos respetivos Sistemas Jurídicos e, simultaneamente, estabelecem um limite aos poderes do Estado.

Da articulação das características apontadas, e atento o facto de a União Europeia, e consequentemente o Estado português ter assumido a promoção dos Direitos Humanos, e a respetiva proteção, como fator distintivo, revela-se da maior importância que o Governo português atribua, quer na fase da aprovação, mas, sobretudo, durante a sua execução, recursos financeiros que permitam alcançar aquele desiderato.

Não nos podemos, porém, circunscrever à questão meramente financeira. Haverá que atentar no conteúdo do direito, tal como internacionalmente definido.

O conteúdo do direito humano à saúde encontra-se hoje definido no Comentário Geral nº 12 do Comité de Assuntos Económicos, Sociais e Culturais da ONU (softlaw), do mesmo modo que o conteúdo do direito humano ao ensino básico se encontra definido no Comentário Geral nº 11 do mesmo Comité, por exemplo.

A promoção do direito humano à saúde compreende tanto a medicina preventiva, como a medicina curativa. Ora, o que se constata em Portugal é que o Governo português realiza essencialmente despesa na medicina curativa, aliás sem grande tradução ao nível dos indicadores de qualidade nacionais e internacionais de referência.

Deste modo, assume particular relevância o procedimento de elaboração do Orçamento do Estado e o modo como nele participam os diferentes agentes, com reflexos determinantes na qualidade da despesa pública.

A quantidade e a qualidade da informação orçamental disponibilizada constituem outra vertente decisiva da promoção e da proteção dos Direitos Humanos.

Em Portugal, apesar da indiscutível e intrínseca relação entre Orçamento do Estado e

concretização dos Direitos Humanos, há, ainda, um longo caminho a percorrer por forma a garantir a elaboração e execução de um orçamento na perspetiva de Direitos Humanos, verificando-se ser fundamental que se atue em aspetos estruturais da sociedade portuguesa.

Deste modo, e em conclusão, é absolutamente crítico que os órgãos do Estado e a sociedade civil assumam o orçamento do Estado numa perspetiva de Direitos Humanos, porque não haverá paz duradoura sem respeito pelos Direitos Humanos.

BIBLIOGRAFIA

Vieira de Andrade, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Almedina, 2017, Reimpressão da 5.^a Edição de 2012

Realizing Human Rights through Government Budgets

A people's Budget based on Human Rights, frequently asked questions, NESRI, Nacional Economic & Social Rights Initiative

Manual de Formação em Orçamento e Direitos: Orçamento Público para a promoção dos Direitos Humanos

Open Budget Survey 2017 - International Budget Partnersip

SITÍOS ELETRÓNICOS

<http://acnudh.org/wpcontent/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>

<https://www.publico.pt/2017/12/16/mundo/noticia/enviado-especial-da-onu-foi-aos-eua-para-destapar-a-realidade-da-pobreza-1796251>

<https://www.nesri.org/programs/what-is-human-rights-budgeting>;

<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>

<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/manual-de-formacao-em-orcamento-e-direitos-orcamento-publico-para-a-promocao-dos-direitos-humanos>

http://www.dgo.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2015/OCid_2015.pdf;

http://www.dgo.pt/noticias/Paginas/OE_OrcamentoCidadao.aspx

<https://opp.gov.pt/>

<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=pt>;

<https://www.oecd.org/portugal/42007650.pdf>;

<http://www.fiscaltransparency.net/mechanisms/>

<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>

<http://www.ipp-ics.org/pt/open-budget-survey/>

ANEXO I

Principais documentos orçamentais e percentagem de países inquiridos que publicam cada no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017

Fase do Ciclo Orçamental	Principais Documentos Orçamentais	Número de Países (em 115) que Publicam no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017	Percentagem de Países que Publicam
Formulação	Declaração pré-orçamental: Este documento divulga atempadamente os principais parâmetros das políticas fiscais da proposta de orçamento do executivo; define as previsões económicas do governo, bem como uma antecipação das receitas, das despesas e da dívida.	50	43%
	Proposta de orçamento do executivo: Este documento ou conjunto de documentos é enviado pelo executivo ao órgão legislativo para aprovação; dá pormenores sobre as fontes de receita, as atribuições a fazer a todos os ministérios, a proposta de alterações políticas, bem como outras informações importantes para a compreensão da situação fiscal de um país.	88	77%
Aprovação	Orçamento Promulgado: Trata-se do orçamento que foi aprovado pelo órgão legislativo.	100	87%
Execução	Relatórios durante o ano: Estes documentos incluem informações sobre as receitas realmente cobradas, as despesas realmente feitas e a dívida incorrida; podem ser emitidos trimestral ou mensalmente.	80	70%
	Revisão semestral: Este documento contém uma actualização abrangente sobre a implementação do orçamento a meio do exercício fiscal, incluindo uma análise dos pressupostos económicos e uma previsão actualizada do resultado orçamental.	33	29%
	Relatório de fim de ano: Este documento apresenta as contas do governo no final do exercício fiscal e inclui idealmente uma avaliação do progresso feito no sentido de alcançar os objectivos da política orçamental.	76	66%
Fiscalização	Relatório de auditoria: Emitido pela instituição suprema de auditoria de um país, este documento examina a qualidade e integralidade das contas de fim de ano do governo.	77	67%
Todas as Fases	Orçamento cidadão: Trata-se de uma versão mais simples e menos técnica da proposta de orçamento do executivo ou do orçamento promulgado do governo, concebida para transmitir as principais informações ao público. As versões dos cidadãos de outros documentos são igualmente desejáveis.	57	50%

ANEXO II

INQUÉRITO SOBRE O ORÇAMENTO ABERTO 2017 | PORTUGAL



<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/portugal-open-budget-survey-2017-summary-portuguese.pdf>

ANEXO III

Disponibilidade pública de documentos orçamentais de 2010 a 2017

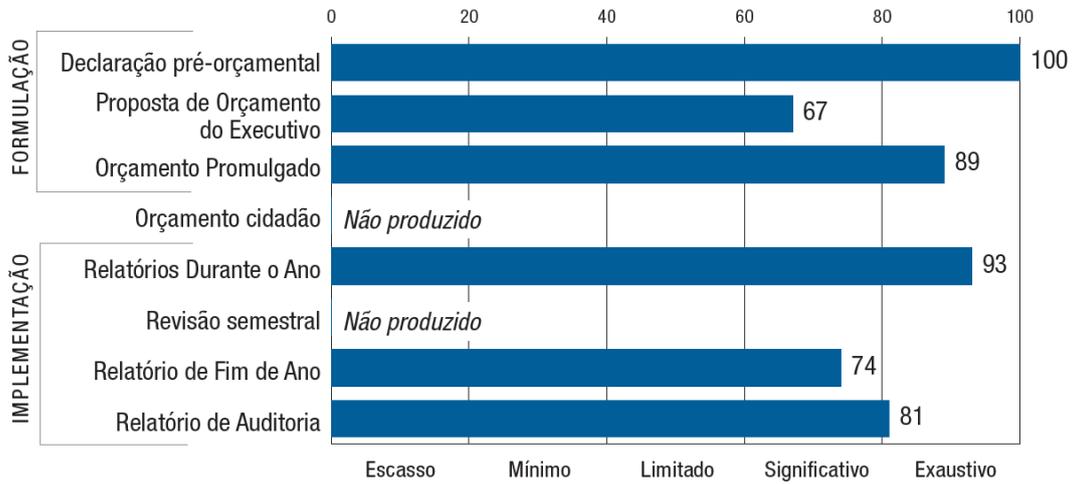
Documento	2010	2012	2015	2017
Declaração Pré-orçamental	●	●	●	●
Proposta de Orçamento do Executivo	●	●	●	●
Orçamento promulgado	●	●	●	●
Orçamento cidadão	●	●	●	●
Relatórios durante o ano	●	●	●	●
Revisão semestral	●	●	●	●
Relatório de fim de ano	●	●	●	●
Relatório de auditoria	●	●	●	●

● Disponibilizados ao Público ● Não Produzidos

● Publicados tardiamente ou Não Publicados Online, ou Produzidos apenas para uso interno

<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/portugal-open-budget-survey-2017-summary-portuguese.pdf>

Quão abrangentes e úteis são as informações fornecidas nos principais documentos orçamentais publicados por Portugal?



<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/portugal-open-budget-survey-2017-summary-portuguese.pdf>