



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
LICENCIATURA EM SOLICITADORIA

Prof. Dr. Guilherme d'Oliveira Martins

Finanças públicas: capítulo 4

Lisboa

Ano lectivo 2007/2008



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
LICENCIATURA EM SOLICITADORIA

Capítulo IV - Estruturas e instituições financeiras

- 4.1. Estado e sector público.
- 4.2. O Sector Público Administrativo.
- 4.3. As formas de autonomia financeira.
- 4.4. Os subsectores administrativos.
- 4.5. O sector empresarial público.
- 4.6. Os subsectores financeiros:
 - 4.6.1. A Administração Central;
 - 4.6.2. A Segurança Social;
 - 4.6.3. As finanças autárquicas;
 - 4.6.4. As finanças regionais;
 - 4.6.5. O sector empresarial;
 - 4.6.6. As finanças da União Europeia.
- 4.7. Instituições financeiras.
- 4.8. Constituição financeira.
- 4.9. Os decisores financeiros.
- 4.10 . A administração financeira.
- 4.11 . O Património do Estado.
- 4.12 . O Orçamento do Estado.

Capítulo IV - Estruturas e instituições financeiras.

4.1. Estado e sector público.

O Estado concebido como realidade homogénea é um dado do passado. Hoje, o Estado moderno é uma realidade heterogénea e complexa, devendo ser visto



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
LICENCIATURA EM SOLICITADORIA

num sentido amplo, que abrange a Administração central e os diferentes subsectores do sector público. Num sentido estrito, quando falamos de Orçamento de Estado estamos, assim, a reportar-nos ao núcleo central da organização de uma sociedade política, à Administração pública central, a quem cabe a prossecução do interesse público, através da afectação de recursos comuns, e à qual, pelos meios de que dispõe, influencia o Estado e a sociedade mercê da importância do sector público – por via da administração dos impostos nacionais e da sua redistribuição social. É, aliás, por referência a esse núcleo central do Estado que falamos dos diferentes tipos de autonomia financeira.

4.2. O Sector Público Administrativo.

Quando falamos da actividade administrativa referimo-nos ao Sector Público Administrativo, central, desconcentrado ou descentralizado. Estamos perante a “actuação económica própria do Estado e de outras entidades públicas não lucrativas, que desempenham uma actividade pública segundo critérios não empresariais” (Sousa Franco). Trata-se de prosseguir o interesse público através de uma actividade que obedece a critérios ligados à satisfação de necessidades da comunidade. O interesse público é, assim, prosseguido a partir de considerações de bem comum ou de coesão social, designadamente através do provimento de necessidades por bens colectivos ou financeiros. Se o Estado central é apto à realização de funções de coordenação e de soberania (defesa, segurança, justiça), outras funções há que devem ser desempenhadas o mais próximo possível dos cidadãos e das pessoas – segundo um princípio de subsidiariedade ou de proximidade.

A **descentralização** corresponde à autonomia institucional, financeira ou patrimonial, e pode assumir várias formas – a descentralização **política**, correspondente a formas de administração autónoma de base territorial; e a descentralização **administrativa**, correspondente à existência de pessoas colectivas de direito público com funções administrativas dispendo de relativa autonomia, ainda que possam estar sujeitas a formas de tutela administrativa e financeira.

Na **descentralização administrativa** temos a distinguir a descentralização orgânica ou horizontal, da descentralização territorial ou vertical. No primeiro caso, temos organismos públicos de base não territorial que são investidos de poderes do Estado (como, por exemplo, institutos públicos e os fundos autónomos). No segundo, estamos perante a organização de um espaço geográfico (como no caso das regiões autónomas ou das autarquias locais).



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
LICENCIATURA EM SOLICITADORIA

A descentralização distingue-se da mera **desconcentração** administrativa, na qual não há autonomia, mas tão só aproximação da Administração Central dos administrados. Estamos perante órgãos do poder central ou serviços da Administração Central que, por razões de funcionalidade, têm uma localização dispersa no território, sendo orientados predominantemente para a prossecução do interesse geral do Estado central numa determinada área ou região, para a sua população (p. ex.: governos civis, repartições de finanças).

4.3. As formas de autonomia financeira.

Se a lei nada disser em contrário, os serviços e organismos da Administração Pública têm **autonomia administrativa**, de acordo com o estipulado na Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro e no D.L. nº 155/92, de 28 de Julho. Anteriormente o regime dos serviços simples era diverso. A realização das despesas decorria directamente da autorização constante do Orçamento de Estado e o poder de praticar actos financeiros orçamentais integrava-se na contabilidade pública estadual.

A **autonomia administrativa** não corresponde a orçamento próprio ou privativo. Esta autonomia define-se no tocante aos créditos ou dotações de despesa. Os serviços e organismos dispõem de créditos inscritos no OE e os seus dirigentes têm poderes para, com carácter definitivo e executório, praticarem actos necessários à autorização de despesas e seu pagamento, no âmbito da gestão corrente. Aqui fala-se de actos definitivos e executórios em matéria financeira, os quais concretizam actos de natureza administrativa que têm de ser praticados por quem tenha competência. Temos, assim, de ver com cautela esta qualificação que, segundo A. Sousa Franco, parece “significar que os actos de dirigentes baseados neste poder (competência), ordenados para esta função (gestão corrente) e incidentes sobre este objecto (autorização de despesas e seu pagamento), desde que necessários à realização da função e à concretização do objecto, não carecem de confirmação, autorização, homologação, ratificação ou qualquer outra espécie de recurso hierárquico, de superintendência ou de tutela, são por si susceptíveis de execução”. Assim, esta execução torna-se obrigatória “ressalvados os respectivos deveres funcionais de verificação de legalidade, para a generalidade das outras entidades, especificamente para outros responsáveis da administração financeira central”. Estão, pois, em causa apenas “os actos de carácter decisório final e eficácia executória plena”, o que pressupõe outros actos prévios ou preparatórios (cf. *Finanças Públicas*, II, pp.329 e ss.).



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
LICENCIATURA EM SOLICITADORIA

Estes actos financeiros, se é certo que são internos e não visam primacialmente consequências na esfera jurídica dos administrados, têm de se revestir de toda a segurança jurídica, designadamente quanto à fundamentação, pelo que devem considerar-se, em regra, sujeitos, ao Código de Procedimento Administrativo. De facto, há direitos subjectivos e interesses gerais legítimos a salvaguardar, até porque se trata de dinheiros dos contribuintes.

A autonomia administrativa exerce-se no âmbito da **gestão corrente** – que “compreende todos os actos que integram a actividade que os serviços e organismos normalmente desenvolvem para a prossecução das suas atribuições, sem prejuízo dos poderes de direcção, supervisão e inspecção do ministro competente” (artº 4º, DL 155/92). Não se incluem aqui nem as opções fundamentais de enquadramento da actividade dos serviços e organismos (p. ex. planos e programas), nem os actos de montante e natureza excepcionais).

Neste sistema, os serviços e organismos solicitarão, mensalmente, à Direcção Geral do Orçamento a libertação dos créditos por um montante que tenha em consideração o plano de tesouraria, com os pagamentos previstos para o mês relativos a compromissos já assumidos ou a assumir e a indicação do valor do saldo existente entre os créditos libertados e os pagamentos efectuados até ao final do mês anterior.

O regime excepcional é o da **autonomia administrativa e financeira**, apenas aplicável aos institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos. Tem-se assim em consideração os organismos da Administração Pública dotados expressamente de regime de autonomia administrativa e financeira e que não tenham natureza, forma ou designação de entidade pública empresarial (EPE). Os serviços e organismos da Administração Central só poderão dispor de autonomia financeira quando este regime se justifique para a sua adequada gestão, desde que as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pela União Europeia. A atribuição do regime de autonomia, desde que se verifiquem os citados requisitos, far-se-á por lei ou decreto-lei (cf. Lei nº 8/90, artigo 6º). Pode haver organismos dotados de autonomia financeira por imperativo constitucional (órgãos de soberania) e a esses não é aplicável o que acaba de ser referido.

Os organismos autónomos dispõem de **personalidade jurídica** e de **autonomia administrativa, financeira e patrimonial**. Estamos perante a



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
LICENCIATURA EM SOLICITADORIA

gestão de receitas próprias, pelo que a margem de manobra dos responsáveis é claramente maior do que a existente nos organismos dotados de mera autonomia administrativa. Apesar disso, aplicam-se algumas das normas referentes a este último regime como: encerramento da conta, duodécimos, registo de contratos e cabimento das respectivas despesas, reescalonamento de compromissos, regime geral de autorização de despesas, requisitos de autorização de despesas e processos específicos de realização de despesas, bem como restituições e reposições.

4.4. Os subsectores administrativos.

O sector público administrativo não corresponde apenas à Administração pública, uma vez que cobre ainda as funções política, legislativa e judicial do Estado, nos seus aspectos materiais e de gestão. Já falámos, por isso, e por exemplo, dos órgãos de soberania, que funcionalmente aqui se integram também. Todavia, o seu núcleo fundamental do sector corresponde à **Administração pública**, encarada como a **actividade do Estado que visa realizar os interesses gerais da sociedade concretizados em objectivos definidos por via de autoridade, segundo orientações políticas definidas e com subordinação a uma ordem jurídica**.

A criação económica por parte de entidades da Administração assenta na criação ou na transformação de bens e na prestação de serviços fora do mercado ou no condicionamento da actividade de outros sujeitos económicos (estímulo, incentivo, apoio, cooperação, proibição, punição...) mediante a utilização de meios adequados às respectivas tarefas.

Neste sentido, o Estado, num sentido lato, inclui:

- (a) a **Administração Central** – que integra o Estado em sentido estrito, com os serviços públicos integrados ou simples (Direcções-Gerais, serviços e organismos dotados de autonomia administrativa) e a **Administração Central autónoma** (dotada de autonomia administrativa e financeira);
- (b) a **Segurança Social**, que se traduz na existência de uma regime especial de contabilização;
- (c) a **Administração Regional**, nas Regiões autónomas, Açores e Madeira; e
- (d) a **Administração Local** (Concelhos ou municípios e freguesias).



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
LICENCIATURA EM SOLICITADORIA

4.5. O sector empresarial público.

Ao lado do subsector administrativo temos ainda o sector produtivo ou empresarial público, no qual as entidades intervenientes actuam no mercado, submetendo-se às regras mercantis. As entidades intervenientes neste domínio têm de estar especialmente alerta e à altura, uma vez que devem ser agentes activos para assegurarem o pleno funcionamento da concorrência. Aqui as finalidades públicas são prosseguidas não já a propósito de bens colectivos e financeiros, mas pela ligação entre investimento e rendimento.

As entidades integradas neste sector podem ter um regime especial, como as Entidades Públicas Empresariais (EPE), ou serem pessoas colectivas de direito privado, sujeitas em regra ao Código das Sociedades Comerciais e obedecendo às formas aí previstas (sociedades anónimas, sociedades por quotas)... O facto de terem um regime de direito privado não as exime, porém, à subordinação ao regime das Finanças Públicas, sempre que estejam em causa recursos ou valores públicos.

De qualquer modo, as verdadeiras empresas, com lógica empresarial e sustentabilidade própria, não dependente do Orçamento do Estado, têm um tratamento especial. Basta lembrarmo-nos que na União Europeia o Sistema Europeu de Contabilidade das Administrações Públicas (SEC-95) apenas se aplica ao Sector Público Administrativo e não ao sector empresarial.

4.6. Os subsectores financeiros.

Recapitemos, enfim, as características dos diversos subsectores financeiros, independentemente no seu nível de maior ou menor integração.

4.6.1. A Administração Central.

A **Administração Central**, o Estado em sentido estrito, corresponde ao conjunto dos serviços integrados no **Orçamento do Estado (OE)** e na **Conta Geral do Estado (CGE)**. Tais serviços têm naturezas diversificadas (unidades orgânicas da Administração), sendo em regra hoje dotados de autonomia administrativa. Estes serviços e organismos dispõem de créditos inscritos no OE e os seus dirigentes apenas têm poderes para, com carácter definitivo e executório, praticarem actos necessários à autorização de despesas e seu pagamento, no âmbito da gestão corrente, como já vimos.



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
LICENCIATURA EM SOLICITADORIA

Além desses serviços simples, há ainda entidades autónomas (serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, fundos autónomos, institutos públicos), dotadas de autonomia administrativa e financeira, com receitas próprias. Ainda que façam parte do universo do Orçamento de Estado têm um regime de maior flexibilidade na gestão dos respectivos recursos. Deste modo, os serviços e organismos da Administração Central só poderão dispor de autonomia financeira quando tal regime se justifique para a sua adequada gestão e desde que as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pela União Europeia.

4.6.2. A Segurança Social.

A **Segurança Social** tem vindo a assumir uma autonomia e um peso crescentes, sendo constituída por entidades dotadas de um regime especial, que começo por ter natureza para-orçamental ou para-fiscal, mas que hoje tem natureza orçamental e fiscal, estando integrada no Orçamento do Estado, ainda que de modo diferenciado.

Deste modo, a Assembleia da República aprova anualmente o Orçamento do Estado e o Orçamento da Segurança Social, que têm um regime específico de preparação, aprovação e execução, dada a importância essencial, para a coesão económica e social, do financiamento dos sistemas sociais e de cobertura de riscos sociais.

4.6.3. As finanças autárquicas.

A **Administração local** corresponde à uma parte da Administração autónoma de base territorial, que corresponde aos municípios ou concelhos e às freguesias. A Constituição ainda prevê a região administrativa como autarquia local, mas falta concretizar essa circunscrição. Estamos perante a prossecução de fins públicos que se referem aos interesses próprios da população de uma parte do território nacional. A actividade financeira local é exercida por órgãos autónomos com responsabilidade numa determinada circunscrição territorial. A cada um dos núcleos institucionais do sector público administrativo associam-se as empresas públicas de âmbito local, formando o subsector público local.



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
LICENCIATURA EM SOLICITADORIA

Enquanto na Segurança Social falamos de especialidade orçamental, aqui estamos perante o que tem sido designado por **independência orçamental**. Há órgãos próprios para a aprovação dos instrumentos financeiros e orçamentais e há competências administrativas e financeiras que podem ser exercidas com a mais ampla autonomia estratégica.

4.6.4. As finanças regionais.

A **Administração regional** corresponde igualmente a uma Administração autónoma de base territorial, relativamente às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Também aqui há a prossecução de fins públicos que se referem aos interesses próprios de uma população e de um território. A actividade financeira regional é exercida por órgãos autónomos com responsabilidade numa respectiva circunscrição territorial. A cada um desses núcleos institucionais do sector público administrativo associam-se as empresas públicas de âmbito regional, formando o subsector público regional.

Também nas finanças regionais estamos perante o que se designa por **independência financeira**, que se traduz, para além do que já foi dito, não só na existência de receitas próprias (que no caso das regiões autónomas inclui a totalidade das receitas tributárias geradas aí), mas também na consagração de um regime de aprovação por órgãos próprios dos instrumentos financeiros.

4.6.5. O sector empresarial.

As **empresas públicas**, num sentido amplo e não técnico (já que deixou de existir formamente tal figura jurídica), têm vindo a ganhar importância, não só sob as formas previstas no Código das Sociedades Comerciais, como pessoas colectivas de direito privado (Sociedades por quotas, Sociedades anónimas ou Sociedades em comandita), mas também sob outras formas. Hoje, as sociedades comerciais detidas maioritariamente pelo sector público integram-se, assim, no conceito geral de empresa pública. Deixou de vigorar como regra a da criação de empresas públicas, originadas na figura dos institutos públicos sob forma empresarial, passando a haver no sector empresarial ou sociedades comerciais ou a nova figura de Entidade Pública Empresarial (EPE), sujeito a tutela financeira e administrativa.



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
LICENCIATURA EM SOLICITADORIA

4.6.6. As finanças da União Europeia.

As **finanças públicas supranacionais** da União Europeia não podem deixar de ser referidas como relevantes para a definição do regime nacional das Finanças Públicas, como teremos oportunidade de ver. As **directivas** e os **regulamentos** da União em matéria financeira pública têm repercussões, indirectas e directas, respectivamente, na esfera nacional. Basta recordar o regime dos fundos comunitários (FEDER, FSE, FEOGA, Garantia e Orientação, e Fundo de Coesão), no âmbito da coesão económica e social, para percebermos que as despesas públicas co-financiadas têm de se sujeitar, necessariamente, a normas comunitárias. O mesmo se diga quanto ao regime de recursos próprios da União, quanto às contribuições dos Estados membros ou quanto ao regime do IVA, para efeitos de receitas da União.

Teremos, aliás, oportunidade de adiante ver ainda o regime jurídico da disciplina da **União Económica e Monetária** (UEM), da moeda única (Euro) e dos respectivos requisitos, designadamente na aplicação do regime dos défices excessivos, no âmbito do chamado Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), em especial no tocante à concretização dos Regulamentos de 1997 e de 2005.

O **método comunitário** envolve a concretização prática da partilha de soberanias, cabendo à Comissão, com o seu direito de iniciativa, ser garante da realização do interesse da União, ao Conselho, a representação das legitimidades dos Estados-membros, ao Parlamento Europeu, a representação dos cidadãos, e ao Tribunal de Justiça, a garantia do primado da lei, numa União de Direito.

4.7. Instituições financeiras.

Como já dissemos, o fenómeno financeiro concretiza-se através de **instituições financeiras públicas**. Com efeito, para garantir um equilibrado provimento das necessidades sociais, o Estado moderno conta com **instituições financeiras de enquadramento**, que são modos de organização de natureza constitucional, legislativa ou orgânica que visam racionalizar e controlar o processo social de exercício da actividade financeira pública.

As principais instituições financeiras de enquadramento são: a **Constituição Financeira**; os **órgãos de decisão financeira** (Assembleia da República, Governo, Regiões Autónomas, Autarquias locais etc.); o **aparelho orgânico da**



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
LICENCIATURA EM SOLICITADORIA

Administração pública e da gestão financeira (v.g. Ministério das Finanças); **os planos financeiros** relativos à previsão, execução, controlo e responsabilidade financeira (Orçamento do Estado, Grandes Opções do Plano); o **Património público**; o **Tesouro público**; o **Crédito público**.

4.8. Constituição financeira.

Constituição Financeira corresponde ao conjunto de princípios e normas fundamentais por que se regem juridicamente, numa comunidade política, a organização e o funcionamento respeitantes à actividade económicas dos entes públicos que afectam bens económicos próprios à satisfação de necessidades que lhes estão confiadas.

De acordo com esta linha de raciocínio, a Constituição Financeira faz parte da Constituição Económica, a qual por sua vez se integra na Constituição Social *latu sensu*.

Refira-se ainda a distinção entre Constituição Financeira formal e material. A Constituição formal corresponde às normas que têm consagração expressa na Lei Fundamental, ainda que não se reportem a princípios e normas fundamentais (p. ex. pormenores organizatórios com referência na CRP, v.g. Artº 106º, 3). A Constituição material corresponde aos princípios e normas fundamentais mesmo que não sejam totalmente explícitos da Lei Fundamental (p. ex., depois da revisão constitucional de 1982 desapareceu a referência expressa à unidade orçamental, que no entanto não podia deixar de ser considerada como fazendo parte do acervo constitucional).

4.9. Os decisores financeiros.

Os órgãos de decisão financeira são aqueles a quem está confiada a competência ligada à acção no domínio financeiro público. À **Assembleia da República** cabe a aprovação do Orçamento de Estado (artº 161º, al. f; artºs 105º e 106º), a autorização para o Governo contrair e conceder empréstimos (artº 161º, h), a tomada das Contas do Estado (artº 162º, d), a adopção do regime geral de elaboração de orçamentos (artº 164º, r), a aprovação do regime das finanças das regiões autónomas (artº 164º, t), a aprovação do sistema de segurança social (artº 165º, f), a criação de impostos e sistema fiscal (artº 165º, i), a aprovação do regime das finanças locais (artº 165º, q), etc.



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
LICENCIATURA EM SOLICITADORIA

Ao **Governo** cabe a iniciativa orçamental no tocante ao Estado (artºs 161º, f e 106º) bem como a respectiva execução, sob fiscalização da Assembleia da República e do Tribunal de Contas. À Administração cabe a concretização das orientações definidas pelos órgãos competentes e a aplicação da lei e das autorizações concedidas.

As **Autarquias e as Regiões Autónomas**, no âmbito dos seus poderes constitucionais e legais, realizam no âmbito da respectiva área territorial os poderes previstos na Constituição e na Lei.

Os poderes constitucionais das **Regiões Autónomas** estão definidos no artigo 227º da CRP, designadamente o “poder tributário próprio, nos termos da lei”, bem como a adaptação do “sistema fiscal nacional às especificidades regionais nos termos de lei-quadro da Assembleia da República” e o de dispor das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas e de uma parte das receitas tributárias do Estado, estabelecida segundo um princípio de solidariedade nacional. Assim cabe à Assembleia Legislativa da região autónoma a aprovação do Orçamento regional e das contas da região, bem como a adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades da região (cf. artºs. 227º e 232º da CRP).

As **Autarquias locais** têm património e finanças próprios. O regime das finanças locais visa a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau. As receitas próprias incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços. Nos termos previstos na lei, as autarquias podem dispor de poderes tributários (cf. artº 238º CRP).

4.10. A administração financeira.

Referimo-nos aos principais intervenientes na decisão financeira pública. Além dos referidos temos a Administração financeira, na qual avulta o Ministério das Finanças e da Administração Pública, por onde passam as decisões fundamentais do domínio do financiamento da satisfação das necessidades públicas.

No **Ministério das Finanças** há um conjunto de departamentos que assumem uma influência decisiva no fenómeno financeiro público – como a Direcção-Geral do Orçamento (à qual cabe preparar e executar o Orçamento de Estado), as Direcções-Gerais dos Impostos (DGCI) e das Alfândegas e dos Impostos



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
LICENCIATURA EM SOLICITADORIA

Especiais de Consumo (DGAIEC), às quais cabe a cobrança das receitas, a Direcção Geral do Tesouro e do Património do Estado (com funções de Tesouraria do Estado, de garante da unidade do Tesouro e de gestão e administração patrimoniais) e a Inspecção-Geral de Finanças (IGF).

Como vimos, a propósito da tesouraria do Estado, importa referir que o **Tesouro Público** é a instituição destinada a centralizar e a gerir de modo coordenado todos os recebimentos e pagamentos do Estado.

O **Crédito Público** designa o conjunto de operações de endividamento e de gestão da dívida pública praticadas pelo Estado a fim de obter meios de liquidez para a cobertura das suas necessidades e responsabilidades. O Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), que sucedeu à antiga Junta do Crédito Público (tribunal de equidade, onde estavam representados o Estado e representantes dos juristas ou prestamistas) é a instituição a quem cabe a gestão do crédito público.

4.11. O Património do Estado.

Podemos caracterizar o **património público** como o conjunto dos bens (duradouros e não duradouros, do domínio público e do domínio privado) e de responsabilidades de que o Estado dispõe ou está investido para satisfazer as necessidades sociais. Se o conceito global envolve estas diversas componentes, o certo é que quando falamos do **inventário patrimonial do Estado** estamos a falar dos bens duradouros, que permanecem com estabilidade na titularidade do Estado.

Os monumentos nacionais, os edifícios em que funciona a Administração, as estradas, as escolas públicas, os hospitais públicos são integrantes do património imobiliário. Mas com a tendência para a desmaterialização patrimonial, temos ainda o património mobiliário constituído por títulos de participação no capital das sociedades comerciais (acções e quotas) ou por títulos de crédito (obrigações) do Estado ou das empresas.

Já falámos dos monumentos nacionais, que têm um regime de protecção especial, e que fazem, por isso, parte do domínio público. Além dos monumentos, poderemos referir o mar territorial, a costa marítima, as redes de comunicações (estradas, vias hidrográficas, canais), aeroportos e quartéis militares, que têm também um regime especial de domínio público. No entanto, quando o Estado recebe uma herança de um particular ou quando entra na titularidade de um bem imóvel como se fosse um particular então já estamos no domínio privado, cujo regime é em tudo semelhante aos dos particulares.



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
LICENCIATURA EM SOLICITADORIA

4.12. O Orçamento de Estado.

O **Orçamento de Estado**, que analisaremos no próximo capítulo, é, como já se disse, “uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual” (A. Sousa Franco).

O Orçamento do Estado comporta três elementos:

- (a) **económico** - é uma **previsão** de gestão orçamental, que se traduz na existência de um plano financeiro;
- (b) **político** - é uma **autorização** política concedida pela Assembleia da República no exercício de uma competência indelegável no Governo, o qual apenas detém o poder de execução orçamental e
- (c) **jurídico** - é o instrumento pelo qual se processa a **limitação de poderes** dos órgãos da Administração no domínio financeiro.

Mas voltaremos ao tema, no início do próximo capítulo.

BIBLIOGRAFIA

A.L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, I, pp. 141-301. II, in fine, *actualizações*.

Guilherme d'Oliveira Martins (et all.), *Lei de Enquadramento Orçamental Comentada*, Almedina, 2007.

Paulo Trigo Pereira [et.al], *Economia e Finanças Públicas*, 2ª ed., pp.345-380.