

Decreto-Lei n.º 22/2015

de 8 de Julho

**SOBRE PLANEAMENTO, ORÇAMENTAÇÃO,
MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO**

O VI Governo Constitucional está determinado em assegurar que as verbas do Orçamento Geral do Estado são investidas de forma a beneficiar a população e assegurar uma prestação de serviços públicos eficaz, eficiente e justa. Com este objetivo, surge a necessidade de aprovar um regime jurídico que oriente o processo de planeamento, orçamentação, monitorização e avaliação, de forma a assegurar os resultados com impacto real na vida da população.

Tal objetivo só pode ser alcançado através da ligação entre o plano e o orçamento, da ligação entre os gastos públicos e os correspondentes serviços públicos prestados, da monitorização e avaliação de resultados acompanhada da definição de responsabilidades, assim como através da melhoria da orçamentação a médio prazo, de uma estrutura organizada de prioridades e da garantia de sustentabilidade fiscal.

Neste âmbito, o Ministério das Finanças mantém o seu papel central na concepção, execução, coordenação e avaliação da política definida e aprovada pelo Conselho de Ministros para a área da monitorização anual do orçamento e das finanças, sendo o Gabinete do Primeiro-Ministro, através da estrutura prevista no presente diploma, responsável pelo planeamento, monitorização e avaliação, permitindo um controlo político do processo de preparação, orçamentação, implementação e monitorização do Orçamento Geral do Estado.

Assim,

O Governo decreta, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 115.º e do n.º 3 do artigo 115.º da Constituição da República, para valer como lei, o seguinte:

CAPÍTULO I
Disposições gerais

Artigo 1.º
Objecto e âmbito de aplicação

1. O presente diploma estabelece as regras a observar no planeamento, orçamentação, monitorização e avaliação do Orçamento Geral do Estado.
2. As pessoas colectivas, órgãos e serviços administrativos de apoio aos titulares de órgãos de soberania encontram-se sujeitos às disposições deste diploma com as necessárias adaptações, designadamente, no que se refere à sujeição ao programa de Governo e ao Plano Estratégico de Desenvolvimento aos quais se sujeitam apenas na medida do estritamente necessária.

CAPÍTULO II

**Criação da Unidade de Planeamento, Monitorização e
Avaliação do Gabinete do Primeiro-Ministro**

Artigo 2.º

Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação

1. É criada a Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação, abreviadamente designada por UPMA, na dependência direta do Primeiro-Ministro.
2. A UPMA tem por missão coordenar, organizar e supervisionar o processo de planeamento, monitorização e avaliação das políticas e programas de todo o Governo e do Orçamento Geral do Estado, em articulação com todos os órgãos governamentais, adiante designados órgãos, incluindo a Região Administrativa Especial de Oe-cusse Ambeno.
3. A UPMA deve desenvolver ferramentas de planeamento, monitorização e avaliação necessárias à condução da sua missão, nomeadamente:
 - a) Plano Anual, instrumento de planeamento;
 - b) Relatório de Desempenho, instrumento de monitorização;
 - c) Outros instrumentos a utilizar na avaliação.
4. A UPMA prossegue as seguintes atribuições no âmbito da preparação dos planos anuais de todos os órgãos:
 - a) Preparar e distribuir os formulários dos planos anuais que acompanham a submissão do orçamento e que são o seu elemento justificativo;
 - b) Dar formação, esclarecer e acompanhar os pontos focais do planeamento, monitorização e avaliação dos órgãos sobre os planos anuais, os conceitos neles contidos, bem como sobre o seu preenchimento;
 - c) Receber os planos anuais nos prazos estabelecidos nas circulares previstas no âmbito do presente diploma, bem como realizar a análise dos mesmos, garantindo a ligação entre o plano e o orçamento e recorrendo às análises das submissões orçamentais, sempre que tal for necessário;
 - d) Produzir um parecer por cada plano anual de forma a constar da pasta verde e poder ser apreciado pelos comités de revisão orçamental;
 - e) Compilar, editar e formatar os planos anuais finais, com o objetivo de produzir o livro de apoio orçamental respectivo;
 - f) Quaisquer outras que lhe sejam atribuídas por lei ou determinadas pelo Primeiro-Ministro.
5. A UPMA prossegue as seguintes atribuições no âmbito da preparação dos relatórios de desempenho a serem

submetidos ao Conselho de Ministros, ao Parlamento Nacional e à Câmara de Contas:

- a) Preparar os formulários dos relatórios de desempenho a serem distribuídos aos órgãos;
- b) Formar, esclarecer e acompanhar os pontos focais do planeamento, monitorização e avaliação dos órgãos sobre os relatórios de desempenho, os conceitos neles contidos, bem como sobre o seu preenchimento;
- c) Receber os relatórios nos prazos estipulados;
- d) Articular com os órgãos o recebimento de informação completa e fidedigna de forma a se poder avaliar os progressos efetuados e compilar, editar e formatar os relatórios de desempenho a serem enviados ao Parlamento Nacional e à Câmara de Contas nos termos da lei;
- e) Receber o Relatório Anual Preliminar e o Final, complementar aos Relatórios de Desempenho, para os efeitos previstos no presente diploma;
- f) Quaisquer outras que lhe sejam atribuídas por lei ou determinadas pelo Primeiro-Ministro.

Artigo 3.º

Articulação da UPMA com outros serviços

1. A UPMA é assistida por todos os órgãos na prossecução das suas funções de coordenação e implementação do sistema de planeamento, monitorização e avaliação dos programas e políticas do Governo, incluindo na tarefa de assegurar a ligação entre o planeamento, o orçamento, monitorização e a avaliação.
2. A UPMA trabalha em coordenação com o órgão do Governo responsável pelo planeamento e investimento estratégico no sentido de assegurar que os fundos especiais e outros projetos de capital de desenvolvimento têm um plano, orçamento e resultados integrados que permitam a sua monitorização e avaliação.
3. A UPMA e os órgãos trabalham em articulação, no sentido de garantir que os programas e as metas estabelecidos nos documentos estratégicos do Governo, incluindo o Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030, o Programa do Governo e os planos quinquenais dos órgãos, são orçamentados e implementados anualmente de acordo com as prioridades estabelecidas.
4. A UPMA e os órgãos devem trabalhar em articulação no sentido de recolher, com base na definição e análise dos indicadores de desempenho, informação fidedigna sobre a prestação dos serviços públicos disponibilizados à população, executados com o orçamento do Estado, permitindo o acompanhamento, avaliação e correção das políticas e programas introduzidos.
5. A UPMA e o Ministério das Finanças realizam as análises e elaboram os relatórios de desempenho e de execução

orçamental, nos prazos determinados por lei, garantindo a ligação entre os resultados e os serviços prestados e a execução orçamental.

6. Compete ao Ministério das Finanças assegurar a consistência dos montantes executados que constem nos relatórios de desempenho produzidos pelos órgãos e analisados e compilados pela UPMA, validando a informação financeira constante nos mesmos.

CAPÍTULO III

Planeamento

Artigo 4.º

Prioridades nacionais e envelope fiscal

1. As prioridades nacionais são definidas com base no Plano Estratégico de Desenvolvimento, no Programa do Governo, nos programas quinquenais dos órgãos, nos planos anuais e em quaisquer outros documentos políticos e estratégicos do Governo e são aprovadas pelo Conselho de Ministros.
2. Ao Ministério das Finanças compete recolher os dados necessários à elaboração da proposta de envelope fiscal e os recursos necessários à implementação das prioridades nacionais.
3. O envelope fiscal é composto por informações relativas ao total das despesas e às fontes de financiamento.
4. O Ministério das Finanças deve organizar um seminário, que representa o início da preparação do orçamento para o ano financeiro seguinte.
5. No seminário referido no número anterior, devem ser discutidas as prioridades nacionais e o montante do envelope fiscal agregado.
6. O órgão responsável pelo planeamento e investimento estratégico, relativamente aos fundos especiais, elabora os planos e as informações relativas à submissão orçamental por projeto e considerando o estado do projeto no ciclo de aprovisionamento e o progresso de implementação dos contratos assinados, enviando a informação ao Ministério das Finanças e à UPMA, para cálculo dos tetos de despesa dos fundos especiais.
7. O Ministério das Finanças realiza uma estimativa das despesas correntes, para os dois anos financeiros seguintes e do espaço fiscal para o próximo ano financeiro, para a introdução de novas políticas.
8. A estimativa das despesas correntes deve ser feita, pelo Ministério das Finanças, assistido pela UPMA, com base na informação providenciada pelos órgãos, por órgão e por fundo especial, devendo ser calculada com base nas despesas consideradas necessárias para uma prestação de serviços públicos essenciais.
9. O espaço fiscal é a diferença entre o envelope fiscal e a soma de todas as despesas correntes dos órgãos.

10. O Ministério das Finanças submete ao Conselho de Ministros as informações sobre o envelope fiscal, o espaço fiscal e o montante das despesas correntes por órgão.
11. O Conselho de Ministros decide sobre a alocação do espaço fiscal aos órgãos de acordo com as prioridades e com as regras para a introdução de novas medidas ou programas.
12. O tecto de despesa de cada órgão é igual à soma das suas despesas correntes e os montantes do espaço fiscal alocados pelo Conselho de Ministros a esse órgão.
13. O envelope fiscal e os tetos de despesa por órgãos são aprovados por Resolução do Governo.
3. Os órgãos, assistidos pela UPMA e pelo Ministério das Finanças, devem definir um conjunto de indicadores de desempenho.
4. Os indicadores de desempenho especificam os bens, produtos e serviços que contribuem para a realização dos objetivos do programa de acordo com as prioridades do Programa do Governo.
5. Os órgãos devem elaborar o plano anual com base nos programas, atividades, indicadores de desempenho e resultados, o qual deve conter uma estimativa de custos.
6. O plano anual deve ser acompanhado de uma justificação da continuidade das políticas existentes e novas aprovadas de acordo com os critérios definidos, bem como justificar que o respetivo orçamento permite atingir os objetivos do programa e a prestação de serviços planeados para esse ano e um orçamento indicativo para o ano seguinte.
7. O plano anual deve ser acompanhado do plano de aprovisionamento.

Artigo 5.º

Início da preparação das submissões orçamentais

1. O Ministério das Finanças deve, após consulta com a UPMA, emitir uma circular com regras de preparação do Orçamento Geral do Estado para o ano financeiro seguinte.
2. A circular referida no número anterior deve conter as seguintes informações:
 - a) Prioridades nacionais identificadas;
 - b) Envelope fiscal;
 - c) Informação sobre o espaço fiscal para novas políticas e investimentos;
 - d) Formulários para submissão orçamental, para o plano de aprovisionamento e para o plano anual;
 - e) Calendário de submissão orçamental;
 - f) Informações sobre o Programa de Desenvolvimento Integrado Distrital;
 - g) Informações sobre os itens que tenham custo unitário;
 - h) Identificação dos pontos focais da UPMA e do Ministério das Finanças;
 - i) Outras consideradas relevantes.

Artigo 6.º

Plano anual e indicadores de desempenho

1. Os órgãos, assistidos pela UPMA e pelo Ministério das Finanças, devem selecionar e identificar os programas, atividades, indicadores e resultados a constar do plano anual.
2. A identificação dos programas referida no número anterior é feita de acordo com o Programa do Governo.

Artigo 7.º

Comissões de Preparação Orçamental

1. Após a distribuição dos tetos de despesa, cada órgão deve nomear uma Comissão de Preparação Orçamental, adiante designada por CPO.
2. As CPO têm as seguintes funções:
 - a) Distribuir internamente o teto de despesa, elaborar o plano anual, definir o orçamento a que se reporta o teto de despesa para o ano financeiro seguinte, em coordenação com a UPMA no sentido de se assegurar a compatibilidade do orçamento com os programas, atividades e indicadores de desempenho;
 - b) Verificar a coerência estratégica e política, de acordo com o aprovado no Plano de Desenvolvimento Estratégico e no Programa do Governo, e das prioridades do plano e verificar se o orçamento afeto ao órgão permite o alcance dos resultados esperados no ano financeiro a que se reporta;
 - c) Assegurar que a ajuda dos parceiros de desenvolvimento se encontra alinhada com a proposta de Orçamento Geral do Estado e assegurar que o financiamento destes seja priorizado em áreas nas quais o OGE não é suficiente para atingir os resultados planeados.

3. As atas das decisões da comissão mencionada no número anterior que estejam relacionadas com políticas, devem ser enviadas no prazo de dois dias úteis após a tomada de decisão, à UPMA, para informação e monitorização, podendo a mesma fazer comentários e sugestões no prazo

de três dias úteis após a recepção.

4. A UPMA e o Ministério das Finanças, prestam assistência às comissões de preparação orçamental, a pedido destas.

CAPÍTULO IV Orçamentação

Artigo 8.º Preparação de submissões orçamentais

1. A preparação das submissões deve cumprir as regras da circular de preparação do Orçamento Geral do Estado emitida pelo Ministério das Finanças.
2. O plano anual é o documento base para a preparação da submissão orçamental.
3. Os órgãos devem ter como ponto de partida a sua estrutura orgânica e as competências por ela definida ao nível de cada divisão, devendo identificar a realização das diferentes atividades, por cada divisão, que contribuem para cada programa de acordo com o plano anual e elaborar a sua orçamentação ao nível de cada divisão e atividade.
4. A orçamentação é feita por divisão e atividade, podendo ser feita por programas nos termos aprovados do plano anual.
5. O total do orçamento por programa é a soma do orçamento das diversas divisões e atividades de cada órgão que se encontram identificadas no plano anual.
6. O processo de orçamentação por cada divisão é efectuado com recurso aos formulários constantes da circular de preparação orçamental emitida pelo Ministério das Finanças, devendo os órgãos orçamentar ao nível da divisão e da atividade de forma complementar para efeitos de consistência com o plano anual.
7. A orçamentação ao nível da divisão e atividade deve diferenciar as atividades correntes e as novas atividades propostas.
8. Findo o processo de submissão orçamental, o titular do órgão da tutela valida a submissão orçamental após a aprovação dos membros da CPO.

Artigo 9.º Envio das submissões orçamentais

1. Os órgãos devem respeitar todas as regras estipuladas para submissão da proposta orçamental, definidas na circular de preparação orçamental.
2. As submissões orçamentais devem ser enviadas ao Ministério das Finanças com cópia ao Gabinete do Primeiro-Ministro.
3. As submissões orçamentais devem ser inseridas no Sistema Informático de Gestão Financeira após aprovação do Comité de Revisão Político.

4. As submissões orçamentais que não contenham o plano anual, o plano de aprovisionamento e o orçamento devidamente justificados, são rejeitadas e devem ser de novo submetidas no prazo máximo de 5 dias úteis.
5. As submissões de orçamento que não respeitem os limites aprovados são rejeitadas e devem ser de novo submetidas no prazo máximo de 3 dias úteis.

Artigo 10.º Pasta verde

1. Após o recebimento das submissões orçamentais, o Ministério das Finanças prepara a pasta verde em colaboração com a UPMA.
2. A pasta verde é composta pelas submissões orçamentais e por uma análise realizada pelo Ministério das Finanças, de cada submissão orçamental.
3. A pasta verde deve ser submetida para apreciação final do Comité de Revisão Político.

Artigo 11.º Comité de Revisão Político

1. O Comité de Revisão Político, adiante designado por CRP, é nomeado pelo Conselho de Ministros.
2. O CRP tem as seguintes funções:
 - a) Verificar a alocação estratégica de recursos com vista a atingir os compromissos e os objetivos que constam dos documentos estratégicos;
 - b) Aferir a exequibilidade dos planos para o ano financeiro a que se reportam;
 - c) Outras que se considerem relevantes.
3. As decisões do CRP ficam lavradas em ata assinada pelo Presidente do Comité e o titular do órgão.
4. As alterações às submissões orçamentais resultantes do CRP são realizadas pelo Ministério das Finanças e os planos anuais são corrigidos pelos órgãos e validados pelo Ministério das Finanças e pela UPMA no âmbito das suas competências respetivas.

CAPÍTULO V Execução, Monitorização e Avaliação

Artigo 12.º Execução e monitorização orçamental

1. Os procedimentos de execução orçamental devem seguir o regime jurídico sobre procedimentos de finanças e regras de execução do Orçamento Geral do Estado.
2. Os órgãos devem assegurar que todos os compromissos de despesa, sejam coerentes com o plano e o orçamento.
3. A UPMA deve efetuar a monitorização através do sistema informático de gestão financeira, para verificação da consistência entre os compromissos e os elementos que constam nos respectivos planos anuais.

4. O Ministério das Finanças e a UPMA devem analisar a coerência do plano com o orçamento e os resultados que constam nas propostas de Formulário de Compromisso de Pagamento, FCP através da verificação dos elementos constantes no FCP e no respectivo plano anual.
5. O Ministério das Finanças apoiado pela UPMA deve desenvolver um processo de revisão de processos de despesa e de receita efetuados pelos órgãos na sua execução orçamental, através de uma amostra como forma de controlo *a posteriori* para verificação pela UPMA do cumprimento da ligação entre plano, orçamento e resultados.
6. Desta análise de revisão de processos de despesa e receita será elaborado pelo Ministério das Finanças, com o apoio da UPMA um relatório trimestral de análise.
7. Este relatório deve ser enviado para informação ao Primeiro-Ministro.
8. As alterações orçamentais devem ser realizadas de acordo com o regime jurídico sobre orçamento e gestão financeira e sobre procedimentos de finanças públicas e regras de execução do Orçamento Geral do Estado.
9. Sem prejuízo do disposto no número anterior, as alterações orçamentais que representem uma alteração ao plano anual aprovado, devem ser enviadas pelo Ministério das Finanças à UPMA, para ajustamento no processo de monitorização.

Artigo 13.º

Procedimentos na área da monitorização e avaliação

1. Os órgãos devem, nos primeiros três, seis e nove meses do ano financeiro, elaborar relatórios de desempenho, cumulativos, nos quais se devem atualizar os progressos físicos e financeiros alcançados.
2. Após a recolha e verificação da informação referida no número anterior, a mesma deve ser enviada à UPMA para, juntamente com as informações sobre execução orçamental, servir como base para as análises trimestrais de execução orçamental e de desempenho.
3. Os órgãos devem produzir e enviar à UPMA, até ao final do mês de janeiro do ano financeiro seguinte, um Relatório Anual Preliminar, relativo ao ciclo orçamental do ano anterior com dados dos progressos e resultados alcançados, bem como da execução orçamental.
4. O relatório mencionado no número anterior deve ser detalhado, por programa, realizações em cada indicador de desempenho comparativamente com os alvos anuais acordados.
5. O Relatório Anual Preliminar deve incluir ainda comentários, dificuldades, contingências, desvios, vantagens e lições aprendidas, bem como qualquer outra informação qualitativa que possa permitir ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Ministros ter conhecimento, avaliar e decidir sobre os programas e políticas adoptadas e a introdução de correções, alteração de políticas e programas antes de serem decididas as prioridades e o envelope fiscal para o ano financeiro seguinte.

6. Os órgãos devem enviar em momento anterior ao termo do prazo legal de entrega ao Parlamento Nacional e à Câmara de Contas, a ser definido em circular, os Relatórios Anuais finais para análise e consolidação pela UPMA e Ministério das Finanças.
7. Os Relatórios a cada três meses, o Relatório Anual Preliminar e o Relatório Anual Final deverão ser remetidos à UPMA devidamente validados pelo titular do órgão ou seu substituto designado.
8. A UPMA deve assegurar a realização de avaliações isentas e sistemáticas aos projetos, programas ou políticas em curso ou concluídas, a sua concepção, implementação e resultados.

CAPÍTULO VI

Disposições finais

Artigo 14.º

Regulamentação

1. Os procedimentos definidos no presente diploma são implementados através de circulares do Primeiro-Ministro em coordenação com o Ministério das Finanças.
2. Os órgãos devem estabelecer no âmbito das suas estruturas orgânicas, unidades de planeamento, monitorização e avaliação, as quais devem integrar, entre outros elementos, os pontos focais na área do planeamento e monitorização.

Artigo 15.º

Entrada em Vigor

O presente Decreto-Lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovado em Conselho de Ministros em 28 de Abril de 2015.

O Primeiro-Ministro,

Dr. Rui Maria de Araújo

A Ministra das Finanças,

Santina J.R.F. Viegas Cardoso

Promulgado em 30-6-2015

Publique-se.

O Presidente da República,

Taur Matan Ruak