

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS**Decreto-Lei n.º 87/2025, de 25 de julho**

Sumário: Estabelece as regras e procedimentos para a revisão eficaz da despesa pública.

A revisão de despesa pública é um importante instrumento da gestão financeira pública. Consiste num processo de análise detalhada da despesa com o objetivo de otimizar a alocação de recursos, melhorar a qualidade da despesa pública, e a sua adequação às políticas prosseguidas pelo Governo, bem como criar margem orçamental que pode ser dirigida para financiar novas políticas públicas e lidar com pressões na despesa emergentes. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a revisão de despesa deve estar totalmente integrada no processo orçamental anual e plurianual, contribuindo para a consolidação orçamental, para a disciplina financeira, para a criação de margem orçamental para novas prioridades e para a melhoria da qualidade da despesa. No entanto, a revisão de despesa não se limita à vertente orçamental, devendo ser encarada como um instrumento de reorientação estratégica do setor público, centrado na obtenção de melhores resultados para os cidadãos.

É fundamental identificar de forma sistemática melhorias na gestão dos recursos das administrações públicas, habilitando os decisores com instrumentos e critérios de custo e benefício fidedignos, previamente identificados, avaliados e sujeitos a um rigoroso juízo de adequação e proporcionalidade. A eficácia da revisão de despesa pública reforça-se quando articulada com mecanismos de avaliação de políticas públicas, permitindo identificar não apenas onde se gasta, mas com que resultados e impactos. Este processo representa um esforço e um desafio contínuos, que implicam uma abordagem técnica e metodológica estruturada, sistemática, dotada de informação adequada, e o envolvimento transversal da administração, de forma a permitir a sua sustentação no tempo e a avaliação do seu resultado. A institucionalização da revisão de despesa promove uma cultura de gestão baseada em evidência, aprendizagem contínua e responsabilização pelo desempenho.

Compete às entidades do Ministério das Finanças, nos termos das respetivas atribuições e competências legalmente previstas, promover o desenvolvimento de instrumentos de apoio à formulação de políticas e ao planeamento estratégico e operacional, bem como acompanhar e avaliar a execução de políticas, mas também assegurar o envolvimento e a participação ativa dos interlocutores chave das áreas setoriais relevantes neste âmbito. A disponibilização pública dos relatórios de revisão de despesa, com linguagem acessível e visualização de dados, contribui para a confiança dos cidadãos na gestão das finanças públicas e no valor das políticas públicas.

Estes objetivos são igualmente essenciais para o cumprimento dos princípios orçamentais, designadamente o da sustentabilidade das finanças públicas e o da economia, eficiência e eficácia, tal como referenciado nos artigos 11.º e 18.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto, e 10-B/2022, de 28 de abril, que aprova a Lei de Enquadramento Orçamental.

É esta articulação, essencial para o sucesso do exercício da revisão de despesa pública, que importa assegurar, desenvolvendo um quadro estrutural e institucional para as revisões de despesa, a fim de as integrar plenamente no processo orçamental anual e no quadro orçamental nacional de médio prazo, de modo a garantir o seu funcionamento de forma sistemática e continuada, à luz das melhores práticas internacionais nesta matéria. O presente decreto-lei incorpora orientações e recomendações internacionais, nomeadamente da OCDE, assegurando a convergência com padrões exigentes de qualidade na gestão da despesa pública.

Adicionalmente, a adoção de ferramentas de análise de dados, digitalização e automatização dos processos de revisão de despesa constitui um vetor essencial para aumentar a robustez das análises e a rastreabilidade das decisões.

Esta é uma iniciativa legislativa inserida no âmbito mais vasto de medidas do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), designadamente nas reformas e investimentos previstos no âmbito da componente C17 — Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas, em particular a reforma associada à Modernização e Simplificação da Gestão Financeira Pública (TD-r32).

No atual contexto, importa assegurar a continuidade da execução das medidas PRR, constituindo esta uma oportunidade única de financiamento que não pode ser subaproveitada, razão pela qual a implementação dos investimentos e das reformas aprovados no PRR, onde se insere a implementação das práticas introduzidas pela Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, a melhoria no planeamento e gestão dos recursos públicos, incluindo o processo de revisão de despesa promovido pelo presente decreto-lei, constitui uma prioridade a impulsionar. Face ao exposto, a aprovação do presente decreto-lei é urgente, inadiável e indispensável, pelo facto de a implementação do mecanismo de revisão de despesa corresponder a um compromisso assumido pelo Estado Português no âmbito do marco PRR 17.5 — C17-r32.

A sistematização deste processo visa gerar impactos estruturais e duradouros na eficiência do Estado, criando condições para a sua modernização e sustentabilidade financeira.

Assim:

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1.º

Objeto

O presente decreto-lei estabelece regras e procedimentos para um processo contínuo de revisão de despesas públicas, com o objetivo de promover maior eficiência na alocação de recursos, reduzir desperdícios e otimizar a priorização das despesas públicas.

Artigo 2.º

Âmbito de aplicação

1 — O presente decreto-lei aplica-se a todos os serviços e entidades da administração direta e indireta do Estado.

2 — O Governo promove o alargamento progressivo do exercício de revisão de despesa pública à administração local e regional, respeitando a respetiva autonomia e os princípios da unidade do Estado e da subsidiariedade.

Artigo 3.º

Definições

Para efeitos do presente decreto-lei, entende-se por:

a) «Área de despesa», o universo dentro da despesa pública sobre o qual incide a revisão de despesa, podendo corresponder a uma missão de base orgânica, conforme definida na Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto, e 10-B/2022, de 28 de abril, a um agrupamento de despesa transversal a várias missões de base orgânica, a uma entidade, ou a uma área temática;

b) «Tópico», despesa específica objeto das medidas de revisão, identificada ao nível do subagrupamento, rubrica ou alínea de despesa;

c) «Termos de referência», documento relativo a um tópico de revisão de despesa que define os objetivos, o âmbito, as principais tarefas, a equipa envolvida e as suas respetivas responsabilidades;

d) «Plano de ação», o documento relativo a um tópico de revisão de despesa que descreve o diagnóstico e as medidas de eficiência identificadas, quantificando o respetivo impacto estimado, financeiro ou não financeiro, consoante aplicável;

e) «Relatório de avaliação *ex post*», o documento de publicação anual onde são reportados os progressos na implementação e os resultados das medidas selecionadas nas revisões de despesa concluídas, nomeadamente o seu impacto financeiro.

Artigo 4.º**Princípios de revisão de despesa**

1 — A revisão de despesa pública obedece aos princípios orçamentais consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto, e 10-B/2022, de 28 de abril.

2 — Sem prejuízo do disposto no número anterior, a revisão de despesa pública rege-se, em especial, pelos seguintes princípios:

- a) Eficiência, visando maximizar os resultados obtidos com os recursos disponíveis;
- b) Eficácia, garantindo que os objetivos das políticas públicas sejam alcançados;
- c) Economia, procurando reduzir custos desnecessários sem comprometer a qualidade dos serviços;
- d) Sustentabilidade, promovendo a viabilidade financeira das políticas no médio e longo prazo.

3 — As revisões da despesa devem respeitar ainda os princípios da transparência, com divulgação clara dos critérios, processos e resultados, e da responsabilização, assegurando o seguimento das medidas aprovadas.

4 — A revisão de despesa deve contribuir para a melhoria contínua da gestão pública, promovendo uma cultura de aprendizagem organizacional e de utilização sistemática de evidência na tomada de decisão.

5 — A revisão de despesa deve estar alinhada com os instrumentos de planeamento orçamental de médio prazo, nomeadamente com o Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo, e com os objetivos e metas estratégicas definidos nas Grandes Opções.

6 — Os exercícios de revisão de despesa devem identificar políticas, programas e ações/projetos com desempenho ou valor acrescentado reduzidos, recomendando a sua descontinuação, fusão ou reformulação, sempre que se justifique, nomeadamente em medidas de política que tenham sido introduzidas *ex novo* ou objeto de significativa reformulação, quando tiverem materialidade do ponto de vista orçamental.

7 — A medição do desempenho ou valor acrescentado referidos no número anterior pode beneficiar do progresso observado nas metas estratégicas constantes das Grandes Opções, por sua vez alinhadas com as políticas, programas e ações/projetos em análise.

Artigo 5.º**Periodicidade dos exercícios de revisão de despesa**

1 — O Governo conduz anualmente exercícios de revisão de despesa, temáticos ou abrangentes, sob a liderança do membro do Governo responsável pela área das finanças e com a colaboração dos restantes membros do Governo, de acordo com os objetivos orçamentais anuais e de médio prazo, nos termos dos planos de ação previstos no artigo 7.º

2 — Os exercícios referidos no número anterior são parte integrante da formulação da orçamentação anual e plurianual, a qual está sujeita aos limites de despesa definidos no quadro plurianual de despesas públicas (QPDP).

3 — As conclusões das revisões devem ser consideradas para efeito dos tetos de despesa nos programas orçamentais do ano seguinte, sendo articuladas com os cenários de despesa de médio prazo.

4 — A par dos exercícios anuais, o Governo promove, no início de cada legislatura, um exercício de revisão de despesa de natureza estratégica e multisetorial, coordenado pela equipa de coordenação geral (ECG) prevista no artigo 8.º e pelo Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), com horizonte temporal plurianual, articulado com o QPDP.

5 – O Governo pode consultar o Conselho das Finanças Públicas, instituições do ensino superior ou organizações internacionais na fase de definição dos temas e critérios metodológicos de cada exercício.

6 – O Governo pode solicitar a entidades independentes, nacionais ou internacionais, pareceres técnicos ou revisão por pares de um exercício de revisão de despesa, especialmente em situações com impacto orçamental relevante.

7 – O Governo publica, em data anterior à publicação do QPDP, um plano anual de revisão de despesa, contendo as áreas de análise, os objetivos, os prazos e os responsáveis por cada exercício.

8 – Os exercícios de revisão de despesa devem articular-se com auditorias financeiras, auditorias operacionais e iniciativas de modernização administrativa já em curso, promovendo sinergias e evitando duplicações.

Artigo 6.º

Definição das áreas de despesa sujeitas a revisão

1 – As áreas de despesa sujeitas as revisões são definidas pelo Governo, nos termos do n.º 3, coordenado pela ECG prevista no artigo 8.º e pelo PLANAPP, no início da legislatura.

2 – Na seleção das áreas de despesa devem ser prioritariamente selecionadas aquelas que têm um peso orçamental relevante ou relativamente às quais existam evidências de ineficiências.

3 – A definição das áreas de despesa sujeitas a revisão, bem como dos respetivos critérios de seleção, deve ser feita na resolução do Conselho de Ministros que define os programas orçamentais no início da legislatura, devendo as revisões anuais ser efetuadas, sempre que possível, na resolução do Conselho de Ministros que promove a revisão da programação orçamental.

4 – Os exercícios de revisão de despesa devem contribuir para o cumprimento dos objetivos de saldo orçamental, contenção da despesa corrente primária, eficácia das políticas e eficiência da despesa pública e das reformas estruturais constantes do Programa do Governo.

5 – O Governo pode, em casos justificados (como alterações económicas significativas ou acontecimentos imprevistos), definir revisões extraordinárias fora do calendário anual.

Artigo 7.º

Planos de ação

1 – Para cada área é elaborado um plano de ação, que contém os seguintes elementos:

- a) O diagnóstico;
- b) As propostas de política;
- c) As propostas de medidas de revisão e melhoria da despesa;
- d) As estimativas de poupança;
- e) Os planos de implementação e respetivo cronograma;
- f) A alocação de responsabilidades e recursos.

2 – Cada plano deve incluir indicadores, definidos de forma mensurável, de economia, eficiência, eficácia e impacto social, assim como de ganhos de eficiência e produtividade, impacto nos resultados e qualidade dos serviços e projeções de poupanças por horizonte temporal definido.

3 – Os planos de ação devem identificar riscos à implementação e propor medidas mitigadoras.

4 – Durante a elaboração do plano, devem ser ouvidas, sempre que adequado, as entidades públicas relevantes, os beneficiários diretos e outras partes interessadas.

Artigo 8.º**Estrutura funcional**

1 — É criada, no âmbito das unidades orgânicas flexíveis do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais Ministério das Finanças (GPEARI), a estrutura que assegura a operacionalização do processo de revisão de despesa.

2 — A estrutura que assegura a operacionalização do processo de revisão de despesa tem a seguinte composição:

- a) Equipa de coordenação geral;
- b) Equipa de acompanhamento técnico permanente;
- c) Equipas temáticas, por tópico.

3 — As equipas temáticas são constituídas por decisão da ECG.

4 — As funções específicas de cada equipa são detalhadas nos artigos seguintes, devendo esta estrutura assegurar a coordenação estratégica, a supervisão técnica e a execução temática das revisões de despesa.

5 — A estrutura funcional deve garantir a articulação com as entidades da administração pública relevantes para os temas em análise, promovendo o envolvimento interministerial e a partilha de informação.

6 — A formalização da estrutura e das equipas é feita por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, com definição da composição, competências, funcionamento e duração.

7 — Nos casos em que a revisão de despesa tenha um impacto relevante ou significativo em matéria orçamental e/ou de coesão social e territorial, pode ser nomeado, por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, um painel externo de avaliação.

Artigo 9.º**Equipa de coordenação geral**

1 — A ECG é a unidade responsável pela definição estratégica e coordenação institucional do exercício anual de revisão de despesa.

2 — A ECG, que atua sob direção do membro do Governo responsável pela área das finanças, tem a participação e dos seguintes elementos:

- a) O diretor-geral do GPEARI;
- b) O diretor-geral da Entidade Orçamental (EO);
- c) O coordenador da equipa de acompanhamento técnico permanente.

3 — A ECG reúne ordinariamente pelo menos uma vez por mês e extraordinariamente sempre que convocada pelo seu coordenador.

4 — Nas reuniões da ECG, consoante as temáticas em apreço, podem fazer parte representantes da área governativa respetiva.

5 — As decisões da ECG devem ser fundamentadas com base em critérios de relevância orçamental, viabilidade técnica e impacto esperado.

6 — Compete à ECG preparar e propor para aprovação do membro do Governo responsável pela área das finanças:

- a) As orientações estratégicas sobre o âmbito e os objetivos da revisão de despesa;
- b) Os tópicos concretos de revisão de despesa, dentro das áreas de revisão de despesa definidas ao abrigo do artigo 6.º, propostos pela equipa de acompanhamento técnico permanente;

c) Os termos de referência preparados pela equipa de acompanhamento técnico permanente e pelas equipas temáticas;

d) Os planos de ação preparados pela equipa de acompanhamento técnico permanente e pelas equipas temáticas;

e) As propostas de critérios, objetivos e metas a atingir com a revisão de despesa preparadas pela equipa de acompanhamento técnico permanente;

f) Os relatórios de avaliação *ex post* dos exercícios de revisão de despesa;

g) A seleção de medidas de revisão de despesa a implementar;

h) Designação do coordenador de cada equipa temática, em comum acordo com o ministério setorial relevante;

7 – De acordo com o teor dos projetos de revisão de despesa a implementar, a ECG pode solicitar o contributo de outras entidades com atribuições relevantes na matéria sujeita a revisão de despesa.

Artigo 10.º

Equipa de acompanhamento técnico permanente

1 – A equipa de acompanhamento técnico permanente assegura a qualidade e a robustez dos exercícios anuais de revisão de despesa, prestando apoio técnico direto às entidades orçamentais e às equipas temáticas, promovendo a aplicação uniforme de boas práticas e metodologias comuns.

2 – A equipa de acompanhamento técnico permanente é constituída no âmbito das unidades orgânicas flexíveis do GPEARI, por elementos a designar pelo diretor-geral do GPEARI, e pode beneficiar da colaboração de membros a designar pelo diretor-geral da EO.

3 – A coordenação da equipa de acompanhamento técnico permanente é assegurada pelo GPEARI.

4 – Compete à equipa de acompanhamento técnico permanente:

a) Elaborar modelo-padrão para o plano de ação previsto no artigo 7.º;

b) Elaborar proposta de tópicos concretos de revisão de despesa, dentro das áreas de revisão de despesa definidas ao abrigo do artigo 6.º, considerando as orientações estratégicas sobre o âmbito e os objetivos da revisão de despesa definidas pela ECG;

c) Acompanhar as equipas temáticas na elaboração dos termos de referência;

d) Acompanhar as equipas temáticas na elaboração dos planos de ação;

e) Elaborar proposta de critérios, objetivos e metas a atingir com a revisão de despesa;

f) Elaborar e manter atualizados manuais com regras e procedimentos de elaboração, implementação, monitorização e avaliação das revisões de despesa, devendo garantir, sempre que possível, a comparabilidade dos resultados entre diferentes exercícios e sua posterior monitorização;

g) Manter e atualizar uma base de dados com as opções de política não selecionadas e com os exercícios de revisão de despesa implementados;

h) Monitorizar a implementação dos exercícios de revisão de despesa;

i) Elaborar proposta de relatório de avaliação *ex post* dos exercícios de revisão de despesa;

j) Promover a articulação multidisciplinar das entidades públicas para efeitos deste exercício, bem como a recolha de informação;

k) Promover a capacitação técnica das equipas envolvidas nas revisões da despesa, através de formação regular, partilha de boas práticas e recursos técnicos.

5 – A equipa de acompanhamento técnico permanente deve promover o uso de sistemas de informação, automação e análise de dados para apoiar a revisão de despesa e garantir a rastreabilidade das decisões.

Artigo 11.º

Equipas temáticas

1 – As equipas temáticas são responsáveis pela execução prática dos exercícios de revisão, com enfoque no diagnóstico técnico e propostas de medidas de eficiência alinhadas com os objetivos estratégicos de política pública.

2 – A coordenação das equipas temáticas é assegurada pelo GPEARL.

3 – As equipas temáticas são constituídas pelos seguintes elementos:

a) Representantes das respetivas áreas governativas, se indicados pelos respetivos membros do Governo;

b) Representantes das entidades das respetivas áreas temáticas;

c) Representantes do GPEARL com conhecimento específico sobre a área de despesa em revisão;

d) Representantes da EO com responsabilidade sobre a área de despesa em revisão;

e) Personalidades de reconhecido mérito com competências ou experiência relevante na área temática em causa, nomeados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, que pode delegar em qualquer membro do Governo, com faculdade de subdelegação, a referida competência.

4 – Compete às equipas temáticas:

a) Recolher a informação necessária para análise da despesa;

b) Conduzir as análises na respetiva área de despesa;

c) Elaborar proposta de termos de referência do respetivo tópico de revisão de despesa, de acordo com as orientações da equipa de acompanhamento técnico permanente;

d) Elaborar proposta de plano de ação do respetivo tópico de revisão de despesa, de acordo com o modelo padrão definido pela equipa de acompanhamento técnico permanente;

e) Implementar ou coordenar a implementação das medidas de revisão de despesa aprovadas.

5 – A participação na equipa temática não confere direito a qualquer retribuição, abono ou compensação, sem prejuízo do pagamento de ajudas de custo nos termos da legislação aplicável em vigor.

Artigo 12.º

Articulação com a avaliação de desempenho de políticas públicas

1 – Os exercícios de revisão de despesa devem articular-se com os sistemas existentes de avaliação de desempenho das políticas públicas, de modo a garantir uma análise integrada das despesas analisadas, relativamente aos princípios previstos no artigo 3.º

2 – A revisão de despesa deve incorporar, sempre que possível, elementos de avaliação *ex ante*, concomitante e *ex post* das políticas públicas em análise.

3 – Os relatórios de revisão de despesa devem incluir, além da análise orçamental e financeira, a apreciação do valor acrescentado das políticas ou programas revistos, designadamente através da avaliação dos seus resultados e impactos efetivos.

Artigo 13.º**Alinhamento e integração no processo orçamental**

1 – Os relatórios com diagnóstico e proposta de opções de política que resultam do exercício de revisão de despesa são aprovados antes do início do exercício orçamental em que se inserem.

2 – Os relatórios aprovados devem ser considerados na elaboração da proposta de Orçamento do Estado e na atualização do QPDP.

Artigo 14.º**Direitos e deveres de informação e transparência**

De acordo com o princípio da transparência orçamental:

a) As entidades envolvidas nas revisões de despesa são obrigadas a remeter ao membro do Governo responsável pela área das finanças toda a informação necessária à elaboração, implementação e avaliação dos exercícios de revisão de despesa, de forma tempestiva e fidedigna;

b) O Governo disponibiliza ao público, em sítio na Internet, todos os relatórios de revisão de despesa produzidos;

c) O Governo deve disponibilizar, juntamente com os relatórios de revisão de despesa, resumos executivos em linguagem simples e clara, com visualização gráfica dos resultados e impactos esperados;

d) O Governo disponibiliza ao público, em sítio na Internet, em formato acessível, os termos de referência a que se subordinaram os exercícios de revisão de despesa, bem como o relatório de avaliação *ex post*;

e) Até 31 de dezembro de 2026 e, posteriormente, de três em três anos, o membro do Governo responsável pela área das finanças publica uma avaliação do processo de revisão de despesa e implementa medidas corretivas, sempre que se justifique, para tornar o processo de revisão mais eficaz na qualidade da despesa pública.

Artigo 15.º**Metodologia, incentivos e penalizações**

1 – A metodologia de execução dos exercícios de revisão da despesa, nomeadamente de definição de prioridades, diagnóstico, metas, métricas de avaliação, incentivos, entre outras matérias, é objeto de portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças.

2 – As poupanças financeiras geradas no âmbito dos exercícios de revisão de despesa, devidamente documentadas e validadas pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, podem reverter, parcial ou totalmente, para a entidade, área governativa ou programa orçamental em que se integram, para financiar novas políticas, nomeadamente as transições digital e ecológica.

3 – Os incentivos financeiros gerados pelas poupanças do processo de revisão de despesa são determinados no plano de ação correspondente, definido nos termos do artigo 7.º

4 – Caso se verifique que as medidas de revisão de despesa divergem da trajetória estimada, devem esses desvios ser justificados e objeto de ajustamento devendo a entidade responsável apresentar medidas adicionais de compensação do desvio verificado ou de redução de despesa equivalentes.

5 – O procedimento referido no número anterior é objeto de avaliação pela EO e homologação do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Artigo 16.º**Regulamentação**

São objeto de regulamentação por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças:

- a) O processo relativo aos planos de ação previstos no artigo 7.º;
- b) O processo de articulação com a avaliação de desempenho prevista no artigo 12.º;
- c) O processo de divulgação dos critérios, processos e resultados a que devem obedecer as revisões da despesa, previsto no artigo 14.º

Artigo 17.º**Norma revogatória**

É revogado o Despacho n.º 7690/2023, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 143, de 25 de julho de 2023.

Artigo 18.º**Entrada em vigor**

As equipas previstas no n.º 2 do artigo 8.º devem ser constituídas no prazo de 90 dias após a entrada em vigor do presente decreto-lei.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 3 de julho de 2025. — Luís Montenegro — Joaquim Miranda Sarmento.

Promulgado em 16 de julho de 2025.

Publique-se.

O Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa.

Referendado em 18 de julho de 2025.

O Primeiro-Ministro, Luís Montenegro.

119340113