



Tribunal de Contas

**Relatório de Auditoria n.º 22/2017 – 2.ª S**

**Processo n.º 27/2016 - Audit**

**Auditoria à implementação do SNC-AP e consolidação de  
contas (CGE)**

## RELATÓRIO INTERCALAR III

Departamento de Auditoria I  
Outubro / 2017





## ÍNDICE

1	SUMÁRIO.....	3
2	DESENVOLVIMENTO .....	6
2.1	Introdução.....	6
2.1.1	Audição dos responsáveis.....	6
2.2	Enquadramento legal.....	6
2.2.1	UNIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEO.....	7
2.3	Plano de implementação da LEO.....	8
2.3.1	PROJETOS PREVISTOS .....	9
2.3.2	CUSTOS ESTIMADOS .....	11
2.3.3	ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP PELA UNILEO.....	12
2.4	Quadro legal a rever/regulamentar .....	13
2.5	Os sistemas de informação.....	14
2.5.1	SISTEMAS CENTRAIS PARA REPORTE DE INFORMAÇÃO.....	17
2.5.1.1	S3CP (Administração Central/ administrações públicas).....	17
2.5.1.2	SIGeFE (estabelecimentos de educação e ensino não superior).....	19
2.5.1.3	SIAL/SISAL (Autarquias Locais).....	20
2.5.2	SISTEMAS CONTABILÍSTICOS.....	20
2.5.2.1	Administração central.....	21
2.5.2.1.1	<i>GerFiP</i> .....	21
2.5.2.1.2	<i>Outros sistemas contabilísticos</i> .....	22
2.5.2.2	Segurança Social.....	23
2.5.2.3	Administração regional.....	23
2.5.2.4	Administração local.....	23
2.6	Período experimental .....	24
2.6.1	FORMAÇÃO .....	28
2.6.2	ESCLARECIMENTO DE QUESTÕES CONTABILÍSTICAS .....	29
2.7	Consolidação de contas, ECE e CGE.....	29
2.8	O sistema de controlo interno.....	32
3	CONCLUSÕES .....	34
4	RECOMENDAÇÕES .....	37
5	EMOLUMENTOS.....	39
6	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	40
7	DECISÃO.....	41

---

<b>8</b>	<b>FICHA TÉCNICA .....</b>	<b>43</b>
	<b>ANEXO 1 – METODOLOGIA .....</b>	<b>44</b>
	<b>ANEXO 2 – ESTRUTURA DA UNILEO .....</b>	<b>45</b>
	<b>ANEXO 3 – COMPETÊNCIAS DOS GABINETES DA UNILEO .....</b>	<b>46</b>
	<b>ANEXO 4 – CRONOGRAMA DOS PROJETOS DEFINIDOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA LEO .....</b>	<b>47</b>
	<b>ANEXO 5 – PONTO DE SITUAÇÃO DO QUADRO LEGAL A REVER/REGULAMENTAR.....</b>	<b>48</b>
	<b>ANEXO 6 – ARQUITETURA DO S3CP .....</b>	<b>50</b>
	<b>ANEXO 7 – INFORMAÇÃO A REMETER AO S3CP E RESPECTIVA PERIODICIDADE .....</b>	<b>51</b>
	<b>ANEXO 8 – PLANO GLOBAL DE FORMAÇÃO (UNILEO).....</b>	<b>52</b>
	<b>ANEXO 9 – CAPACITAÇÃO/FORMAÇÃO NO ÂMBITO DO SNC-AP .....</b>	<b>54</b>
	<b>ANEXO 10 – MANUAL DE IMPLEMENTAÇÃO (JUNHO/2016).....</b>	<b>55</b>
	<b>ANEXO 11 – CONTRADITÓRIO: RESPOSTAS RECEBIDAS .....</b>	<b>56</b>
	<b>SIGLAS UTILIZADAS.....</b>	<b>98</b>

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1 – Avaliação do risco face às metas estabelecidas .....	5
Figura 2 – Sistema Integrado de Gestão Financeira Pública.....	16

## **ÍNDICE DE QUADROS**

Quadro 1 – Competências do Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos na implementação do SNC-AP e na reforma da contabilidade pública .....	8
Quadro 2 – Custos estimados para implementação da LEO .....	11
Quadro 3 – Novas determinações legais previstas na legislação publicada no âmbito da LEO e do SNC-AP .....	13
Quadro 4 – Sistemas centrais a desenvolver .....	17
Quadro 5 – Estádio de desenvolvimento das componentes do S3CP .....	18
Quadro 6 – Situação dos esclarecimentos solicitados no Portal colaborativo da CNC.....	29
Quadro 7 – Ponto de situação dos temas a regulamentar, previstos até final de 2016 .....	48
Quadro 8 – Ponto de situação de temas a regulamentar, previstos na LEO após 2016.....	49
Quadro 9 – Informação a remeter ao S3CP .....	51
Quadro 10 – Plano global de formação em SNC -AP.....	52



Q.

# Tribunal de Contas

## 1 SUMÁRIO

O sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP), que substitui o plano oficial de contabilidade pública (POCP) e os planos de contas setoriais, constitui uma ferramenta de harmonização contabilística interna e externa. O novo normativo contabilístico insere-se num processo mais amplo de reforma da administração financeira do Estado, iniciado com a nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), sendo a sua implementação interdependente. A data prevista para a aplicação do SNC-AP foi adiada por um ano, para 01/01/2018.

A coordenação da implementação do SNC-AP foi atribuída à Unidade de Implementação da LEO (UniLEO) que preparou um plano de implementação da LEO coordenado com a transição para o SNC-AP. O calendário legal fixado continua a ser exigente, mantendo-se constrangimentos que podem pôr em causa as metas fixadas no curto prazo:

- ◆ Dificuldades na operacionalização do Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos da UniLEO, ao nível da afetação dos recursos humanos, com prejuízo para a execução da sua missão;
- ◆ Continuam por rever diplomas relativos à arquitetura financeira do Estado, com impacto no desenvolvimento de projetos, respetivos custos e no cumprimento dos prazos;
- ◆ Sensibilização insuficiente das entidades e respetivos dirigentes para uma abordagem integrada do processo de transição para o SNC-AP, com prejuízo para a afetação adequada de recursos em tempo oportuno;
- ◆ A arquitetura técnica de referência do Sistema Integrado de Gestão Financeira Pública não está ainda definida, com prejuízo para o desenvolvimento de módulos críticos para a implementação do SNC-AP e cumprimento da LEO;
- ◆ Atraso na adaptação dos sistemas contabilísticos ao SNC-AP, na sua interligação com os sistemas centrais e/ou com os sistemas complementares locais (sistemas de negócio próprios de cada entidade), com entidades a reconhecer a impossibilidade de efetuar a transição no prazo fixado;
- ◆ Subdimensionamento das estruturas de apoio ao processo de transição, face aos pedidos, resultando em prazos de resposta alargados, que prejudicam a qualidade do processo de transição;
- ◆ Atraso na configuração do modelo de formação adequado ao novo normativo.

Mantêm-se os riscos já identificados quanto ao cumprimento dos prazos previstos na nova LEO para a apresentação, no Orçamento do Estado e na Conta Geral do Estado de 2019, de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas:

- ◆ Não estão ainda assegurados os procedimentos que conduzam à criação e funcionamento da Entidade Contabilística Estado (que abrange o registo das operações, ativos e passivos do Estado enquanto entidade soberana) no prazo previsto;
- ◆ Ainda não foram definidos aspetos chave para a preparação da consolidação do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado, que poderão vir a integrar um manual de consolidação, nomeadamente, identificação das entidades abrangidas, políticas contabilísticas uniformes, critérios de mensuração compatíveis, identificação de operações comuns.

---

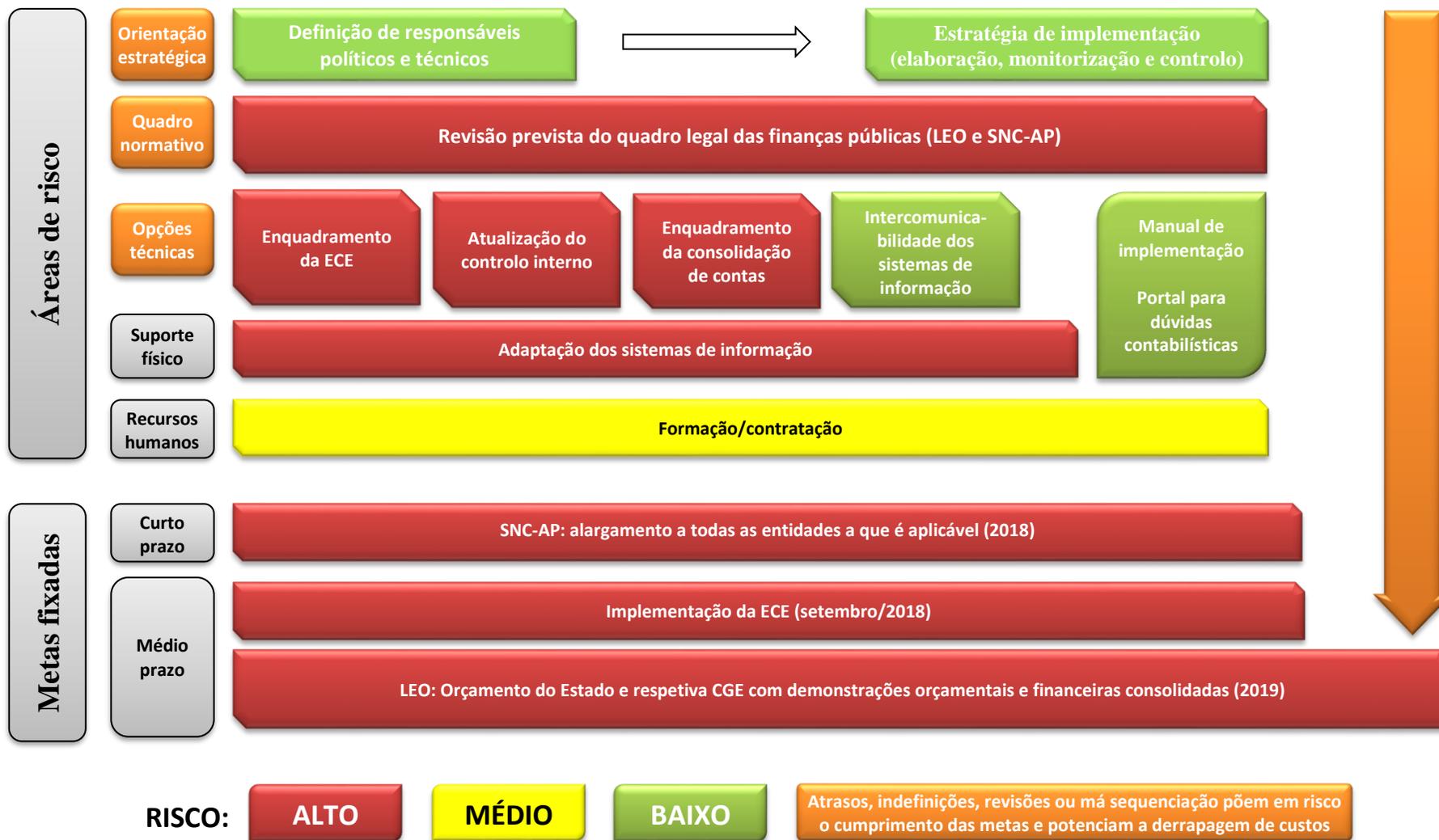
A implementação do SNC-AP apresenta risco elevado de descontrolo de custos: o atraso no planeamento global levou a concentrar fases de transição num horizonte temporal muito curto, dificultando a sua sequenciação e a afetação adequada de recursos. Tal pode conduzir a reformulações sucessivas dos processos e respetivos sistemas de suporte (cfr. Figura 1). Também o alargamento da fase experimental a todas as entidades durante 2017 potencia custos adicionais, por inviabilizar a recolha de informação útil prevista para a experiência piloto, que deveria identificar dificuldades do processo de transição e encontrar soluções que pudessem vir a ser aplicadas de forma coerente a todas as entidades.

Apesar da relevância dos riscos assinalados (cfr. Figura 1), já identificados no relatório anterior, que podem comprometer o processo de implementação do SNC-AP, importa destacar a concretização de aspetos positivos durante 2017: definição clara dos responsáveis pela coordenação e monitorização do processo de transição; articulação com o processo de implementação da nova LEO; apresentação de um plano de implementação da LEO que inclui, designadamente, a revisão do modelo de controlo interno e auditoria. Continuam a ser desenvolvidos fatores positivos iniciados em 2016, como a definição de regras para a intercomunicabilidade entre os sistemas de informação locais e centrais; ajustamentos ao plano de contas central; revisão do manual de implementação; alargamento do mecanismo para o esclarecimento de questões contabilísticas a todas as entidades; realização de ações de formação.

No seguimento dos relatórios intercalares anteriores e das recomendações dos Pareceres sobre as CGE 2013, 2014 e 2015, continua a ser necessário tomar medidas pertinentes, que permitam recuperar os atrasos que se verificam (no desenvolvimento do quadro legal, na conceção e desenvolvimento dos sistemas de informação, na preparação e emissão de orientações para o tratamento e harmonização de políticas contabilísticas e no início da aplicação do SNC-AP por algumas entidades), de forma a ainda cumprir o objetivo de elaborar as demonstrações financeiras previsionais do Orçamento do Estado para 2019 e as respetivas demonstrações financeiras na Conta Geral do Estado.



Figura 1 – Avaliação do risco face às metas estabelecidas





---

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Introdução

Em cumprimento dos Planos de Ação aprovados pelo Tribunal para 2016 e 2017, está em curso uma auditoria à implementação do sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP), com o objetivo de apreciar a atuação das entidades envolvidas, visando o cumprimento do prazo legal previsto para a aplicação do SNC-AP por todas as entidades e para a apresentação da Conta Geral do Estado (CGE) no novo regime contabilístico. Esta auditoria é de carácter concomitante, com o horizonte temporal previsto de dois anos, correspondendo o presente documento ao Relatório Intercalar III<sup>1</sup>, com a informação recolhida até 08/09/2017. A metodologia utilizada consta do Anexo 1.

#### 2.1.1 Audição dos responsáveis

No exercício do contraditório, apresentaram as suas alegações, tidas na devida conta para a fixação do texto deste Relatório, o Ministro das Finanças, o Coordenador da UniLEO, a Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, a Secretária-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a Presidente do Conselho Diretivo do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I. P, o Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional, a Diretora-Geral das Autarquias Locais, a Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde e o Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, as quais constam na íntegra do Anexo 11.

O Secretário-Regional das Finanças e da Administração Pública do Governo Regional da Madeira, o Inspetor-Geral de Finanças, o Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública e o Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nas suas respostas, informaram nada ter a acrescentar ao teor do Relatório (Anexo 11).

O Relato foi também enviado aos Ministro dos Negócios Estrangeiros, Ministro da Defesa Nacional, Ministra da Justiça, Ministro Adjunto, Ministro da Educação, Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ministro da Saúde, ao Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores, à Diretora-Geral do Orçamento, à Presidente da Comissão de Normalização Contabilística, ao Diretor-Geral da Administração da Justiça, ao Presidente do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça e ao Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Educação que não se pronunciaram.

### 2.2 Enquadramento legal

O SNC-AP foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, revogando o plano oficial de contabilidade pública (POCP) e os planos de contas setoriais, com efeitos a 01/01/2018<sup>2</sup>. Este novo normativo contabilístico insere-se num processo mais amplo de reforma da administração financeira do

---

<sup>1</sup> O Relatório Intercalar I foi aprovado a 14/07/2016 - Relatório de Auditoria n.º 13/2016, 2.ª S e integrou o Parecer sobre a CGE 2015 a Caixa 3 – Implementação do SNC-AP; O Relatório Intercalar II foi aprovado a 30/03/2017 - Relatório de Auditoria n.º 6/2017, 2.ª S.

<sup>2</sup> A data inicialmente prevista era 01/01/2017, porém não foram assegurados os passos necessários para a sua concretização, levando ao seu adiamento para o ano seguinte (Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro).



Q.

## Tribunal de Contas

---

Estado, previsto na nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>1</sup>, estando a implementação do SNC-AP dependente do desenvolvimento de outros aspetos previstos nessa reforma, nomeadamente:

- a) a reforma do processo orçamental, abrangendo a revisão de diplomas relativos à arquitetura e à administração financeira do Estado;
- b) a criação da Entidade Contabilística Estado (ECE), constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado enquanto entidade soberana.

De acordo com a nova LEO, o Orçamento do Estado (OE) e a CGE, a partir de 2019, deverão incluir demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsetores da administração central (serviços e entidades públicas e ECE) e da segurança social<sup>2</sup>.

Juntamente com a aprovação da nova LEO foi criada uma entidade, com a missão de assegurar a sua implementação – a Unidade de implementação da LEO (UniLEO)<sup>3</sup>. Posteriormente, foram-lhe também fixadas competências no âmbito da implementação do SNC-AP e da reforma da contabilidade pública<sup>4</sup>.

### 2.2.1 Unidade de implementação da LEO

A UniLEO foi criada com a missão de assegurar a implementação da LEO nas dimensões jurídica, técnica, comunicacional, informática e de controlo e é constituída pelos Gabinetes Executivo, Técnico e de Gestão e Coordenação de Projetos<sup>5</sup>. As competências destes gabinetes foram fixadas no diploma que aprovou a LEO e desenvolvidas no Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23 de novembro, conforme se apresenta no Anexo 3, devendo o Gabinete Técnico apresentar ao Gabinete Executivo um relatório trimestral, com a avaliação do estado de implementação LEO. Posteriormente, foram especificamente fixadas competências no âmbito da implementação do SNC-AP e da reforma da contabilidade pública através da Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril.

---

<sup>1</sup> Pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

<sup>2</sup> Alínea c) do artigo 40.º e alínea h) do artigo 43.º da LEO.

<sup>3</sup> Artigo 4.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

<sup>4</sup> Artigo 2.º da Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril.

<sup>5</sup> A composição destes Gabinetes encontra-se detalhada no Anexo 2. A operacionalização da UniLEO iniciou-se em 22/12/2016 (despacho do Ministro das Finanças de nomeação do Coordenador e do Responsável técnico).



### Quadro 1 – Competências do Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos na implementação do SNC-AP e na reforma da contabilidade pública

Implementar o Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas, garantindo a integração com os sistemas locais e outros sistemas de natureza central;
Implementar a Entidade Contabilística Estado;
Definir o novo modelo de prestação de contas das entidades públicas, sem prejuízo das competências próprias do Tribunal de Contas;
Definir o novo modelo da Conta Geral do Estado;
Definir os requisitos técnicos e funcionais para os sistemas de informação contabilística;
Definir os requisitos técnicos e funcionais para a integração dos sistemas de informação contabilística utilizados pelas entidades públicas com o Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas;
Certificar o cumprimento dos requisitos das diferentes aplicações informáticas que sirvam de suporte ao processo contabilístico e de prestação de contas das entidades públicas;
Participar no desenvolvimento do modelo de contabilidade pública no seio da Comissão de Normalização Contabilística;
Participar nos fóruns internacionais relativos à Contabilidade Pública;
Preparar instruções e manuais contabilísticos por áreas, ao nível do reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação;
Organizar e participar em ações de divulgação da reforma da contabilidade pública;
Colaborar com o Tribunal de Contas no âmbito das suas atribuições;
Elaborar um plano de formação em articulação com as entidades públicas e ordens profissionais relevantes;
Coordenar a reforma ao nível das administrações públicas.

Fonte: Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril (artigo 2.º).

Nos termos da Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, junto do Gabinete Técnico foi criado um subgabinete específico para o acompanhamento da implementação da reforma da contabilidade pública (Comissão de Acompanhamento), competindo-lhe assegurar a correta transição para o SNC-AP. Compete à UniLEO, em articulação com a IGF (no âmbito das suas atribuições de apoio técnico especializado e autoridade de auditoria), proceder à monitorização, junto das entidades públicas sujeitas ao SNC-AP, dos mecanismos e processos em curso. Para esse efeito, as entidades públicas deverão remeter ao Coordenador da UniLEO, até ao final de outubro/2017, um relatório de transição para o SNC-AP.

## 2.3 Plano de implementação da LEO

O Plano de implementação da LEO, de 23/06/2017 mereceu o despacho de “*nada a obstar*” do Ministro das Finanças<sup>1</sup>. O documento apresenta um breve diagnóstico do enquadramento atual das finanças públicas, das necessidades de mudança e objetivos; seis eixos de reforma a implementar e respetivos projetos a desenvolver.

O Plano visa constituir um instrumento de trabalho da UniLEO, permitir o acompanhamento da execução dos projetos, servir de base aos relatórios de implementação, proporcionar transparência às atividades da Unidade e responsabilizá-la pelos recursos e resultados.

Alinhados com o ciclo de gestão das finanças públicas desde o planeamento até à prestação de contas e auditoria, foram definidos os seis eixos da reforma:

- Planeamento Financeiro e Orçamentação;
- Reforma da Gestão da Receita Pública;
- Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro;
- Reforma da Contabilidade e Contas Públicas;
- Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria;
- Suporte.

<sup>1</sup> “Não existe ainda uma deliberação formal de aprovação do Plano de Implementação da LEO por parte do Gabinete Executivo.”.



O Plano abrange 31 projetos, com objetivos definidos, afetação previsional de recursos e respetivo cronograma. O seu desenvolvimento compete ao Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos, propondo o plano assegurar a sua profissionalização com o recrutamento dos elementos mais qualificados existentes na administração pública. Estes recursos serão integrados no Gabinete desde que não exista oposição do respetivo dirigente máximo e o trabalhador aceite integrar o projeto, devendo alocar pelo menos 80% do seu tempo às atividades de implementação previstas.

Sobre esta matéria, o coordenador da UniLEO, a 18/07/2017, referiu dificuldades na afetação de recursos humanos e técnicos qualificados, tendo apenas a DGO até 08/09/2017 formalizado a sua alocação<sup>1</sup>. Na atual forma organizativa, o sucesso do funcionamento desta Unidade fica dependente da postura colaborativa dos dirigentes dos serviços, carecendo de um esforço de sensibilização para a necessidade de afetar recursos à UniLEO, processo negocial que desvia o esforço dos seus responsáveis, em detrimento do desenvolvimento e coordenação dos projetos<sup>2</sup>.

Esta solução de alocação de pessoal não assegura as necessidades identificadas pela UniLEO, constatando-se dificuldades em constituir as equipas de projeto, assegurar a sua disponibilidade e continuidade, em função da dupla hierarquia a que ficam sujeitas.

Em relação aos meios financeiros afetos, a UniLEO informou que aguardava autorização de uma alteração orçamental para iniciar procedimentos essenciais: arquitetura técnica de referência, módulos relativos ao questionário e gestão de entidades e sistema de informação de suporte à Entidade Contabilística Estado.

Em contraditório, o Ministro das Finanças refere que *“(...) acompanha de perto os trabalhos da UniLEO e está atento às necessidades de recursos manifestadas pela mesma. Com o desenvolvimento dos trabalhos da reforma da gestão financeira pública as mencionadas necessidades serão devidamente avaliadas (...)”*.

### 2.3.1 Projetos previstos

O Plano de implementação da LEO contempla 31 projetos, distribuídos pelos seis eixos de ação identificados no ponto anterior. O cronograma para o seu desenvolvimento é apresentado no Anexo 4, com a quantificação dos recursos humanos que a UniLEO estima serem necessários para cada eixo.

---

<sup>1</sup> Dezasseis colaboradores, dos quais seis a 100%; sete a 80%; um a 60% e dois a 50% e um subdiretor que acumula funções de responsável técnico da UniLEO.

<sup>2</sup> As entidades com funções de coordenação manifestaram abertura para colaborar nos projetos a desenvolver no seio da UniLEO, porém, à exceção da DGO, ainda não formalizaram a afetação dos respetivos recursos.

O cronograma procura respeitar os prazos legalmente estabelecidos para a implementação do SNC-AP e para o cumprimento da nova LEO, podendo vir a revelar-se excessivamente otimista. O próprio Plano aponta riscos, identificados na Caixa I, para a implementação da reforma prevista na LEO, não despreciandos, que reconhece ser necessário gerir<sup>1</sup>.

Na implementação dos projetos, o coordenador da UniLEO (a 21/06/2017) assumiu como prioridade o desenho e desenvolvimento de sistemas, nomeadamente os trabalhos respeitantes ao S3CP e à ECE (em curso), bem como a definição da arquitetura técnica de referência de suporte ao Sistema Integrado para a Gestão das Finanças Públicas<sup>2</sup>, a contratação de serviços de gestão da qualidade e desenvolvimento aplicacional<sup>3</sup>.

#### CAIXA I – Riscos para a reforma prevista na LEO

*Demora nos procedimentos de contratação pública;*  
*Falta de interligação entre o relato orçamental, económico-financeiro e estatístico;*  
*Objetivos irrealistas;*  
*Alocação insuficiente de recursos aos projetos (em qualidade e quantidade);*  
*Falta de clareza na estratégia, sequência das reformas e correto custeio;*  
*Falta de uma clara liderança política;*  
*Ausência de comunicação aos stakeholders dos benefícios da reforma;*  
*Falta de regulamentação (manuais, instruções);*  
*Ausência de uma fase piloto que permita testar os novos requisitos;*  
*Falta de coordenação entre as equipas técnicas (sistemas de informação) e funcionais (e.g. requisitos contabilísticos e de outros processos financeiros);*  
*Implementar o sistema de informação antes da reforma da gestão financeira pública (o sistema não é a reforma);*  
*Falta de condições institucionais que garantam a sustentabilidade das reformas;*  
*Ausência de sistemas de informação adequados ao nível das entidades;*  
*Entrada em vigor sem uma adequada formação aos mais diferentes níveis.*

Está também em curso o projeto DCC (documento contabilístico de cobrança) com o estudo da sua operacionalização e futura articulação com a ECE, a gestão da Tesouraria do Estado e a fatura eletrónica<sup>4</sup>.

Na vertente da revisão dos diplomas legais estão em preparação os relativos aos classificadores orçamentais<sup>5</sup> e ao Regime de Gestão Financeira das Entidades Públicas, prevendo-se que este, mais próximo do atual regime de autonomia financeira, só venha a ser aplicado em 2019<sup>6</sup>. A UniLEO considera que a aplicação, em 2018, do SNC-AP nas entidades não carece da prévia revisão do seu regime financeiro, embora tal leve a rever, para o ano seguinte, os processos de receita e despesa dos serviços integrados.

Quanto ao cumprimento do cronograma dos projetos, a maioria das entidades com funções de coordenação considerou não ter condições para avaliar a exequibilidade dos prazos previstos. O IGFSS

<sup>1</sup> Mais recentemente (a 18/07/2017), o Coordenador da UniLEO manifestou grande preocupação quanto à possibilidade de ser respeitado o calendário da reforma em curso.

<sup>2</sup> Sobre o desenvolvimento dos projetos que integram este sistema ver ponto 2.5.

<sup>3</sup> Os projetos lançados antes da operacionalização da UniLEO poderão vir a ser reapreciados, com vista à sua adaptação à estratégia global de reforma da gestão financeira pública.

<sup>4</sup> A fatura eletrónica consiste no desenvolvimento de i) um Portal de Monitorização e Controlo da Fatura Eletrónica na Administração Pública, para todas as entidades públicas incluindo a desmaterialização do processo de conferência de faturas, de verificação de dívidas à Administração Tributária e segurança social e integração automática com sistemas de reporte; ii) um Portal Colaborativo de Fornecedores (B2AP), para a centralização dos fornecedores da administração pública.

<sup>5</sup> Está em estudo se o novo classificador económico se aplicará em 2018 ou apenas em 2019; o classificador funcional deverá adotar a COFOG – Classificação Funcional de Despesas das Administrações Públicas adotado pelas Nações Unidas (e também utilizada nas Contas Nacionais – SEC/2010); a classificação das entidades incluirá classificadores orgânico (organização segundo a tutela), administrativo (de acordo com o enquadramento jurídico da entidade na administração pública) e estatístico (segundo o subsetor a que pertencem em contabilidade nacional). A classificação por programas será tratada numa fase posterior, no final do processo de implementação da LEO.

<sup>6</sup> Durante 2018 manter-se-á a distinção entre serviços integrados e fundos e serviços autónomos estipulada no RAFE.



## Tribunal de Contas

Q.

sinalizou atrasos no desenvolvimento de alguns dos projetos que contariam com a presença da segurança social (com início planeado para o 2º Trimestre de 2017) e na constituição das equipas de projeto<sup>1</sup>, concluindo que a dinâmica dos próprios projetos estabelecerá os prazos mais ajustados. A DGAL referiu que a elaboração do orçamento de 2018 ao abrigo do normativo anterior permite que esse ano seja utilizado para a definição dos documentos previsionais, de prestação de contas e relatório de gestão.

A DGAL informou ainda que a colaboração com a UniLEO tem incidido sobretudo na compatibilização e validação de informação contabilística, pretendendo o seu alargamento a outras áreas: modelos dos mapas de reporte e acompanhamento; relatório de contas e indicadores financeiros; elaboração das políticas contabilísticas do grupo público; processo de consolidação de contas e suas ferramentas; regime financeiro único para as entidades das administrações públicas; plano de formação, colaboração nos módulos a disponibilizar e especificidades da administração local; contabilidade de gestão e a necessidade de uma classificação funcional para todas as administrações públicas. Em sede de contraditório, a DGAL informa que celebrou um Protocolo de definição de responsabilidades com a UniLEO.

### 2.3.2 Custos estimados

O Plano de implementação da LEO estima custos centrais e locais, conforme se indica em seguida:

Quadro 2 – Custos estimados para implementação da LEO

(em euros)

Setor	N.º de entidades a considerar	Custos					Custo médio
		Sistemas de informação	Formação	Serviços de consultoria	Outros custos	Total	
<b>Custos centrais</b>						<b>11 650 000</b>	
Eixo I - Planeamento Financeiro e Orçamentação						2 600 000	
Eixo II – Reforma da Gestão da Receita Pública						1 000 000	
Eixo III – Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro						4 350 000	
Eixo IV – Reforma da Contabilidade e Contas Públicas						1 950 000	
Eixo V – Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria						500 000	
Eixo VI – Suporte						1 250 000	
<b>Custos locais da implementação do SNC-AP (*)</b>	<b>873</b>	<b>27 040 120</b>	<b>4 763 686</b>	<b>10 332 434</b>	<b>865 533</b>	<b>43 001 773</b>	<b>49 257</b>
Administração central	475	19 128 109	1 833 614	3 516 945	144 272	24 622 940	51 838
Administração local	308	5 922 011	1 083 850	2 815 489	565 261	10 386 611	33 723
Administração regional (RAM)	80	890 000	1 800 000	2 000 000	156 000	4 846 000	60 575
Segurança Social	10	1 100 000	46 222	2 000 000	0	3 146 222	314 622
<b>Total</b>	<b>873</b>	<b>27 040 120</b>	<b>4 763 686</b>	<b>10 332 434</b>	<b>865 533</b>	<b>54 651 773</b>	<b>62 602</b>

(\*) Estimados com base na informação prestada pelas entidades piloto de 2016.

Fonte: Plano de implementação da LEO (junho 2017).

O investimento previsto no Plano de implementação da LEO ascende a € 54,7 M, dos quais € 11,7 M são custos centrais (a repartir por dois ou mais anos e a suportar pela UniLEO) e € 43,0 M de custos locais, relativos à implementação do SNC-AP (a suportar pelas diferentes entidades da administração

<sup>1</sup> A título de exemplo, só no final de julho foi solicitada ao IGFSS a participação no projeto de revisão dos classificadores orçamentais, cuja conclusão estaria prevista para o final de 2017.



---

pública)<sup>1</sup>. Refira-se que, nesta fase, não estão estimados custos locais com outros aspetos relativos à implementação da LEO e os custos centrais estão subestimados por não incluírem os custos associados à utilização de recursos internos.

O Plano de implementação da LEO menciona a aprovação de duas candidaturas a fundos comunitários, para financiar projetos dos Eixos I (€ 2,5 M, com um apoio de € 1,4 M)<sup>2</sup> e III (€ 3,9 M, financiado em € 2,1 M)<sup>3</sup>.

O controlo dos custos do processo de transição para o SNC-AP depende fortemente da capacidade de executar os projetos previstos para a implementação da LEO e do SNC-AP e de os sequenciar de forma a minimizar a necessidade de adaptações sucessivas. Estes aspetos não estão assegurados, designadamente pela dificuldade em constituir as equipas de projeto.

Na sua resposta, a UniLEO contesta que a implementação do SNC-AP apresente risco de descontrolo de custos (exemplifica, com um dos projetos, a existência de três adjudicações por cerca de metade do valor base do concurso) e considera que o Tribunal se deveria pronunciar sobre a estratégia de gestão de riscos da UniLEO, no âmbito da implementação da LEO.

O risco de derrapagem de custos identificado na auditoria não se restringe à atividade da UniLEO, mas à implementação do SNC-AP nas administrações públicas. O Tribunal tem vindo a alertar para a necessidade de sequenciar de forma adequada os diferentes projetos, para minimizar custos, designadamente na adaptação dos sistemas informáticos. Estes serão afetados pela revisão do quadro legal, pelo desenvolvimento de normas de controlo interno e, também por instruções (no âmbito da consolidação, por exemplo). O atraso que se verifica no desenvolvimento destas componentes não permite assegurar o controlo de custos neste âmbito.

Relativamente à avaliação da estratégia de gestão de riscos referida pela UniLEO, embora exista uma relação estreita entre a implementação da LEO e a implementação do SNC-AP, note-se que o âmbito da auditoria em curso é esta última matéria.

### **2.3.3 Acompanhamento da implementação do SNC-AP pela UniLEO**

Compete i) à Comissão de Acompanhamento criada no seio da UniLEO assegurar a correta transição para o SNC-AP, devendo reunir mensalmente para o efeito; ii) à UniLEO, em articulação com a IGF, proceder à monitorização, junto das entidades públicas sujeitas ao SNC-AP, dos mecanismos e processos em curso.

A Comissão de Acompanhamento, atualmente constituída por 22 entidades<sup>4</sup>, reuniu pela primeira vez a 20/07/2017<sup>5</sup>, sendo discutido o seu funcionamento e assumindo-se como espaço privilegiado de partilha de informação.

---

<sup>1</sup> A UniLEO prevê vir a atualizar esta estimativa, com base nos dados a recolher no questionário às entidades.

<sup>2</sup> Abrange os projetos de revisão dos classificadores orçamentais e os modelos de *medium term budget framework*, de mapas e demonstrações orçamentais, de preparação de demonstrações financeiras previsionais, de proposta do OE e de orçamentação por programas.

<sup>3</sup> No âmbito do projeto faturação eletrónica.

<sup>4</sup> A composição consta do Anexo 2.

<sup>5</sup> A equipa de auditoria esteve presente.



## Tribunal de Contas

Q.

Para monitorizar a preparação da transição para o SNC-AP e acompanhar a evolução dos subsetores foi apresentado um modelo de recolha de informação, preparado pela IGF no âmbito da UniLEO, na forma de um questionário de resposta obrigatória, a disponibilizar no site da Unidade para preenchimento *on line*<sup>1</sup>. Simultaneamente, pretende-se estabelecer um diálogo com os representantes dos subsetores na Comissão de Acompanhamento, para identificar dificuldades e estudar a forma de as ultrapassar.

O coordenador da UniLEO reconheceu a existência de riscos no processo de implementação, que só poderão ser adequadamente avaliados após análise dos resultados do questionário. Simultaneamente, considerou que novo adiamento da data de início da aplicação do SNC-AP não era admissível, corresponsabilizando todos os presentes a assegurar, nas respetivas esferas de influência, que tudo estava a ser feito para que se cumpra a data de 01/01/2018.

### 2.4 Quadro legal a rever/regulamentar

Os dois diplomas legais relativos à LEO e ao SNC-AP previam a publicação de legislação e determinações complementares em matéria de organização administrativa, incluindo a revisão de diplomas basilares da contabilidade pública de forma a compatibilizá-los com os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas.

Face ao diagnóstico de março de 2017, não ocorreram desenvolvimentos na revisão prevista do quadro normativo (cfr. Anexo 5), ampliando-se o atraso já então assinalado. Os diplomas entretanto publicados vieram a determinar novas obrigações de regulamentação legal, conforme se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro 3 – Novas determinações legais previstas na legislação publicada no âmbito da LEO e do SNC-AP**

Data prevista	Determinações legais	Norma que prevê
(sem data prevista)	Designação do Coordenador da UniLEO	Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23/11
(sem data prevista)	Designação do Responsável Técnico da UniLEO	Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23/11
15 dias após a designação do Coordenador da UniLEO	Designação dos representantes dos gabinetes governamentais, serviços e entidades nos Gabinetes da Unidade	Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23/11
	Despacho de designação das equipas encarregues de concretizar cada um dos projetos de implementação	Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23/11
(sem data prevista)	Determinação, por despacho, dos serviços ou entidades do Ministério das Finanças que asseguram e suportam os apoios administrativo e logístico e as despesas necessárias ao funcionamento da UniLEO	Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23/11
22/03/2017	Plano de ação para a disseminação e implementação gradual e consistente do SNC -AP durante o ano de 2017	Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21/12
(sem data prevista)	Plano global de formação <sup>(1)</sup>	Artigo 3.º da Portaria n.º 128/2017, de 05/04
30/07/2017	Sistemas de informação das entidades públicas deverão cumprir com os requisitos técnicos e funcionais para efeitos de integração com o S3CP	Artigo 4.º da Portaria n.º 128/2017, de 05/04
Antes de outubro de 2017	Modelo de Relatório de transição para o SNC-AP	N.º 5 do artigo 6.º da Portaria n.º 128/2017, de 05/04
31/10/2017	Relatório de transição para o SNC-AP, a remeter pelas entidades públicas ao Coordenador da UniLEO	N.º 5 do artigo 6.º da Portaria n.º 128/2017, de 05/04

(1) Segundo a Portaria, não substitui a regulamentação autónoma da formação inicial e subsequente do contabilista público.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 2.6.



---

Dos atrasos assinalados, destaca-se a revisão do regime financeiro das entidades, essencial para concretizar a futura arquitetura do Estado, para a organização das entidades e para o desenho dos sistemas de informação (o desenvolvimento de soluções para realidades a extinguir no curto prazo constitui um desperdício substancial de recursos públicos)<sup>1</sup>. Por outro lado, a indefinição legal atrasa os procedimentos de avaliação de ativos e responsabilidades, necessários à elaboração do balanço de abertura e não previne a inação de entidades e agentes por não estarem claramente definidas as respetivas esferas de atuação e responsabilidade.

A função de contabilista público deve ser assumida pelo dirigente intermédio responsável pela contabilidade. O quadro legal não clarifica suficientemente os requisitos para o exercício desta função face às competências e responsabilidades que lhe são cometidas e o Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, prevê a dispensa da frequência da formação específica inicial para os trabalhadores que sejam responsáveis pela contabilidade pública à data da sua entrada em vigor, permitindo que o cargo seja assumido por pessoa sem formação na área da contabilidade<sup>2</sup>.

Nas freguesias que apliquem o regime simplificado<sup>3</sup> e não disponham de quadro de pessoal adequado, a função de contabilista público pode ser exercida por um contabilista certificado. Será de equacionar o alargamento desta solução a outras entidades de pequena dimensão, nas mesmas circunstâncias.

Na sua resposta, o Ministro das Finanças refere a intenção de “(...) empreender o estudo do enquadramento do exercício das funções de contabilista público até ao final do presente ano. No âmbito de tal estudo, serão consideradas todas as opções que, garantindo a qualidade da informação contabilística a preparar, se mostrem mais eficientes.”.

## 2.5 Os sistemas de informação

O plano de implementação da LEO contempla o desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão Financeira Pública (SIGFP) articulando o funcionamento de sistemas locais de contabilidade com a tesouraria do Estado, sistemas centrais de planeamento e de reporte de informação contabilística, conforme se apresenta na Figura 2.

A UniLEO pretende definir e documentar<sup>4</sup> a arquitetura técnica de referência do sistema (concretizando em termos técnicos e detalhados o seu funcionamento e ligação) e só posteriormente proceder à aquisição de soluções informáticas para os diferentes módulos, de forma a assegurar previamente a sua integração e intercomunicabilidade. Esta definição visa a caracterização técnica das camadas que compõem o sistema (base de dados, serviços, cliente, interoperabilidade entre sistemas e protocolos de comunicação e redes e camada de *middleware*) e do *hardware* que a suportará. Tal abordagem permitirá: i) o funcionamento em paralelo de várias equipas de trabalho; ii) minimizar os riscos/dificuldade de integração dos vários subsistemas e iii) facilitar a manutenção.

A UniLEO considera essencial reforçar as suas competências no âmbito dos sistemas de informação, para a adequada definição de cadernos de encargos, avaliação de propostas, acompanhamento e controlo

---

<sup>1</sup> Cfr. Nota 6 da página 10.

<sup>2</sup> Sobre o contabilista público ver Relatório de Auditoria n.º 13/2016, 2.ª S.

<sup>3</sup> Aplicável a entidades que apresentem nas duas últimas prestações de contas um montante global de despesa orçamental paga inferior ou igual a 5.000.000 €.

<sup>4</sup> A documentação do modelo a desenvolver deve i) permitir a sua utilização por novas equipas, no futuro; ii) ser exaustiva e permitir identificar os impactos de qualquer alteração em toda a arquitetura das aplicações do Estado, de forma a assegurar permanentemente a sua coerência e compatibilidade.



Q.

## Tribunal de Contas

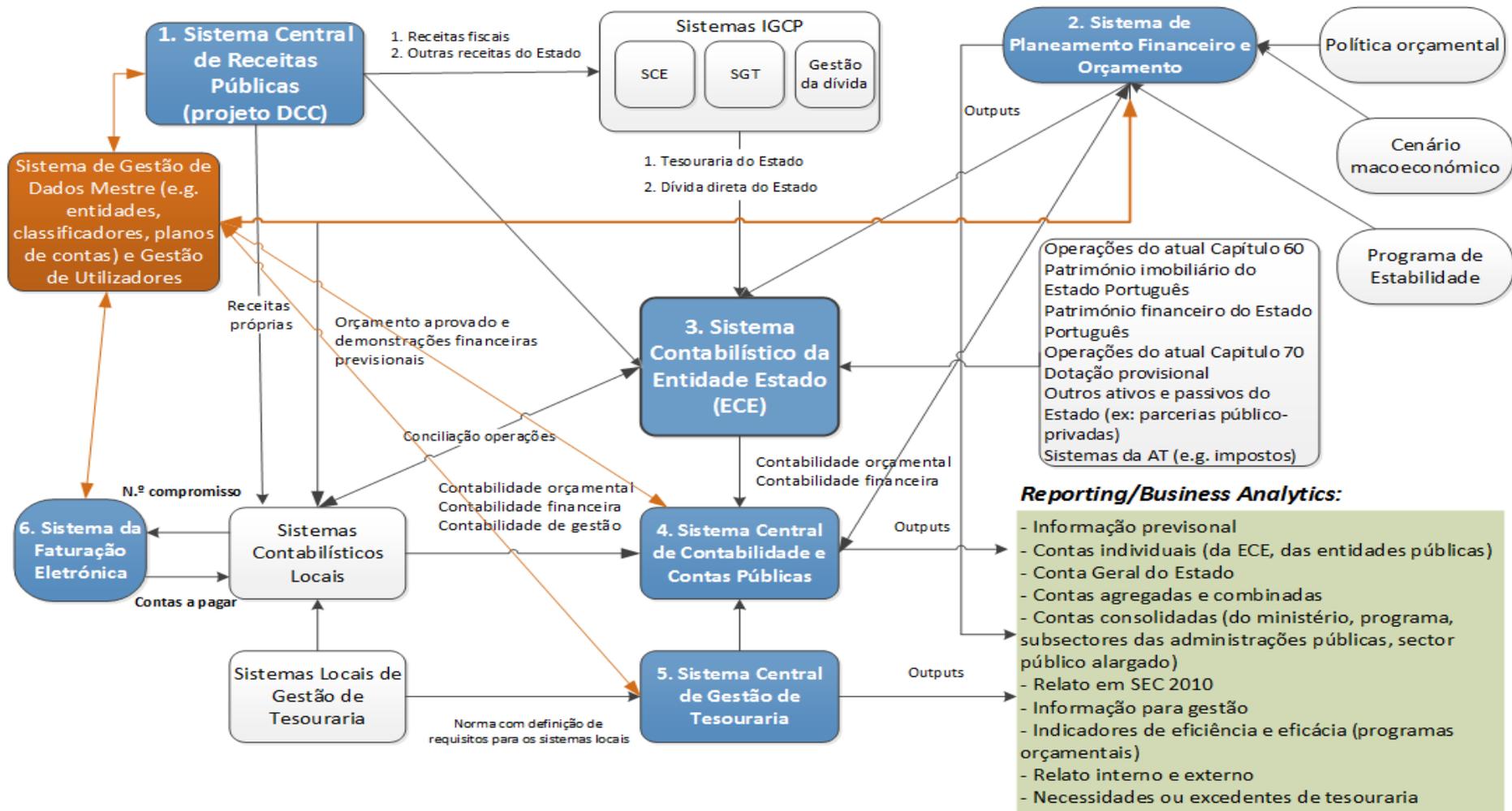
---

dos desenvolvimentos aplicacionais solicitados<sup>1</sup>. Nesta matéria tem procurado ouvir especialistas, que alertam para diversos riscos na contratação de software informático e já está em curso o procedimento de contratação de serviços de *IT Governance*.

---

<sup>1</sup> Na reunião do Gabinete Técnico de 28/06/2017 foi transmitido que se pretende adquirir uma solução informática para verificar se o software em desenvolvimento corresponde aos requisitos definidos no caderno de encargos, sem ter de esperar pela entrega para esta verificação.

Figura 2 – Sistema Integrado de Gestão Financeira Pública



Fonte: Plano de implementação da LEO (junho 2017).



O esquema anterior é complementado pela informação remetida em contraditório pela UniLEO, que consta do Anexo 6, evidenciando a ligação a outros sistemas centralizadores de informação, como o SIIAL<sup>1</sup>, ou o SIGeFE<sup>2</sup>.

## 2.5.1 Sistemas centrais para reporte de informação

O SIGFP, na sua vertente central, foca-se em seis sistemas indispensáveis para a elaboração do Orçamento do Estado e da CGE, que se encontram em estádios de implementação distintos, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro 4 – Sistemas centrais a desenvolver

#	Sistema	Ponto de situação da implementação
1	Sistema Central de Receitas Públicas	A iniciar no quadro do projeto Documento Contabilístico e de Cobrança cujo caderno de requisitos já foi definido pela DGO
2	Sistema de Planeamento Financeiro e Orçamento	Implementação em curso: caderno de requisitos funcionais em revisão
3	Sistema Contabilístico da ECE	Implementação em curso: procedimento contratual lançado ao abrigo de um acordo quadro
4	Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP)	Implementação em curso do Portal
5	Sistema Central de Gestão de Tesouraria	Implementação a iniciar. Já se encontra elaborado um caderno de requisitos
6	Sistema de Faturação Eletrónica	Implementação em curso da responsabilidade da eSPap

Fonte: Plano de implementação da LEO (junho 2017).

Nos pontos seguintes dá-se conta do estágio de desenvolvimento do S3CP, pela sua função centralizadora da informação contabilística da administração central<sup>3</sup>, bem como do sistema centralizador complementar para as instituições do ensino não superior (SIGeFE) e o sistema agregador de informação relativa às autarquias locais (SISAL).

Dos outros sistemas acima referidos, a ECE está a ser objeto de auditoria autónoma, o sistema de faturação eletrónica, em curso, não é determinante para a implementação do SNC-AP e os restantes apresentam ainda um desenvolvimento incipiente<sup>4</sup>.

### 2.5.1.1 S3CP (Administração Central/ administrações públicas)

O Portal S3CP visa centralizar a informação contabilística e gerir o processo de consolidação da administração central, bem como recolher a informação contabilística de quaisquer entidades na esfera

<sup>1</sup> Sistema integrado de informação das autarquias locais, gerido pela Direção-Geral das Autarquias Locais para a recolha de informação financeira e não financeira das entidades da administração local.

<sup>2</sup> Sistema integrado de informação gerido pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação, para a recolha de dados das aplicações informáticas utilizadas pelas escolas na área financeira.

<sup>3</sup> Em contraditório a UniLEO salienta que este sistema irá recolher a informação orçamental e económico-financeira de todos os subsetores.

<sup>4</sup> Quanto ao modelo de gestão de tesouraria e o documento contabilístico de cobrança, o IGCP informou que decorrerá em setembro/2017 uma missão técnica da Comissão Europeia para auxiliar as entidades envolvidas a melhor definir os objetivos a alcançar e os meios necessários à sua concretização.

das administrações públicas<sup>1</sup>, podendo ser utilizado para consolidações setoriais<sup>2</sup> ou para a futura conta consolidada das administrações públicas, prevista no SNC-AP<sup>3</sup>.

Para assegurar este objetivo, a Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, fixou o prazo de 30/07/2017 para os sistemas de informação das entidades públicas cumprirem com os requisitos técnicos e funcionais para efeitos de integração com o S3CP e atribuiu à UniLEO a competência para definir os requisitos técnicos e funcionais para os sistemas de informação contabilística e para a sua integração no S3CP, bem como certificar o seu cumprimento.

Segundo a UniLEO, o S3CP recolherá diretamente a informação dos serviços da administração central (cerca de 500, não incluindo ensino não superior e os serviços periféricos do MNE) e “*de acordo com o definido à data*”, também da administração regional e do subsetor da segurança social. Na recolha indireta, através dos portais setoriais<sup>4</sup>, as entidades submetem a informação contabilística nos seus portais específicos (SIGeFE para os 811 estabelecimentos de ensino não superior; SIRIEF para as empresas públicas da administração central; SISAL para as entidades da administração local); esta é canalizada para o S3CP e, após validação, alimenta simultaneamente o próprio S3CP e o respetivo portal setorial. Note-se que esta interligação de portais está prevista, mas ainda não foi testada. A UniLEO reconhece a necessidade de protocolar as responsabilidades das entidades gestoras das diferentes aplicações. Em contraditório, informa que já foram “*(...) assinados os protocolos com o IGeFE e a DGAL. Está em curso o protocolo com a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (...) irá igualmente ser elaborado um protocolo com a Administração Central do Sistema de Saúde.*”.

O Portal S3CP comporta várias componentes, em diferentes estádios de desenvolvimento, conforme apresentado no quadro seguinte:

**Quadro 5 – Estádio de desenvolvimento das componentes do S3CP**

Componentes	Estádio de desenvolvimento
Subsistemas do Módulo Transversal ao S3CP (gestão de utilizadores e segurança, gestão de entidades, manutenção de informação auxiliar, gestão de períodos, classificadores orçamentais e plano de contas para a contabilidade financeira)	Trabalhos de conceção e análise dos requisitos funcionais em curso
Subsistema de Reporte da Informação Orçamental e Económico-Financeira (comunicada via Portal S3CP ou <i>web services</i> )	Portal desenvolvido à medida; regras de validação da estrutura dos ficheiros e de negócio implementadas (cerca de 200); em fase teste de aceitação e verificação de conformidade
Base de dados ( <i>datawarehouse</i> )	Caderno de requisitos concluído, procedimento de contratação não iniciado
Subsistema de Alterações orçamentais (comunicada via Portal S3CP ou <i>web services</i> )	Caderno de requisitos concluído, procedimento de contratação não iniciado
Solução de análise e exploração da informação ( <i>Business Intelligence</i> )	Desenvolvimento não iniciado
Solução de consolidação de contas	Desenvolvimento após implementação das fases anteriores (1).

(1) A UniLEO informou que apresentou uma candidatura ao Eurostat relativa ao processo de consolidação de contas.

Fonte: UniLEO.

<sup>1</sup> Está ainda em curso o processo de pedido e atribuição de *passwords* de acesso.

<sup>2</sup> A ACSS, em contraditório, refere “*(...) a necessidade de articular a adaptação do SIGEF - Sistema de Gestão Financeira da ACSS (Sistema centralizado que recolhe informação contabilística das entidades que integram o Serviço Nacional de Saúde), ao SNC-AP*”, não se inferindo que esteja a ser perspetivada a utilização do S3CP para este fim.

<sup>3</sup> Em contraditório, a UniLEO especifica que “*O S3CP irá igualmente receber, em plano a definir e no contexto do projeto relativo à consolidação de contas, informação financeira das empresas públicas do setor público empresarial, no sentido de obter a conta consolidada de todo o setor público.*”.

<sup>4</sup> Informação atualizada, com base no contraditório da UniLEO.



O S3CP tem vindo a ser desenvolvido com base em recursos humanos já existentes na administração pública (essencialmente DGO), porém, as fases seguintes irão ser objeto de contratação de serviços, cujos concursos só serão lançados após a especificação detalhada da arquitetura técnica de referência.

A Norma Técnica 1, de 20/06/2017 da UniLEO, a cumprir por todas as entidades a que é aplicável o SNC-AP, veio substituir a Circular da DGO n.º 1381/2016, de 5 de abril, e perante a posterior atualização de alguns anexos (entre 9 e 11 de agosto), o prazo para iniciar o reporte de informação aos sistemas centrais foi alargado para 01/09/2017<sup>1</sup>. Os responsáveis da UniLEO admitem que este prazo possa não ser cumprido por todas as entidades, porém todas devem estar preparadas para iniciar os reportes de janeiro de 2018.

Constata-se que a maioria das componentes do S3CP continua numa fase embrionária, e a única que se encontra em fase de teste ainda não estabilizou a definição dos requisitos técnicos para os sistemas contabilísticos, fator que contribui para o atraso na sua adaptação ao SNC-AP, com prejuízo para o empenhamento das entidades envolvidas e para o controlo de custos.

A UniLEO contesta que tenham ocorrido sucessivas alterações à estrutura dos modelos de reporte, tendo sido feita uma única alteração após a publicação da Norma Técnica 1, aceitável numa fase de testes e justificada pela necessidade de melhorar a informação recebida. Porém, este processo começou em 05/04/2016, com a Circular n.º 1381/2016 da DGO que, até à sua substituição pela Norma Técnica, sofreu várias revisões.

A UniLEO discorda da caracterização do desenvolvimento do S3CP como embrionário, alegando que: *“A fase de integração e validação contabilística e técnica (encontra-se no final de teste de aceitação) é a componente mais difícil de concretizar num sistema de informação desta natureza. A componente em falta pode resumir-se ao desenvolvimento do Business Intelligence que vai determinar a arrumação dos dados no Data Warehouse. Na parte de integração e validação da informação contabilística falta recolher as alterações orçamentais em termos unitários, mas essa é uma componente da informação que já está a ser integrada.”*.

Considerando i) o objetivo último do S3CP, de vir a permitir a consolidação em diferentes níveis, ii) que ainda não existem instruções ou manuais de consolidação, iii) que o desenvolvimento concetual da ECE ainda não foi concluído e iv) que todos estes aspetos têm impacto na forma como o S3CP deve ser desenvolvido de forma a garantir a apresentação da CGE de 2019 em SNC-AP, mantém-se a apreciação de estado embrionário.

### **2.5.1.2 SIGeFE (estabelecimentos de educação e ensino não superior)**

O SIGeFE – sistema integrado de informação do Instituto de Gestão Financeira da Educação, visa a recolha de dados diretamente extraídos das aplicações informáticas que as escolas utilizam na área financeira, de forma a poder centralizar a produção dos mapas necessários à elaboração de informação para a gestão dos programas orçamentais e a informar os decisores políticos, bem como para reportes obrigatórios, designadamente à DGO. O IGeFE informou que está a desenvolver um trabalho conjunto com a UniLEO para que a informação orçamental e económico-financeira dos agrupamentos de escolas (entidades de contabilidade e relato) integre o SIGeFE e o S3CP, nos termos definidos na Norma Técnica n.º 1/2017 da UniLEO<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Nota disponibilizada no site da UniLEO.

<sup>2</sup> Nomeadamente, estas entidades promoveram uma reunião com as *software houses*, alertando para a necessidade de adaptação dos sistemas de informação das Escolas.



---

### 2.5.1.3 SIIAL/SISAL (Autarquias Locais)

O SIIAL - sistema integrado de informação das autarquias locais é um sistema de informação central, gerido pela DGAL e criado para a recolha e validação da informação financeira e não financeira<sup>1</sup> das entidades da administração local. Este sistema foi desenvolvido especificamente para responder ao POCAL, não estando preparado para integrar o novo plano de contas.

A adaptação do SIIAL ao SNC-AP, futuro SISAL (Sistema de Informação do Subsetor da Administração Local), foi enquadrada num projeto de revisão integral do sistema<sup>2</sup>, cujo desenvolvimento ainda não foi objeto de concurso, por falta de disponibilidade orçamental<sup>3</sup>. A DGAL reportou que o desenvolvimento do SISAL com recursos próprios apresenta fortes limitações no âmbito do *hardware* e das ferramentas existentes, que não inviabilizando, na fase de testes, o reporte da informação por parte das *software houses*<sup>4</sup>, não garante posteriormente a capacidade para recolha e tratamento da informação de todas as entidades.

Estava previsto que, até à entrada em funcionamento do SISAL, as entidades piloto da administração local reportassem a sua informação contabilística para o S3CP, solução que não foi desenvolvida. A DGAL e a UniLEO estabeleceram que o reporte desta informação será efetuado no futuro SISAL<sup>5</sup>, cumprindo os requisitos da Norma Técnica 1 da UniLEO.

Em conclusão, a ausência de disponibilidade orçamental para o adequado desenvolvimento do SISAL porá em risco a capacidade de recolha e tratamento da informação da administração local, destacando-se a vertente contabilística, podendo incapacitar a DGAL de produzir a informação a que está legalmente obrigada e que é essencial ao relacionamento entre a administração central e local.

### 2.5.2 Sistemas contabilísticos

As entidades das administrações públicas utilizam uma diversidade de sistemas de informação para o registo sistemático e arquivo da documentação contabilística, desenvolvidos por diferentes implementadores (*software houses*). A Norma Técnica 1 da UniLEO atualizou os requisitos técnicos e funcionais para o reporte de informação ao S3CP, porém tal abrange apenas uma parte das adaptações que terão de ser efetuadas, que devem ter em conta todo o normativo, a necessidade de rever a ligação a outros sistemas de informação ou, inclusive, a definição de novas fontes de dados contabilísticos.

Embora os controlos gerais previstos ao nível do S3CP possam vir a assegurar a consistência da informação contabilística entre os diferentes mapas orçamentais e financeiros, tal não garante a correção das operações subjacentes, nem a capacidade de as entidades da administração pública contratarem as soluções técnicas mais adequadas e fiscalizarem o seu desenvolvimento. Para obviar estes aspetos, a Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, atribuiu competência à UniLEO para definir os requisitos técnicos e funcionais para os sistemas de informação contabilística e certificar o seu cumprimento, porém, a

---

<sup>1</sup> Dados a reportar obrigatoriamente pelos municípios, nomeadamente endividamento, indicadores de alerta precoces e informação prevista na lei dos compromissos e pagamentos em atraso.

<sup>2</sup> Candidatura aprovada em dezembro de 2015 (Aviso N.º 01/SAMA2020/2015).

<sup>3</sup> Segundo a DGAL, foi pedida a integração de saldos em 2016 e, também, em 2017, que ainda não foi autorizada.

<sup>4</sup> A DGAL está, nesta fase inicial, a trabalhar com as *software houses* das entidades da administração local, para solucionar previamente as questões informáticas.

<sup>5</sup> Neste âmbito, a DGAL informou que iria realizar uma sessão de esclarecimento com as *software houses* das entidades da administração local, para apresentar a forma de envio da informação constante dos relatos financeiros obrigatórios no âmbito do SNC-AP, permitindo a realização dos testes de integração de ficheiros no SISAL.



Unidade ainda não comunicou desenvolvimentos nesta matéria, que poderá levar a alterações nos sistemas em desenvolvimento.

A revisão do quadro normativo identificada no ponto 2.4 poderá também obrigar a posteriores ajustamentos dos sistemas informáticos, prolongando os tempos previstos e os custos associados à transição.

Nos subpontos seguintes dá-se conta da adaptação ao SNC-AP dos sistemas contabilísticos mais utilizados ao nível de cada subsetor das administrações públicas.

## 2.5.2.1 Administração central

### 2.5.2.1.1 GerFiP

Com a publicação em simultâneo da legislação associada ao SNC-AP e à nova LEO, em setembro de 2015, a eSPap tinha a expectativa de serem criadas as bases para a revisão da arquitetura orçamental e financeira do Estado de uma forma coordenada. O redesenho do modelo Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado (GerFiP) levaria à adaptação da base contabilística, dos processos, de fluxos de operação (incluindo as validações de sistema ao novo quadro legal) e necessidades de evolução tecnológica, aplicacional e de recolha de bases de dados. O atraso na revisão da legislação e a fixação de 01/01/2018 para o processo de transição conduziram a uma solução transitória, acordada com a UniLEO, de adaptação limitada do sistema, sem rever os atuais processos em POCP, que envolve: i) o mapeamento de contas POCP para SNC-AP; ii) contabilizações complementares a partir de contabilizações em POCP e; iii) lançamento direto em SNC-AP dos processos não existentes em POCP. Esta solução permitirá a transição gradual das entidades para o SNC-AP<sup>1</sup>; a manutenção, nos atuais moldes, do diálogo com outros sistemas centrais<sup>2</sup> e com os sistemas de negócio locais dos organismos; a ligação ao S3CP; reporte em POCP e SNC-AP em paralelo.

A eSPap informou que o plano e âmbito do redesenho do GerFiP serão fixados em articulação com a UniLEO, tendo em conta a definição do normativo essencial e estruturante para a identificação dos requisitos, e será submetido à apreciação da Tutela, com a identificação das atividades e recursos necessários para a sua execução.

A eSPap referiu que estas opções permitem “(...) *minimizar ineficiências e acréscimos de custos com sucessivas alterações aos processos e aos sistemas de informação*.”. O planeamento das diferentes fases da reforma deveria ter evitado a necessidade de soluções transitórias que, apesar de minimalistas, envolvem recursos e custos adicionais.

A eSPap considera exequível disponibilizar a versão transitória do GerFiP, com as funcionalidades essenciais para o arranque a 01/01/2018, sendo outras facultadas à medida das necessidades<sup>3</sup>, apesar de, face ao novo referencial contabilístico, esta solução não refletir todos os novos processos exigidos<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> As atuais utilizadoras do GerFiP (POCP) da administração central direta e indireta e das administrações regionais.

<sup>2</sup> Designadamente, SIGO/SCC, SIGO/SOE, SRH, GerHuP, SGT e HB (IGCP), ECE e RIGORE Central.

<sup>3</sup> Por exemplo, o reporte mensal ou trimestral para o S3CP, ou os processos de fecho e abertura de ano de 2019.

<sup>4</sup> Designadamente, o tratamento dos ativos que, no SNC-AP, passam a ser custos e a desagregação de rubricas como taxas, multas e outras penalidades, conforme foi reconhecido pela eSPap, em reunião de 05/07/2017, com uma equipa da Direção Geral do Tribunal de Contas.



---

Ainda de acordo com a eSPap, estará assegurada a transição dos atuais 214 utilizadores e dos que iniciarem o projeto de migração para o GeRFiP até setembro de 2017. Após essa data a viabilidade da migração terá de ser avaliada mediante a complexidade (existência de novos processos ou necessidade de desenvolvimento de interfaces) e volume de dados a migrar<sup>1</sup>.

Quanto à partilha de informação ao nível da adaptação de sistemas ao SNC-AP a eSPap informou que tem realizado reuniões ou contactos telefónicos com algumas entidades sobre a experiência de adaptação do GeRFiP, abrangendo a análise do pacote de *software* da SAP para Portugal (Add-on-PT)<sup>2</sup>.

### 2.5.2.1.2 Outros sistemas contabilísticos

A adaptação do SIGDN (utilizado no Ministério da Defesa Nacional), conforme posição já anteriormente manifestada, requer que o suporte do fabricante esteja ativo, estando a ser desenvolvidos procedimentos nesse sentido<sup>3</sup>. É novamente destacada a complexidade deste sistema integrado de gestão, o elevado número de utilizadores e a interligação a sistemas centrais, para concluir que não será exequível ter a sua adaptação terminada no início de 2018, sendo indicado janeiro de 2019 para a sua entrada em produtivo.

O SICC, desenvolvido pela SPMS para entidades da área da saúde, foi disponibilizado a 52 entidades para testes em agosto/2017<sup>4</sup>, permitindo o registo contabilístico e gestão de informação (sem saldos iniciais)<sup>5</sup>, testes ao reporte de acordo com a Norma Técnica n.º 1 da UniLEO e avaliação dos novos processos operacionais. O sistema inclui a parametrização de algumas operações (por exemplo, salários, sugerindo ao utilizador as contas a movimentar), prevendo-se o alargamento desta componente.

A SPMS considera que ainda são necessários esclarecimentos ao nível operacional nas entidades, nomeadamente quanto: i) ao Plano de Contas Central do Ministério da Saúde e equivalência de contas com o POCMS, dados não facultados, que invalidam o envio de informação teste<sup>6</sup>; ii) componente de saldos transitados e respetivos testes a realizar no período de 2017; iii) tratamento da informação no âmbito de investimentos e imobilizado cuja abordagem no sector da saúde ainda não foi definida; iv) situações do âmbito processual não esclarecidas.

Em contraditório, a ACSS informa que “(...) os testes realizados evidenciaram fragilidades na produção dos mapas de reporte previstos na Norma Técnica n.º 1 da UniLEO, de que se deu conhecimento à SPMS. Por forma a melhorar esta versão de teste, e enquanto não se conclui formalmente o PCC-MS, solicitou-se que fosse

---

<sup>1</sup> A eSPap tem em curso o projeto de migração dos Serviços Sociais da GNR, em análise e planeamento a implementação nas escolas das regiões autónomas (66 serviços integrados e 60 SFA), análise de viabilidade técnica para implementação nos 120 Serviços Periféricos Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e nos 26 Centros Culturais /Coordenações de Ensino do Camões I.P., bem como dois projetos de migração em análise pelo cliente (IVDP e IFAP).

<sup>2</sup> Municípios de Sintra e Lisboa, Ministério da Defesa Nacional e IGFSS / Instituto de Informática da segurança social.

<sup>3</sup> Iniciativas em curso, que visam a contratação de serviços de apoio externo para a adaptação do SIGDN ao SNC-AP e para migração e conversão do histórico.

<sup>4</sup> A SPMS alertou que 14 entidades no subsector da saúde não utilizam o SICC. A sua eventual transição para este sistema, envolverá tarefas extraordinárias ao nível de migrações. Em contraditório informa que foi “(...) já disponibilizada documentação técnica para que (...) pudessem iniciar processos de migração”.

<sup>5</sup> Durante 2017 as entidades acedem ao portal do SICC/POCMS, no qual procedem aos registos contabilísticos obrigatórios ao abrigo do regime contabilístico em vigor. Entrando pelo acesso do SICC/SNC-AP, acedem àqueles registos convertidos em SNC-AP, podendo também proceder a registos específicos do SNC-AP (que não terão reflexo nas contas em POCMS).

<sup>6</sup> Após o mapeamento das operações pela ACSS, a SPMS demorará cerca de uma semana a parametrizá-las no sistema. Note-se a informação da ACSS de que foram desenvolvidos trabalhos de desagregação do Plano de Contas Multidimensional com algumas contas específicas por forma a ajustá-lo às necessidades do setor da Saúde.



## Tribunal de Contas

---

*contemplada a informação de correspondência de contas o atual Plano de Contas Central (POCP, POC-E e POCMS), disponível no site da UniLEO.”.*

Ao nível dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da rede externa do Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, IP, as entidades coordenadoras informaram que o GeRFiP não está preparado para registos em moeda diferente do euro e que a eSPap não considera exequível proceder às alterações dos aplicativos informáticos que permitam a aplicação do SNC-AP em 2018 a estas entidades. Não obstante, serão efetuadas transições piloto em serviços externos que utilizam o euro<sup>1</sup>. Estão a ser desenvolvidos trabalhos entre a Secretaria Geral do MNE (que, no contraditório se manifesta empenhada), a eSPap e a UniLEO para encontrar um modelo de aplicação do SNC-AP que se adapte às características específicas destes serviços.

Quanto à adaptação dos sistemas contabilísticos dos estabelecimentos de ensino não superior, o IGeFE informou que, em colaboração com a UniLEO, sensibilizou as *software houses* para a necessidade de os sistemas das escolas cumprirem a Norma Técnica 1 da UniLEO a 01/01/2018.

### **2.5.2.2 Segurança Social**

Para a adaptação do SIF – Sistema de Informação Financeira, o IGFSS informou que se prevê concluir em setembro o levantamento de processos no atual sistema, distinguindo os que têm associada informação contabilística, para avaliar a priorização de processos e discutir o novo plano de contas a adotar pela segurança social. O IGFSS salientou o nível de dependência, integração e complexidade da informação contabilística no subsetor e que todo o sistema terá de ser reparametrizado e redefinidos processos. Atendendo à escassez de recursos humanos, terá de recorrer-se à contratação externa, ao nível funcional (processos financeiros e contabilísticos) e técnico (sistemas de informação). A demora associada aos procedimentos de contratação pública, e a necessária afetação de recursos internos tornam inexecutável a efetiva aplicação do SNC-AP em 01/01/2018.

### **2.5.2.3 Administração regional**

Nas regiões autónomas é maioritariamente utilizado o GeRFiP, pelo que a disponibilidade de sistema contabilístico adaptado depende essencialmente dos trabalhos da eSPap. No que se refere às escolas do ensino não superior das regiões, o Governo Regional dos Açores informou que está em avaliação a adesão destas entidades ao GeRFiP. A eSPap indicou estar a analisar e a planear a implementação nas escolas das duas regiões autónomas (66 serviços integrados e 60 SFA).

Recentemente, a Secção Regional dos Açores publicou o Relatório N.º 8/2017 – FS/SRATC: “Auditoria Sistemas de informação de gestão orçamental e financeira da Administração Regional”, de 07/09/2017, considerando a futura aplicação do SNC-AP ao nível regional.

### **2.5.2.4 Administração local**

A DGAL informou do esforço das autarquias (sobretudo municípios) e *software houses* para se adaptar ao SNC-AP, apesar de constrangimentos como o atraso no desenvolvimento nos sistemas centrais e o não acesso ao portal da CNC para o esclarecimento de questões contabilísticas. O reporte das entidades

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 2.6.



---

da administração local no SISAL, tendo em conta a dimensão do universo e a escassez de recursos, será efetuado apenas pelas *software houses*, até à validação das regras de estrutura e de negócio, dos 15 ficheiros<sup>1</sup>, de forma que, após a disseminação das aplicações adaptadas às entidades, apenas venham a surgir questões residuais. Simultaneamente, a DGAL está a trabalhar numa correspondência mais detalhada entre as contas POCAL e o Plano de contas Central do Ministério das Finanças, a parametrizar nos sistemas, para garantir a recolha de informação específica necessária. A DGAL considera que, se as *software houses* conseguirem disponibilizar as aplicações informáticas adaptadas, estarão criadas as condições mínimas para a implementação do SNC-AP em 01/01/2018.

## 2.6 Período experimental

A implementação do SNC-AP previa uma fase experimental, com entidades piloto, a decorrer em 2016, que foi depois alargada a 2017<sup>2</sup>. Posteriormente, a Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, veio determinar a aplicação experimental do novo normativo a todas as entidades a que é aplicável durante 2017<sup>3</sup>. Nestes termos, não é possível beneficiar de aprendizagem com erros ou dificuldades identificados num conjunto restrito de entidades para preparar a transição de todos os abrangidos, pelo que a experiência piloto não cumpriu os objetivos para os quais foi criada.

Na sua resposta, a UniLEO refere que “(...) o alargamento da experiência piloto a todas as entidades não veio inviabilizar uma metodologia que estava em curso (...). Veio sim colocar uma pressão benéfica sobre as *software houses* que tiveram de acelerar os seus testes de integração com o S3CP para disseminar pelos restantes clientes e esses terem a possibilidade, ainda em 2017, de se familiarizarem com a comunicação de informação em SNC-AP ao MF.”.

A apreciação da UniLEO foca-se, exclusivamente, na preparação dos sistemas informáticos, porém, a experiência piloto tinha um âmbito mais alargado, de testar a própria aplicação do novo normativo legal num conjunto de entidades representativas, de forma a retirar ensinamentos para as restantes.

Como aspetos positivos deste processo destacam-se os mecanismos de apoio criados, com utilização agora alargada a todas as entidades:

- a) Suporte técnico à adaptação dos sistemas de informação contabilística – cumprimento dos requisitos técnicos e funcionais definidos/a definir para o SNC-AP;
- b) Portal colaborativo para o esclarecimento de questões contabilísticas – gerido pela Comissão de Normalização Contabilística (CNC)<sup>4</sup>.

Com o alargamento da fase experimental a todas as entidades, foram atribuídas à UniLEO competências em matéria de coordenação e monitorização<sup>5</sup> da implementação, devendo esta Unidade receber, até ao final de outubro/2017, relatórios de transição das entidades abrangidas pelo SNC-AP<sup>6</sup>, para aferir o seu grau de preparação. O modelo de recolha de informação foi desenvolvido em colaboração com a IGF,

---

<sup>1</sup> Até 09/08/2017 nenhuma *software house* tinha conseguido obter validação para todos os ficheiros.

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro.

<sup>3</sup> Esta determinação, considerando que os sistemas de contabilidade ainda estão a ser adaptados à Norma Técnica 1 da UniLEO, não obriga à aplicação experimental durante o ano inteiro.

<sup>4</sup> Ver ponto 2.6.2

<sup>5</sup> Esta em articulação com a IGF.

<sup>6</sup> Cerca de 6000 entidades, das quais mais de metade no regime simplificado.



sob a forma de um questionário dinâmico a lançar no Portal S3CP<sup>1</sup>, tendo o objetivo complementar de servir de guião ao processo de transição<sup>2</sup>. Estão disponíveis, desde 27/07/2017, ficheiros em Excel com as questões que virão a ser colocadas, permitindo às entidades, desde já, preparar as respostas<sup>3</sup>:

- ◆ A versão destinada a entidades do regime geral e pequenas entidades é constituído por quatro partes: dados gerais da entidade; preparação do processo de transição; preparação do balanço de abertura; estimativa de custos;
- ◆ A versão a preencher pelas microentidades exclui questões relativas à contabilidade financeira e não inclui a preparação do balanço de abertura.

O questionário é de resposta obrigatória, devendo as entidades, num primeiro momento, preencher os campos relativos à sua caracterização e responder a todas as questões<sup>4</sup>. Posteriormente, devem atualizar a informação prestada sempre que ocorram desenvolvimentos relevantes.

As respostas serão objeto de tratamento mensal, com a preparação de relatórios síntese globais, setoriais e de avaliação de risco que serão enviados às entidades que integram a Comissão de Acompanhamento e discutidos no seu âmbito<sup>5</sup>. A análise das respostas deve permitir identificar áreas de risco, a dimensão das entidades, a sua capacitação para a transição, o grau de desenvolvimento dos trabalhos preparatórios. Com estes dados deverá ser possível intervir junto das entidades com maiores dificuldades. A apreciação dos relatórios de transição, perspetivada para outubro, constituirá uma ferramenta de diagnóstico da capacidade de implementação do SNC-AP a 01/01/2018. O atraso que se verifica no lançamento do questionário poderá prejudicar esta avaliação.

No âmbito da auditoria, foi solicitado às entidades com funções de coordenação o ponto de situação quanto à sua preparação e a das entidades da respetiva área de intervenção, bem como quanto à exequibilidade de efetuar a transição a 01/01/2018. Destaca-se:

- ◆ Os atuais utilizadores do sistema GeRFiP fazem depender a sua transição da disponibilização desta ferramenta informática adaptada ao SNC-AP pela eSPap.
- ◆ A DGO informou que a implementação do SNC-AP no Capítulo 70 – Recursos Próprios Comunitários está associada ao processo de implementação da ECE e, até à sua entrada e funcionamento (prevista para 11/09/2018), será utilizado o GeRFiP adaptado ao SNC-AP.
- ◆ A DGAL referiu que está em análise o tratamento das transferências para as Autarquias Locais, que poderão vir a ser consideradas na ECE.
- ◆ O IGCP informou que implementou o SNC-AP nos seus próprios serviços e no FRDP, procedendo à contabilização das operações em paralelo, também em POCP. Embora o envio de ficheiros para o S3CP, no âmbito da Circular n.º 1381 da DGO, tenha sido efetuado com sucesso

<sup>1</sup> Para responder ao questionário todas as entidades terão de ser credenciadas pela UniLEO para o Portal S3CP, independentemente dos casos em que o reporte de informação contabilística será efetuado por portais setoriais (Até 21/06/2017, tinham sido recebidos cerca de 1.700 pedidos de credenciação, ainda em aprovação).

<sup>2</sup> As questões foram elaboradas de forma a identificar as áreas em que o SNC-AP é inovador em relação aos normativos em vigor, constituindo um alerta para as áreas que têm de ser trabalhadas.

<sup>3</sup> O lançamento do questionário *on line* depende da contratação pública de software que permita o tratamento automático das respostas e a produção de relatórios normalizados.

<sup>4</sup> Todas as questões são fechadas (sim/não/não aplicável) para facilitar o seu tratamento automático.

<sup>5</sup> Está previsto serem elaborados onze relatórios de avaliação de riscos da contabilidade financeira, dois da contabilidade orçamental e seis combinados. Cada relatório de risco combina os resultados de um conjunto de questões relacionadas entre si. Face aos resultados obtidos poderão vir a ser desenhados outros modelos de relatório que se revelem pertinentes.

pelo IGCP, esta entidade terá de verificar a adequação do sistema face à Norma Técnica 1 da UniLEO. Em contraditório, acrescenta que também iniciou o envio de ficheiros do FRDP. Os “Encargos da Dívida Pública” virão a integrar a ECE, no âmbito da qual está prevista uma ação de formação que deverá incluir o tratamento contabilístico de instrumentos financeiros associados à gestão da dívida pública.

- ◆ Nos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros as entidades coordenadoras<sup>1</sup> informaram da impossibilidade de efetuar uma implementação global, devido à abrangência, diversidade e dispersão geográfica destas entidades, ao GeRFiP estar preparado para operar apenas com a moeda euro, bem como à escassez de recursos humanos qualificados (em muitos casos com dificuldades de conhecimento da língua portuguesa). A estratégia<sup>2</sup> consistirá em identificar entidades que utilizem o euro como moeda corrente, com diferentes tipologias, volume de operações, complexidade, dimensão de equipas e competências existentes, para aferir da viabilidade e planear com maior rigor a expansão para a totalidade dos Serviços Externos do MNE. Está em análise um conjunto de questões técnicas, levantadas pela eSPap, para operacionalizar a integração destas entidades no sistema<sup>3</sup>. Foi referido que o tempo diminuto para a entrada em produção do projeto piloto (janeiro/2018) prejudica um levantamento rigoroso de processos, com risco para a salvaguarda da informação contabilística, pelo que se manterá a prestação de contas ao abrigo do regime anterior.
- ◆ Na área da Justiça a Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ) informou que os orçamentos dos Tribunais de 1ª instância, sem autonomia administrativa, estão integrados no seu orçamento, pelo que transitarão para o SNC-AP aquando da adaptação das soluções informáticas da DGAJ, cuja integração foi solicitada à eSPap. O Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ) referiu que carece de instruções, a facultar pela UniLEO, ao nível do processo de transição e da disponibilização de formação<sup>4</sup>. Nos mapas com cenários de teste ainda não foi possível obter a sua validação integral. Este processo tem sido prejudicado pelas sucessivas alterações da estrutura dos mapas de reporte, que obrigam a um esforço adicional e induzem atrasos no processo de implementação<sup>5</sup>.
- ◆ Relativamente à implementação do SNC-AP nos estabelecimentos de ensino não superior, o IGeFE informou que tendo em conta os perfis dos recursos humanos das escolas, com knowhow insuficiente, foi concebido um modelo de suporte à contabilidade com um coordenador e quatro responsáveis regionais, a operar no IGeFE e 35 elementos regionalizados, com um leque de Escolas atribuído à sua responsabilidade.
- ◆ Na área da Saúde o grupo de trabalho que deveria preparar a transição do POCMS para o SNC-AP<sup>6</sup>, efetuou uma única reunião, defendendo a ACSS, em contraditório, que “(...) têm decorrido reuniões, encontros de trabalho e contactos diretos entre os interlocutores das duas entidades afetos a este tema, para agilizar as questões respeitantes quer à adaptação da aplicação de contabilidade, quer no Plano de contas central do MS, pelo que, ainda que sem a devida formalidade, se considera que a articulação e coordenação entre ACSS e SPMS não saíram prejudicadas.”. Refere também “(...) contactos com a UniLEO (...) estando prevista a celebração de um Protocolo (...). Pretende-se (...) alinhar perspetivas e ações no que respeita a futuros meios de reporte financeiro e orçamental do sector

<sup>1</sup> Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros para as embaixadas e consulados e Camões IP para as respetivas unidades periféricas externas.

<sup>2</sup> Delineada em reuniões entre a UniLEO, a DGO, a Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Camões IP e a eSPap.

<sup>3</sup> Por exemplo, qual o regime financeiro a adotar na implementação dos serviços externos piloto em GeRFiP, uma vez que são serviços integrados, mas não fazem pedidos de libertação de créditos?

<sup>4</sup> O plano de formação foi entretanto aprovada por despacho do Ministro das Finanças (cfr. ponto 2.6.1).

<sup>5</sup> Na sua resposta, a UniLEO remete para as observações ao ponto 2.5.1.1.

<sup>6</sup> Determinado por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, de 25/11/2015.



da Saúde, sendo que a SPMS participará em todos os aspetos que envolvam a adaptação dos sistemas de informação”. A ACSS informou que agendou uma sessão de trabalho com o Fiscal Único para análise da informação financeira com vista à preparação do balanço de abertura. A SPMS, por sua vez, considera poder disponibilizar a referida solução informática, alertando que a transição envolve também a adaptação de processos contabilísticos, organizacionais e de competências dos recursos humanos. Referiu-se também, a questões de ordem operacional ainda a esclarecer e a harmonizar, designadamente: a definição do Plano de Contas Central para o Ministério da Saúde<sup>1</sup>; o tratamento específico de saldos transitados do POCMS, investimentos e imobilizado; a uniformização dos processos internos das entidades; formação.

- ◆ Quanto ao Ministério da Defesa Nacional e à segurança social, a Secretaria-Geral e o IGFSS, respetivamente, assumiram não reunir condições para assegurar a transição a 01/01/2018, por impossibilidade de rever sistemas informáticos e processos até essa data. A UniLEO admite que “(...) nem todas as entidades estejam em condições de apresentar o balanço de abertura em SNC-AP em 01/01/2018 (...)”, salientando “(...) que a prestação de contas relativa a 2018 a efetuar em 2019 deve realizar-se em conformidade com o SNC-AP, pelo que as entidades poderão ainda durante 2018 concretizar alguns procedimentos associados à transição, nomeadamente ao nível da parametrização dos sistemas informáticos.”.
- ◆ Na Região Autónoma da Madeira constituiu-se um grupo de trabalho para disseminar a publicação dos diplomas legais e esclarecer dúvidas sobre o processo de implementação do SNC-AP. Consideram que a exequibilidade de iniciar a aplicação do SNC-AP a 01/01/2018 estará subordinada à conclusão da regulamentação e publicação de diplomas legais relevantes para a sua plena aplicação e operacionalização da plataforma de reporte S3CP<sup>2</sup>.
- ◆ Na área da administração local a DGAL considera que os objetivos são ambiciosos, mas exequíveis, não obstante se estarem a verificar alguns atrasos (a reavaliar com as respostas ao questionário da UniLEO). Esta Direção-Geral tem tido um papel ativo na dinamização do processo de transição das autarquias locais, sensibilizando e prestando informação relevante<sup>3</sup>.

Das posições expressas, conclui-se que não será possível para todas as entidades iniciar a aplicação do SNC-AP a 01/01/2018. De um modo geral, as entidades fazem depender a transição da existência de sistemas de informação adaptados e de formação, não se mostrando significativamente focadas ou alertadas para a revisão de processos e procedimentos internos, indispensável à adequada implementação do SNC-AP. Esta visão fragmentada e desresponsabilizante evidencia um envolvimento insuficiente dos dirigentes, a quem é necessário sensibilizar quanto à importância e utilidade do novo sistema contabilístico, sendo a liderança essencial para a gestão da mudança.

Nesta matéria, o Secretário-Geral do Ministério da Defesa refere que a Secretaria-geral “(...) assume a coordenação dos SI/TIC de natureza comum e numa outra vertente é entidade prestadora de contas. Pese embora, a SGMDN se encontre a trabalhar de forma empenhada na gestão da mudança para o novo sistema, tal não

<sup>1</sup> A SPMS, em contraditório, refere que a solução de teste é executada através do plano multidimensional disponibilizado pela DGO.

<sup>2</sup> Embora planeado para responder às necessidades de recolha e consolidação de informação da administração central, o S3CP foi também concebido como ferramenta potencialmente transversal às administrações públicas, podendo ser utilizada para diferentes níveis de agregação e consolidação de informação.

<sup>3</sup> Em ofício de 02/06/2017 alertou que as autarquias locais, para beneficiar de apoio em todas as valências, terão que estar registadas no portal da UniLEO (para preenchimento do inquérito), no portal da CNC (para as questões contabilísticas) e no SISAL (para reporte da informação contabilística), dando também conta de que iria entrar em contacto com as *software houses* para testes de integração de ficheiros.

---

*invalida o papel que deverá ser assumido pelas demais entidades do Universo da Defesa Nacional, na preparação e implementação interna deste novo sistema contabilístico.”.*

O Ministro das Finanças refere que “O Ministério das Finanças, através da UniLEO e, em particular, no seio da Comissão de Acompanhamento prevista na Portaria n.º 128/2017 de 5 de abril, tem procurado alertar as instituições para a necessidade de apropriação e internalização desta reforma. Também ao nível do Ministério das Finanças podem ser ponderadas ações específicas para efeitos de sensibilização dos dirigentes”.

## **2.6.1 Formação**

A qualificação dos recursos humanos no novo referencial contabilístico foi tratada, pelo próprio legislador, como aspeto fundamental desde a aprovação do SNC-AP, prevendo a regulamentação da formação inicial e subsequente em contabilidade pública para as funções de contabilista público até 16/12/2015, após audição da Ordem dos Contabilistas Certificados<sup>1</sup>. Desenvolvimentos nesta matéria têm estado dependentes de decisão quanto ao estatuto do contabilista público<sup>2</sup>.

Já em 2017 foi atribuída à UniLEO a tarefa de elaborar um plano de formação em articulação com as entidades públicas e ordens profissionais relevantes, a aprovar por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças<sup>3</sup>. A UniLEO desenvolveu um plano de formação, que inclui um conjunto de módulos a disponibilizar *on line* e assegurados em conjunto com a Direção-Geral dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA)<sup>4</sup>. Este foi entretanto aprovado pelo Despacho n.º 9101/2017, de 17 de outubro, do Ministro das Finanças.

A OCC criticou este modelo de formação, considerando que descursa a formação inicial e subsequente e que, devido à complexidade das matérias, não satisfará as necessidades apresentadas pelos utilizadores deste normativo, que seriam melhor satisfeitas por formação presencial, manifestando disponibilidade para colaborar nesta matéria.

No âmbito da Comissão de Acompanhamento, os representantes da UniLEO explicaram que o modelo global de formação não era obrigatório, nem exclusivo, competindo às entidades selecionar a formação mais adequada às suas necessidades específicas. O representante da ANMP alertou que na administração local a maioria dos formandos seriam pessoas com o 9.º ou o 12.º ano de escolaridade, aspeto a ter em conta pelos formadores e nos conteúdos de formação. Seria também importante que os formadores e tutores conhecessem o funcionamento da administração municipal.

Apesar destes dois tipos de formação, previstos na legislação, dispõem de propostas concretas de implementação, só foi aprovado o plano de formação previsto no artigo 3.º da Portaria n.º 128/2017, quando apenas faltam três meses para o início da aplicação do SNC-AP. As entidades têm procurado formação avulsa nesta matéria, como se dá conta no Anexo 9.

---

<sup>1</sup> Artigo 8.º e n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015.

<sup>2</sup> A OCC elaborou uma proposta de regulamento, segundo a qual o contabilista público teria de ser membro da OCC (cfr. Relatório de Auditoria n.º 13/2016, 2.ª S).

<sup>3</sup> Alínea m) do n.º 1 do artigo 2.º e artigo 3.º da Portaria 128/2017, de 5 de abril.

<sup>4</sup> Ver Anexo 8.



## 2.6.2 Esclarecimento de questões contabilísticas

Reconhecendo o desafio de implementar o SNC-AP, a legislação que o torna obrigatório previu<sup>1</sup> que fosse elaborado um manual de implementação. A primeira versão, preparada pela CNC, foi disponibilizada em junho/2016. A sua versão 2, de junho de 2017<sup>2</sup>, integra, nos vários capítulos, esclarecimentos sobre questões mais frequentes colocadas à CNC. O respetivo Comité de Normalização Contabilística Público tem na sua agenda de trabalhos prevista a revisão, pelo menos anual, deste manual, que poderá acolher sugestões de melhoria e correções propostas pelos utilizadores.

Para o esclarecimento de dúvidas contabilísticas foi criado um Portal colaborativo na página da CNC, que entrou em funcionamento a 30/06/2016, então destinado às entidades piloto. Em 2017, em linha com o recomendado pelo Tribunal de Contas, a legislação previu o alargamento deste mecanismo de apoio a todas as entidades. A CNC informou que ainda não foi possível satisfazer os cerca de 800 pedidos de acesso recebidos por ausência de apoio administrativo e condições técnicas<sup>3</sup>. Desta forma, as entidades têm solicitado esclarecimentos por outras vias, designadamente o email e carta. Até 10/08/2017, a situação relativa aos esclarecimentos solicitados era a seguinte:

**Quadro 6 – Situação dos esclarecimentos solicitados no Portal colaborativo da CNC**

Tipo de acesso	Número de pedidos (1)				Tempo de resposta (dias)			
	Entrados	Respondidos	Anulado(2)	Em análise	Médio	Mínimo	Máximo	Mediana
Portal	265	219	6	40	32	1	195	29
Email/carta	41	30	1	10	74	8	213	62
<b>TOTAL</b>	<b>306</b>	<b>249</b>	<b>7</b>	<b>50</b>				

(1) Cada pedido entrado inclui geralmente mais do que uma questão técnica para resolver.

(2) As questões anuladas referem-se a matérias fora do âmbito de competências da CNC. Nestes casos, é dada uma resposta com indicação do serviço competente a quem as questões deverão ser dirigidas.

Fonte: CNC.

O aumento do tempo médio de resposta (de uma a duas semanas para 32 a 74 dias) evidencia o subdimensionamento da estrutura técnica de apoio ao Comité de Normalização Contabilística Público para fazer face a esta competência, conforme esta entidade vinha a alertar.

A CNC informou que as questões incidem maioritariamente na contabilidade orçamental (NCP 26) e nos instrumentos de normalização (Plano de Contas Multidimensional e Classificador Complementar 2). As questões mais frequentes deram origem a respostas padrão na versão 2 do Manual de Implementação e têm sido recolhidos elementos que irão ser utilizados na próxima revisão do normativo.

## 2.7 Consolidação de contas, ECE e CGE

No âmbito da LEO, está prevista a apresentação de demonstrações orçamentais e de demonstrações financeiras consolidadas, na elaboração do OE e na CGE (bem como a apresentação de contas trimestrais), aplicáveis a partir do ano orçamental de 2019, prazo bastante otimista, tendo em conta os

<sup>1</sup> Artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 192/2015.

<sup>2</sup> Ver Anexo 10.

<sup>3</sup> O redimensionamento do Portal e o ajustamento das suas funcionalidades ao número de possíveis utilizadores, a realizar pela eSPap, depende do envio de um ficheiro de utilizadores, que a CNC ainda não satisfaz por falta de recursos.

Q.

---

processos de transição de outros países<sup>1</sup>. As entidades públicas (incluindo a ECE) devem também preparar demonstrações orçamentais e financeiras individuais e consolidadas, trimestrais e anuais<sup>2</sup>. A entidade consolidante é responsável pela elaboração de documentos e elementos de apoio ao processo de consolidação, designadamente o manual de consolidação e o dossiê de consolidação<sup>3</sup>.

Sobre a ECE vide o Relatório de Auditoria n.º 23/2017-2.ª S. à sua implementação, aprovado em 26/10/2017.

A leitura conjunta da LEO e do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprovou o SNC-AP, pode suscitar dúvidas quanto ao universo a abranger nas demonstrações financeiras consolidadas no âmbito da CGE: o mesmo da componente orçamental, circunscrito às entidades da administração central e segurança social (incluindo as entidades reclassificadas) ou abranger também as entidades controladas pelas entidades públicas incluídas no perímetro orçamental<sup>4</sup>. Segundo a UniLEO, estão a ser pensados três modelos de consolidação, cujo desenvolvimento terá de ser faseado:

- ◆ No âmbito da CGE, abrangendo a administração central (com o mesmo perímetro para as demonstrações orçamentais e para as demonstrações financeiras) e segurança social;
- ◆ No âmbito das contas nacionais, com as administrações públicas identificadas de acordo com o SEC 2010<sup>5</sup>;
- ◆ No âmbito do SNC-AP, abrangendo as administrações públicas (central, local e regional e segurança social) e respetivas entidades controladas.

O planeamento para o desenvolvimento destes modelos não foi apresentado, embora a UniLEO assuma o objetivo de dispor de uma solução de consolidação de contas operacional no início de 2019, que permita a elaboração de demonstrações orçamentais e financeiras trimestrais previstas na LEO. Está previsto recolher no S3CP contas individuais de todas as entidades abrangidas pelo perímetro de consolidação e registar neste sistema todas as operações de conciliação e subsequentes movimentos de consolidação, sem que sejam realizadas consolidações intermédias. Este sistema poderá vir a ser disponibilizado às entidades responsáveis por eventuais consolidações setoriais.

Compete à entidade consolidante assegurar que as demonstrações orçamentais e financeiras individuais utilizam políticas contabilísticas uniformes e critérios de mensuração compatíveis, de forma a poder agregar itens idênticos, eliminar operações e *stocks* comuns e obter demonstrações comparáveis. Tal só será conseguido com uma autoridade central forte, dotada dos recursos adequados, que possa impor as políticas a utilizar e decidir quanto a eventuais divergências de valorização. Neste âmbito, “(...) *competes ao membro do Governo responsável pela área das finanças a designação do serviço ou organismo responsável pela preparação da informação consolidada (...)*”<sup>6</sup>, o que ainda não ocorreu. Não obstante, foi atribuída à UniLEO competência para preparar instruções e manuais contabilísticos por áreas, ao nível do

---

<sup>1</sup> Cfr. Relatório de Auditoria n.º 6/2017, 2.ª S. (Anexo 5 – Contas do Estado em base acréscimo – Experiências internacionais).

<sup>2</sup> Artigos 64.º e 65.º da LEO.

<sup>3</sup> Cfr. parágrafo 25 da NCP 26.

<sup>4</sup> Cfr. Relatórios intercalares I e II. A prévia identificação das entidades pertencentes ao perímetro de consolidação é um requisito essencial para que, durante a execução orçamental e financeira, estas possam ir preparando os registos contabilísticos, de forma a poderem comunicar à entidade responsável pelo processo de consolidação as operações e *stocks* comuns.

<sup>5</sup> Foi apresentado ao Eurostat um projeto para o financiamento de um módulo no S3CP, no pressuposto que virá a ser possível partir da conta consolidada das administrações públicas para determinar os agregados em contas nacionais.

<sup>6</sup> N.º 5 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.



## Tribunal de Contas

---

reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação. Esta entidade informou que faz parte do projeto ECE a elaboração de um Manual de Consolidação e que a Norma Técnica n.º 1/2017 contém um conjunto de requisitos específicos para efeitos de consolidação.

Em contraditório, o Ministro das Finanças informa que *“A reforma da gestão financeira pública que se encontra em curso pode levar a repensar a estrutura organizacional do próprio Ministério das Finanças. Será nesse contexto que a competência mencionada [nomeação da entidade responsável pelas contas consolidadas] será alocada.”*.

As entidades consolidantes dos subsetores da saúde e da segurança social reiteraram a importância da Norma Técnica n.º 1/2017 para a integração de informação normalizada no S3CP e na definição de requisitos específicos da consolidação (entidade parceira, tipo de movimento), mas manifestaram necessidade de aprofundar a articulação e coordenação com a UniLEO. O IGFSS referiu-se, em concreto, à ausência de orientações no tratamento e harmonização de políticas contabilísticas nos subperímetros de consolidação, designadamente no reconhecimento e mensuração de algumas operações, e compatibilização de operações e eliminação comuns.

No quadro da implementação e disseminação do SNC-AP e da reforma da contabilidade e contas públicas em geral, compete à UniLEO definir o novo modelo de prestação de contas das entidades públicas, sem prejuízo das competências próprias do Tribunal de Contas e definir o novo modelo da Conta Geral do Estado. Segundo o cronograma da UniLEO (cfr. Anexo 4) estes projetos estarão em fase de conceção até ao final de 2017 e primeiro trimestre de 2018, respetivamente, prevendo-se uma fase de implementação de três trimestres.

Relativamente à produção da informação para a Conta Geral do Estado de 2018, que deverá ser produzida segundo a antiga LEO, a UniLEO informou que embora transitem para o SNC-AP e efetuem o reporte ao S3CP, as entidades continuarão também a efetuar reportes em contabilidade orçamental ao SIGO. É de questionar se esta é a melhor solução técnica, pois obrigará as entidades a um duplo reporte, com a correspondente adaptação de sistemas para uma situação temporária, quando poderia ser desenvolvida uma única solução de comunicação temporária entre o S3CP e o SIGO.

A UniLEO refere que *“(…) O desenvolvimento de uma única solução de comunicação temporária entre o S3CP e o SIGO apenas seria aplicável a 2018 o que parece não se justificar (...). Nesta fase, o desvio de recursos humanos para soluções temporárias que não trazem valor acrescentado prejudicaria os trabalhos a desenvolver no âmbito da UniLEO. Além disso, as entidades podem obter da classe 0 toda a informação necessária para envio da execução orçamental ao SIGO.”*.

A abordagem da UniLEO apenas tem em conta a afetação dos seus recursos, sem considerar o esforço a que as entidades também estão sujeitas.

Quanto à preparação do OE/2019, a UniLEO admite que poderá não ser possível incluir na proposta de Orçamento demonstrações financeiras previsionais, por não existirem séries históricas que apoiem a sua elaboração<sup>1</sup>. Note-se que a aplicação da LEO ao OE e à execução orçamental de 2019 depende da adoção de medidas que permitam recuperar os atrasos que se verificam i) no desenvolvimento do quadro legal; ii) na conceção e desenvolvimento dos sistemas de informação; iii) na preparação e emissão de orientações para o tratamento e harmonização de políticas contabilísticas; iv) no início da aplicação do SNC-AP pelas entidades.

---

<sup>1</sup> Reunião de 21/06/2017.

## 2.8 O sistema de controlo interno

O sistema de controlo da administração financeira do Estado compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito das administrações públicas. Este sistema compreende a própria entidade responsável pela execução, os órgãos de fiscalização interna, as entidades hierarquicamente superiores de superintendência ou de tutela e os organismos de inspeção e de controlo do setor das administrações públicas<sup>1</sup>.

No âmbito do SNC-AP, o sistema de controlo interno visa, entre outros objetivos, garantir a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos, a fiabilidade da informação produzida, bem como o controlo das aplicações e do ambiente informático. Este sistema engloba, designadamente, o plano de organização, as políticas, os métodos e os procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação orçamental e financeira fiável<sup>2</sup>. Por outro lado, para assegurar essa fiabilidade, o diploma que aprova o SNC-AP prevê, também, que as demonstrações financeiras e orçamentais sejam objeto de certificação legal (da qual dispensa as entidades abrangidas pelo regime simplificado)<sup>3</sup>.

Assim, a nova LEO e o SNC-AP apontam para o reforço do controlo operacional ao nível da própria entidade (controlo interno, contabilista público, certificação de contas por ROC<sup>4</sup>). A atuação do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, que se articulava em controlo operacional, setorial e estratégico<sup>5</sup> carecerá de revisão e atualização, devendo os órgãos de controlo setorial e estratégico reposicionar-se, de forma a controlar e utilizar o trabalho efetuado no âmbito do controlo operacional.

Reconhecendo esta necessidade, o Plano de implementação da LEO contém um eixo destinado à Reforma do modelo de controlo interno e auditoria, no qual se prevê desenvolver cinco projetos:

- a) Novo modelo institucional de controlo financeiro e auditoria: tem por objetivo definir o quadro global do Sistema de Controlo da Administração Financeira do Estado (SCAFE), assegurando um sistema integrado e coerente, visando a adequada coordenação e utilização dos recursos afetos à função controlo, a utilização de referenciais e de métodos comuns e apresentação de resultados uniformes e comparáveis. A sua estruturação compreende, designadamente: i) a institucionalização da autoridade de auditoria<sup>6</sup> e formalização das respetivas competências e atribuições, incluindo a coordenação do SCAFE; ii) assegurar a articulação dos níveis de controlo (operacional, setorial, estratégico); iii) o desenvolvimento do quadro de ação regulamentar e institucional;
- b) Definição e desenvolvimento dos referenciais de controlo financeiro e auditoria: inclui o modelo de programação estratégica dos planos globais de auditoria pública e respetivos referenciais de enquadramento; a harmonização das metodologias e standards profissionais de

<sup>1</sup> Artigo 69.º da LEO.

<sup>2</sup> Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

<sup>3</sup> Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

<sup>4</sup> A OROC manifestou total disponibilidade para colaborar com o Tribunal de Contas na definição de regras para a contribuição dos revisores oficiais de contas para o futuro processo de certificação da CGE.

<sup>5</sup> Decreto-Lei n.º 166/98 de 25 de junho.

<sup>6</sup> A IGF (cfr. n.º 4 do artigo 6.º da Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril).



Q.

## Tribunal de Contas

---

- desenvolvimento da atividade de auditoria pública; definição dos modelos de reporte/relatórios (tipo, periodicidade, conteúdo mínimo e opinião);
- c) Regulamentação do modelo de controlo interno das entidades públicas: definição dos princípios/requisitos fundamentais relativos à estrutura organizacional e às políticas, métodos e procedimentos de controlo mais adequados, bem como a definição da estrutura e conteúdo dos relatórios dos órgãos de controlo interno;
  - d) Regulamentação do modelo de Certificação Legal das Demonstrações Orçamentais: desenvolvimento dos termos de referência e conteúdo do modelo de certificação legal das demonstrações orçamentais, designadamente o âmbito, as responsabilidades e a opinião;
  - e) Revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: o quadro legal implica, segundo o Plano de implementação da LEO, uma redefinição da estratégia do TdC, com destaque para: i) a obrigação de certificar a CGE; ii) o controlo da ECE; iii) a implementação do SNC-AP<sup>1</sup>; iv) o custeio das políticas públicas através do subsistema da contabilidade de gestão; e v) a redefinição do modelo de prestação de contas ao TdC, revendo o atual conceito e conteúdo da “conta de gerência”.

A IGF informou que está em curso o desenvolvimento da estrutura dos macroprocessos relativos ao controlo interno contabilístico.

---

<sup>1</sup> Neste âmbito o documento da UniLEO faz referência ao relatório intercalar I do TdC, considerando que este identifica um conjunto de riscos muito relevantes para a efetiva implementação do novo modelo de contabilidade pública.



---

### 3 CONCLUSÕES

O SNC-AP, que substitui o POCP e os planos de contas setoriais, insere-se num processo amplo de reforma da administração financeira do Estado, previsto na nova LEO, dependendo a sua implementação, designadamente, da reforma do processo orçamental (abrangendo a revisão de diplomas relativos à arquitetura e à administração financeira do Estado) e da criação da ECE (constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado enquanto entidade soberana).

Embora, durante 2016, devessem ter sido criadas as condições de implementação do SNC-AP, a responsabilidade pela coordenação deste processo só foi atribuída à UniLEO em abril/2017, no âmbito da reforma da contabilidade pública, devendo, também, em articulação com a Inspeção-Geral de Finanças proceder à sua monitorização.  
(Cfr ponto 2.2)

O Plano de implementação da LEO identifica seis eixos de reforma a implementar e respetivos projetos, incluindo a estimativa de recursos humanos necessários e um cronograma de execução. Apresenta também uma estimativa de custos, que está subavaliada por não abranger a utilização de recursos internos no desenvolvimento dos sistemas centrais, nem todos os impactos ao nível das entidades.

O Plano de implementação da LEO previa a dotação da UniLEO com uma equipa de profissionais especializados. Esta profissionalização exige o recrutamento de elementos altamente qualificados na administração pública, que devem alocar-lhe pelo menos 80% do seu tempo. Constataram-se dificuldades em constituir as equipas de projeto e na respetiva gestão, não estando asseguradas as necessidades identificadas no Plano. Este aspeto poderá inviabilizar o cronograma dos projetos, já de si ambicioso, e/ou a sua adequada sequenciação, afetando o controlo dos custos de transição para o SNC-AP.

No âmbito da monitorização da implementação do SNC-AP não existe um ponto de situação fiável quanto ao grau de preparação das entidades, informação que a UniLEO pretende compilar através do lançamento de um questionário *on line*, de resposta obrigatória.  
(Cfr. ponto 2.3)

Face ao diagnóstico de março de 2017, não ocorreram desenvolvimentos na revisão prevista do quadro normativo, ampliando-se o atraso já então assinalado, com prejuízo para a coerência e economia do processo de reforma da contabilidade pública desencadeados pela nova LEO e pelo SNC-AP.

O quadro legal não clarifica suficientemente os requisitos para o exercício da função de contabilista público e permite que o cargo de seja assumido por pessoa sem formação na área da contabilidade. Nas freguesias que apliquem o regime simplificado e não disponham de quadro de pessoal adequado, esta função pode ser exercida por um contabilista certificado. Será de equacionar o alargamento desta solução a outras entidades de pequena dimensão, nas mesmas circunstâncias.  
(Cfr. ponto 2.4)

O plano de implementação da LEO contempla o desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão Financeira Pública, articulando o funcionamento de sistemas contabilísticos locais com a tesouraria do Estado e os sistemas centrais de planeamento e de reporte. Porém, ainda não foi definida a arquitetura técnica de referência deste sistema.

A três meses da data fixada para iniciar a aplicação do SNC-AP, a adaptação dos sistemas centrais e locais ao SNC-AP não está ainda assegurada:



- ◆ O sistema para agregação de informação contabilística da administração central (e também das restantes entidades das administrações públicas) continua numa fase embrionária, com uma única componente desenvolvida e em teste; a capacidade de recolha e tratamento da informação da administração local não está assegurada; a interligação de portais de recolha de informação contabilística ainda não foi testada. As responsabilidades das respetivas entidades gestoras estão a ser protocoladas com a UniLEO;
- ◆ A UniLEO ainda não definiu os requisitos técnicos e funcionais para os sistemas de informação contabilística e as normas técnicas para o envio de dados aos sistemas centrais têm sofrido sucessivas alterações (última versão de 11/08/2017), obrigando a repetidos ajustamentos aos sistemas locais e inviabilizando validações de estrutura e de regras contabilísticas;
- ◆ Sistemas locais com soluções transitórias de adaptação; impossibilidade de ajustar, até 01/01/2018, os sistemas contabilísticos de algumas entidades, face ao seu grau de integração com os sistemas de negócio locais.

O cumprimento das normas técnicas não garante a correção das operações subjacentes, nem a capacidade de as entidades da administração pública contratarem as soluções técnicas mais adequadas e fiscalizarem o seu desenvolvimento. Estas dificuldades poderão ser minimizadas com a certificação dos sistemas locais, que compete à UniLEO.

O planeamento das diferentes fases da reforma deveria ter evitado adaptações sucessivas de sistemas e o recurso a soluções transitórias que, apesar de minimalistas, envolvem custos adicionais.  
(Cfr. ponto 2.5)

A preparação da implementação do SNC-AP foi, em 2017, alargada a todas as entidades, perdendo-se o objetivo da fase experimental, prevista e não concretizada em 2016, de testar a transição num grupo representativo de entidades piloto. Como aspetos positivos da experiência piloto destacam-se os mecanismos de apoio criados, com utilização a alargar a todas as entidades: suporte técnico à adaptação dos sistemas de informação contabilística; Portal colaborativo para o esclarecimento de dúvidas contabilísticas. O acesso a este Portal ainda não foi alargado, por défice de apoio administrativo e condições técnicas, sendo suprido por correio. O tempo médio de resposta da CNC aumentou significativamente, evidenciando o seu subdimensionamento para fazer face a esta competência.

As entidades beneficiam também de um manual de implementação (previsto na legislação), elaborado pela CNC e disponível *on line* desde junho/2016. A sua versão 2, de junho de 2017, integra esclarecimentos sobre as questões mais frequentes colocadas à CNC.

A legislação prevê que exista formação inicial e subsequente em contabilidade pública para as funções de contabilista público (que deveria ter sido regulamentada até 16/12/2015) e que exista um plano global de formação, elaborado pela UniLEO. A três meses do início da aplicação do SNC-AP, apenas este último foi aprovado (a 17/10/2017). As entidades têm colmatado esta ausência de formação estruturada com formação avulsa.

As entidades fazem depender a transição, essencialmente, da adaptação dos sistemas de informação e de formação, não fazendo referência à necessidade de rever processos e procedimentos internos, indispensáveis à adequada implementação do SNC-AP. Esta abordagem mais integrada depende do envolvimento ativo dos dirigentes, a quem é necessário sensibilizar quanto à importância e utilidade do novo sistema contabilístico, sendo a sua liderança essencial para a gestão da mudança.  
(cfr. ponto 2.6)

Q.

---

A nova LEO estipula que o Orçamento e a CGE integrem demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsetores da administração central e da segurança social, a aplicar na elaboração e execução do OE/2019, horizonte temporal bastante otimista. O cumprimento destes objetivos de médio prazo exige a adoção de medidas que permitam recuperar os atrasos que se verificam i) no desenvolvimento do quadro legal; ii) na conceção e desenvolvimento dos sistemas de informação; iii) na preparação e emissão de orientações para o tratamento e harmonização de políticas contabilísticas; iv) no início da aplicação do SNC-AP pelas entidades.

A elaboração de contas consolidadas pressupõe a existência de uma autoridade, responsável pela sua preparação que defina e imponha as políticas contabilísticas e decida quanto a eventuais divergências de valorização. Esta entidade ainda carece de nomeação pelo Ministro das Finanças, apesar de ter sido atribuída à UniLEO competência para preparar instruções e manuais contabilísticos por áreas, ao nível do reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação.

A prévia identificação das entidades pertencentes ao perímetro de consolidação é fundamental para que as entidades preparem, durante a execução, os registos contabilísticos de forma a comunicar à entidade responsável pelo processo de consolidação as operações e *stocks* comuns.

O enquadramento legal não é claro quanto ao universo a abranger nas demonstrações financeiras consolidadas no âmbito da CGE: limitado ao perímetro orçamental ou abrangendo também as entidades controladas. Presentemente, a UniLEO prevê três modelos de consolidação, a desenvolver de forma faseada: no âmbito da CGE, abrangendo a administração central e segurança social (com o mesmo perímetro para as demonstrações orçamentais e para as financeiras); no âmbito das contas nacionais, de acordo com o SEC 2010; e no âmbito do SNC-AP, abrangendo todas as administrações públicas e entidades por elas controladas.

Relativamente à produção da informação para a CGE/2018, a elaborar segundo a antiga LEO, está previsto que as entidades, embora aplicando o SNC-AP e reportando ao novo sistema centralizador, mantenham o envio de informação orçamental para o sistema central anterior. Esta solução não minimiza os custos de adaptação.

(Cfr. ponto 2.7)

A nova LEO e o SNC-AP apontam para o reforço do controlo operacional ao nível da própria entidade (controlo interno, contabilista público, certificação de contas por ROC), devendo o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado ser revisto e atualizado. O Plano de implementação da LEO contém um eixo destinado à Reforma do modelo de controlo interno e auditoria, no qual se prevê desenvolver cinco projetos: novo modelo institucional de controlo financeiro e auditoria; definição e desenvolvimento dos referenciais de controlo financeiro e auditoria; regulamentação do modelo de controlo interno das entidades públicas; regulamentação do modelo de certificação legal das demonstrações orçamentais; revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

(cfr. ponto 2.8)



## 4 RECOMENDAÇÕES

### Ao Ministro das Finanças.

O SNC-AP insere-se num processo amplo de reforma da administração financeira do Estado, previsto na nova LEO, que foi objeto de um plano de implementação. Para a concretização desse plano e da transição para o SNC-AP, recomenda-se:

#### Recomendação 1

*A disponibilização dos meios necessários (recursos humanos, organizativos, suporte informativo e financeiros) que permitam o cumprimento das metas e prazos fixados nos diplomas legais, tendo em vista a produção de demonstrações financeiras e orçamentais individuais e consolidadas.*

Nas freguesias que apliquem o regime simplificado e não disponham de quadro de pessoal adequado, a função de contabilista público pode ser exercida por um contabilista certificado. Recomenda-se:

#### Recomendação 2

*Que seja equacionado o alargamento desta solução a outras entidades de pequena dimensão.*

A elaboração de contas consolidadas pressupõe a existência de uma autoridade, responsável pela sua preparação, que ainda não foi nomeada. Recomenda-se, tendo em vista a apresentação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas no âmbito da Conta Geral do Estado:

#### Recomendação 3

*A nomeação da entidade responsável pela preparação de contas consolidadas.*

A transição para o SNC-AP exige, para além da adequação dos sistemas informáticos, a revisão de processos e procedimentos internos, que depende do envolvimento ativo dos dirigentes. Recomenda-se:

#### Recomendação 4

*A sensibilização das entidades e respetivos dirigentes para importância da implementação do SNC-AP e para a necessidade de uma abordagem integrada do respetivo processo de transição.*

### À UniLEO

Para assegurar o sucesso do plano de implementação da LEO e da transição para o SNC-AP, bem como o controlo dos custos associados, recomenda-se:

#### Recomendação 5

*Que assegure a produção atempada das propostas de revisão dos normativos legais, face ao seu impacto na definição da arquitetura do Estado, evitando o recurso a soluções transitórias, com sucessivas adaptações nos sistemas de informação e custos adicionais.*

Q.

---

Quanto à definição da arquitetura técnica de referência, no âmbito da coordenação global do Sistema Integrado de Gestão Financeira Pública e adaptação dos sistemas contabilísticos ao SNC-AP, recomenda-se:

**Recomendação 6**

*Assegurar o desenvolvimento atempado dos módulos críticos para a implementação do SNC-AP e cumprimento da LEO.*



## 5 EMOLUMENTOS

Tratando-se de um Relatório intercalar, os emolumentos a pagar serão fixados pelo Tribunal no relatório final.

Q.

---

## 6 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (autuado no processo) no sentido de que: *“Dada a natureza, âmbito e objetivos desta ação dela não resultou a evidência de infrações financeiras de que importa ao Ministério Público conhecer nesta jurisdição. Também não resultou a evidência de factos geradores de outras responsabilidades que importe levar ao conhecimento de outras jurisdições. Nestes termos nada temos a anotar ao presente P.R.”*.



Q.

## Tribunal de Contas

---

### 7 DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas da 2.<sup>a</sup> Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente Relatório e ordenar que o mesmo seja remetido a:
1. Ministro das Finanças;
  2. Ministro dos Negócios Estrangeiros;
  3. Ministro da Defesa Nacional;
  4. Ministra da Justiça;
  5. Ministro Adjunto;
  6. Ministro da Educação;
  7. Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
  8. Ministro da Saúde;
  9. Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores (através da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas);
  10. Secretário-Regional das Finanças e da Administração Pública do Governo Regional da Madeira (através da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas);
  11. Coordenador da Unidade de Implementação da LEO;
  12. Diretora-Geral do Orçamento;
  13. Inspetor-Geral de Finanças;
  14. Presidente da Comissão de Normalização Contabilística;
  15. Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP;
  16. Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE;
  17. Secretária-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
  18. Presidente do Conselho Diretivo do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, IP;
  19. Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional;
  20. Diretor-Geral da Administração da Justiça;
  21. Presidente do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP;
  22. Diretora-Geral das Autarquias Locais;
  23. Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP;
  24. Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
  25. Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde;
  26. Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE;
  27. Bastonário da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas;
  28. Bastonária da Ordem dos Contabilistas Certificados.
- b) Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.
- c) Tratando-se de um Relatório intercalar, os emolumentos a pagar serão fixados pelo Tribunal no relatório final.

---

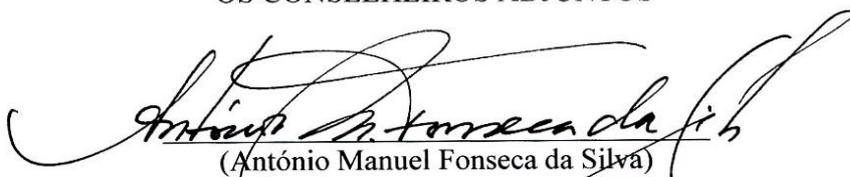
Remeta-se cópia deste Relatório à Exma. Senhora Procuradora-Geral Adjunta, nos termos do artigo 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no artigo 55.º n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

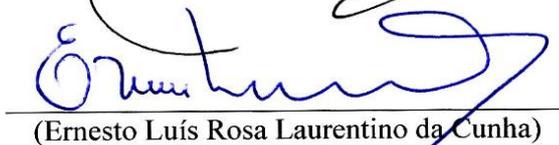
Lisboa, 26 de outubro de 2017.

O CONSELHEIRO RELATOR

  
(José Luís Pinto Almeida)

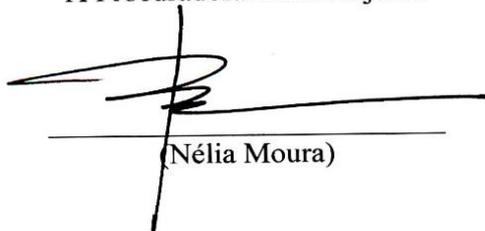
OS CONSELHEIROS ADJUNTOS

  
(António Manuel Fonseca da Silva)

  
(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Fui Presente,

A Procuradora Geral Adjunta

  
(Nélia Moura)



## 8 FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação académica
<b>Equipa de Auditoria:</b>		
Maria Cristina Dias Mendes	Técnico Verificador Superior	Licenciatura em Economia
Maria Teresa Carvalho Ferreira	Técnico Superior	Licenciatura em Economia

<b>Coordenação:</b>	António Manuel Marques Marta
<b>Coordenação Geral:</b>	Ana Margarida Leal Furtado

Q.

---

## ANEXO 1 – METODOLOGIA

Tendo em conta o prazo inicialmente previsto para a aplicação do SNC-AP por todas as entidades das administrações públicas, 01/01/2017, foi decidido avaliar a preparação e execução do processo de transição, em 2016 e 2017, quanto ao cumprimento deste prazo legal e ao objetivo de médio prazo de apresentação da CGE neste regime contabilístico. Aquele prazo, face à inexistência de condições para o seu cumprimento pela generalidade das entidades, foi adiado para 01/01/2018<sup>1</sup>, situação descrita no Relatório Intercalar II<sup>2</sup>. O plano de trabalhos da auditoria foi ajustado, em conformidade, abrangendo para 2017 os seguintes objetivos:

A. Acompanhamento da atuação da UniLEO:

- ◇ Criação de condições operativas para o funcionamento da Unidade: inclui a nomeação de responsáveis e de representantes das diferentes instituições nos gabinetes criados no seu seio, constituição das equipas de projeto e efetiva afetação às funções previstas, afetação de recursos materiais;
- ◇ Cumprimento do cronograma de projetos a desenvolver para a implementação da LEO, focado nos que têm maior impacto no processo de transição para o SNC-AP. Inclui a coordenação e monitorização do processo, a elaboração de propostas legislativas, a fixação de requisitos técnicos, a certificação de sistemas contabilísticos locais, o desenvolvimento dos sistemas informáticos centrais, a implementação da ECE<sup>3</sup>;

B. Acompanhamento da aplicação experimental do SNC-AP, por todas as entidades, ao longo de 2017: inclui a adaptação dos sistemas contabilísticos locais ao SNC-AP, a formação, a preparação do balanço de abertura de 2018;

C. Funcionamento das estruturas de apoio ao processo de transição: identificação das principais questões colocadas pelas entidades; recolha de informação quanto à capacidade de resposta.

Foi recolhida informação mediante a reunião com responsáveis, questões dirigidas, por escrito, às entidades com funções de coordenação, bem como acompanhados os desenvolvimentos na produção legislativa relevante.

---

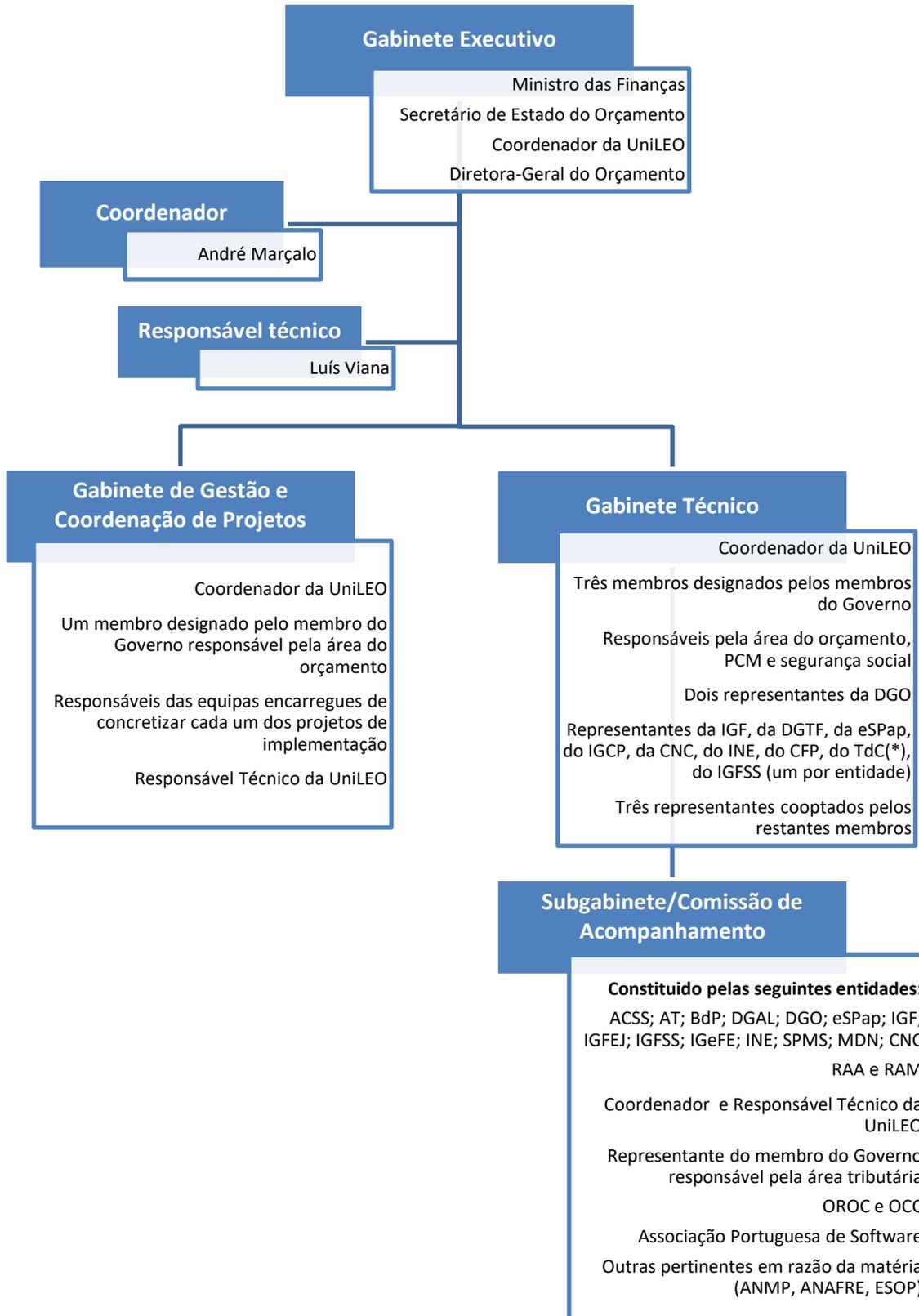
<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro.

<sup>2</sup> O Relatório Intercalar I foi aprovado a 14/07/2016 - Relatório de Auditoria n.º 13/2016 - 2.ª S. e o Relatório Intercalar II a 30/03/2017 - Relatório de Auditoria n.º 6/2017 - 2.ª S.

<sup>3</sup> Objeto de auditoria autónoma, conduzida pelo DA II, pelo que se reproduzirá a informação relevante que venha a ser, em tempo oportuno, apurada por aquele Departamento.



**ANEXO 2 – ESTRUTURA DA UNILEO**



(\*)Como observador.



### ANEXO 3 – COMPETÊNCIAS DOS GABINETES DA UNILEO

Diploma	Gabinete Executivo	Gabinete Técnico	Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos
DL 151/2015 de 11 de setembro (Artigo 4.º)	Aprovar o âmbito e os objetivos de cada projeto, respetivo orçamento, supervisionar as atividades do projeto e adotar as decisões necessárias ao cumprimento dos calendários estabelecidos	Planeamento, a execução e a avaliação dos projetos e diplomas a desenvolver em execução da Lei de Enquadramento Orçamental	Promover, coordenar e controlar as atividades necessárias à concretização dos objetivos de cada projeto, respeitando os recursos e o calendário aprovados
	<b>Artigo 3.º</b>	<b>Artigo 5.º</b>	<b>Artigo 7.º</b>
DL 77/2016 de 23 de novembro	a) Aprovar, por sua iniciativa ou sob proposta do Gabinete Técnico e para sujeição a apreciação do membro do Governo responsável pela área das finanças, o âmbito, os objetivos, o calendário e o orçamento de cada projeto de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental	a) Planear os projetos de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, estabelecendo, acompanhando, assegurando a coordenação geral e avaliando o cumprimento de objetivos a alcançar pelo Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos	a) Promover as atividades necessárias à concretização dos objetivos de cada projeto de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, executando as instruções emitidas pelo Gabinete Técnico
	b) Supervisionar as atividades dos projetos, estabelecendo, acompanhando e avaliando o cumprimento de objetivos a alcançar pelo Gabinete Técnico e apreciando os contributos formulados pelo mesmo	b) Assegurar a execução dos projetos de implementação e emitir instruções que assegurem uma visão integrada dos diversos projetos que devem ser observadas pelo Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos	b) Coordenar as atividades mencionadas na alínea anterior, apreciar os contributos formulados pelas equipas encarregues de concretizar cada um dos projetos de implementação e emitir instruções a observar pelas equipas referidas
	c) Adotar todas as decisões necessárias ao cumprimento dos objetivos e calendários estabelecidos, incluindo a emissão de instruções estratégicas que devem ser observadas pelo Gabinete Técnico	c) Avaliar o grau de cumprimento dos objetivos e de observância do calendário dos projetos de implementação, apreciando os contributos formulados pelo Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos	c) Controlar as atividades de concretização dos projetos de implementação, com vista a assegurar o respeito pelos recursos e calendário aprovados bem como a sua concretização de forma integrada e em linha com as instruções mencionadas na alínea anterior
	d) Criar e constituir, por sua iniciativa ou mediante proposta do Gabinete Técnico, as equipas encarregues de concretizar cada um dos projetos de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e designar os respetivos responsáveis	d) Elaborar e apreciar projetos de diplomas, apresentados pelo Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos, destinados a regulamentar a Lei de Enquadramento Orçamental	d) Apoiar o Gabinete Técnico no exercício das respetivas competências, nomeadamente propondo: i) A criação do plano de atividades e calendário bem como a incorporação, alteração e cancelamento de projetos de implementação e respetivas especificações técnicas e funcionais; ii) As ações corretivas e de contingência em caso de desvio face aos objetivos e calendário de cada projeto de implementação
	e) Apoiar o membro do Governo responsável pela área das finanças na tomada de decisões respeitantes à implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e ao funcionamento da Unidade, nomeadamente nos procedimentos preparatórios da prática de atos administrativos, na preparação de projetos de atos normativos e nas decisões respeitantes à definição, atribuição de prioridade e coordenação dos projetos de implementação	e) Apoiar o Gabinete Executivo no exercício das respetivas competências, nomeadamente propondo medidas de criação, alteração e extinção dos diferentes projetos de implementação. O Gabinete Técnico apresenta ao Gabinete Executivo um relatório trimestral, contendo a avaliação do estado de implementação LEO	e) Apoiar o Gabinete Executivo no exercício das respetivas competências preparando, para o efeito, os documentos que lhe forem solicitados pelo mesmo

Nota: A Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, veio fixar, ao Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos, competências no âmbito da implementação do SNC-AP e da reforma da contabilidade pública (artigo 2.º), conforme foi referido no Ponto 2.2.1.



# Tribunal de Contas

2.

## ANEXO 4 – CRONOGRAMA DOS PROJETOS DEFINIDOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA LEO

#	Projeto Descrição	2017				2018				2019			
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
<b>Eixo I – Planeamento financeiro e orçamentação (recursos humanos: 18)</b>													
1.1	Revisão dos classificadores orçamentais												
1.1.1	Classificador económico												
1.1.2	Classificador orgânico												
1.1.3	Classificador funcional (ligação ao custeio)												
1.1.4	Classificador fontes de financiamento												
1.2	Modelo de medium term budget framework												
1.3	Modelos de mapas e demonstrações orçamentais												
1.4	Modelo de preparação das demonstrações financeiras previsionais												
1.5	Novo modelo de proposta de OE (inclui sistema de informação)												
1.6	Modelo de orçamentação por programas (inclui classificador)												
1.7	Modelo de custeio associado à orçamentação por programas												
<b>Eixo II – Reforma da Gestão da Receita Pública (recursos humanos: 7)</b>													
2.1	Documento contabilístico de cobrança												
<b>Eixo III – Novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro (recursos humanos: 14)</b>													
3.1	Modelo de gestão de tesouraria (componente central)												
3.2	Faturação eletrónica às entidades públicas												
3.3	Modelo de gestão de riscos												
3.4	Quadro de indicadores orçamentais e económico-financeiros												
<b>Eixo IV – Reforma da contabilidade e contas públicas (recursos humanos: 43)</b>													
4.1	Regime de gestão financeira das entidades públicas												
4.2	Sistema central de contabilidade e contas públicas												
4.2.1	Portal de integração de informação contabilística												
4.2.2	Base de dados ( <i>data warehouse</i> )												
4.2.3	Alterações orçamentais												
4.2.4	Solução de análise e exploração da informação												
4.2.5	Solução de consolidação de contas												
4.3	Entidade Contabilística Estado												
4.4	Modelo de prestação de contas das entidades públicas												
4.5	Novo modelo da Conta Geral do Estado												
4.6	Regulamento da formação inicial e subsequente do contabilista público												
4.7	Novo modelo de Contas Nacionais												
<b>Eixo V – Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria (recursos humanos: 8)</b>													
5.1	Novo modelo institucional de controlo financeiro e auditoria												
5.2	Definição e desenvolvimento dos referenciais de controlo financeiro e auditoria												
5.3	Regulamentação do modelo de controlo interno das Entidades Públicas												
5.4	Regulamentação do modelo de Certificação Legal das Demonstrações Orçamentais												
5.5	Revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas												
<b>Eixo VI - Suporte (recursos humanos: 14)</b>													
6.1	Apoio administrativo												
6.2	Serviços de Program Management Office												
6.3	Consultadoria de <i>governance</i> e estratégia para os sistemas de informação												
6.4	Auditoria à gestão e implementação dos projetos												
6.5	Gestão de arquiteturas, certificação de processos, governação e qualidade dos dados												
6.6	Revisão da legislação e nova legislação decorrente da implementação da LEO												
6.7	Estratégia de gestão da mudança												

 Fase de conceção  
 Fase de implementação dos projetos (inclui fase piloto/testes e aceitação, quando aplicável)

Fonte: Plano de implementação da LEO (junho 2017).



## ANEXO 5 – PONTO DE SITUAÇÃO DO QUADRO LEGAL A REVER/REGULAMENTAR

O quadro seguinte sintetiza a legislação e regulamentação que estes normativos previam publicar e qual a situação vigente em agosto de 2017. Em relação aos prazos previstos de aprovação, a verde assinalam-se as situações de cumprimento, a amarelo os diplomas publicados com atraso, a laranja o cumprimento parcial e a vermelho os ainda não publicados.

**Quadro 7 – Ponto de situação dos temas a regulamentar, previstos até final de 2016**

Data prevista	Temas a regulamentar	Norma que prevê a publicação/revisão	Ponto de situação
Até 16/12/2015	Formação inicial e subsequente em contabilidade pública para as funções de contabilista público	Artigo 8.º e n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Formação iniciada sem ter sido publicada a sua regulamentação
Anterior a 2016	Designação das entidades piloto pelo Ministro das Finanças	N.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Lista provisória a 22/01/2016 e definitiva a 17/05//2016, alargada em 2017 a todas as entidades.
01/01/2016	Início da aplicação do SNC-AP pelas entidades piloto	N.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Aplicado por algumas entidades, porém, ainda não existem condições técnicas (informáticas) para a maioria.
Até 12/03/2016	Caracterização dos programas orçamentais	N.º 12 do artigo 45.º da LEO e n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015	Não publicado
	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (constituição e regras de funcionamento aprovadas por decreto-lei)	Artigo 4.º da Lei n.º 151/2015	Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23/11 e Portaria n.º 128/2017 de 05/04
Até 16/03/2016	Regime simplificado para entidades de menor dimensão e risco orçamental	Artigo 5.º e n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Portaria n.º 218/2016, de 09/08
	Certificação legal de contas das demonstrações orçamentais	Artigo 10.º e n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Não publicado
	Notas de enquadramento às contas (plano de contas multidimensional)	Anexo III e n.º 4 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Portaria n.º 149/2016, de 14/07
(sem data prevista)	Manual de implementação do SNC-AP	Artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Divulgado em junho/2016, com atualização de junho/2017
Até 12/09/2016	Lei de bases da contabilidade pública <sup>(1)</sup>	Artigo 3.º da Lei n.º 151/2015	Não publicado
	Lei quadro do planeamento		
	Regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público		
	Lei de organização e processo do Tribunal de Contas		
	Regime geral de emissão e gestão da dívida pública		
	Lei quadro dos institutos públicos		
	Princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado		
	Código dos contratos públicos		
	Lei dos compromissos e pagamentos em atraso		
	Quadro plurianual de programação orçamental		
	Definição da estrutura dos classificadores orçamentais <sup>(1)</sup>		
Especificações e orientações relativas à concretização dos programas orçamentais			

(1) Na reunião de 28/06/2017 do Gabinete Técnico foi indicado que estavam em preparação estes projetos de diploma.



## Tribunal de Contas

---

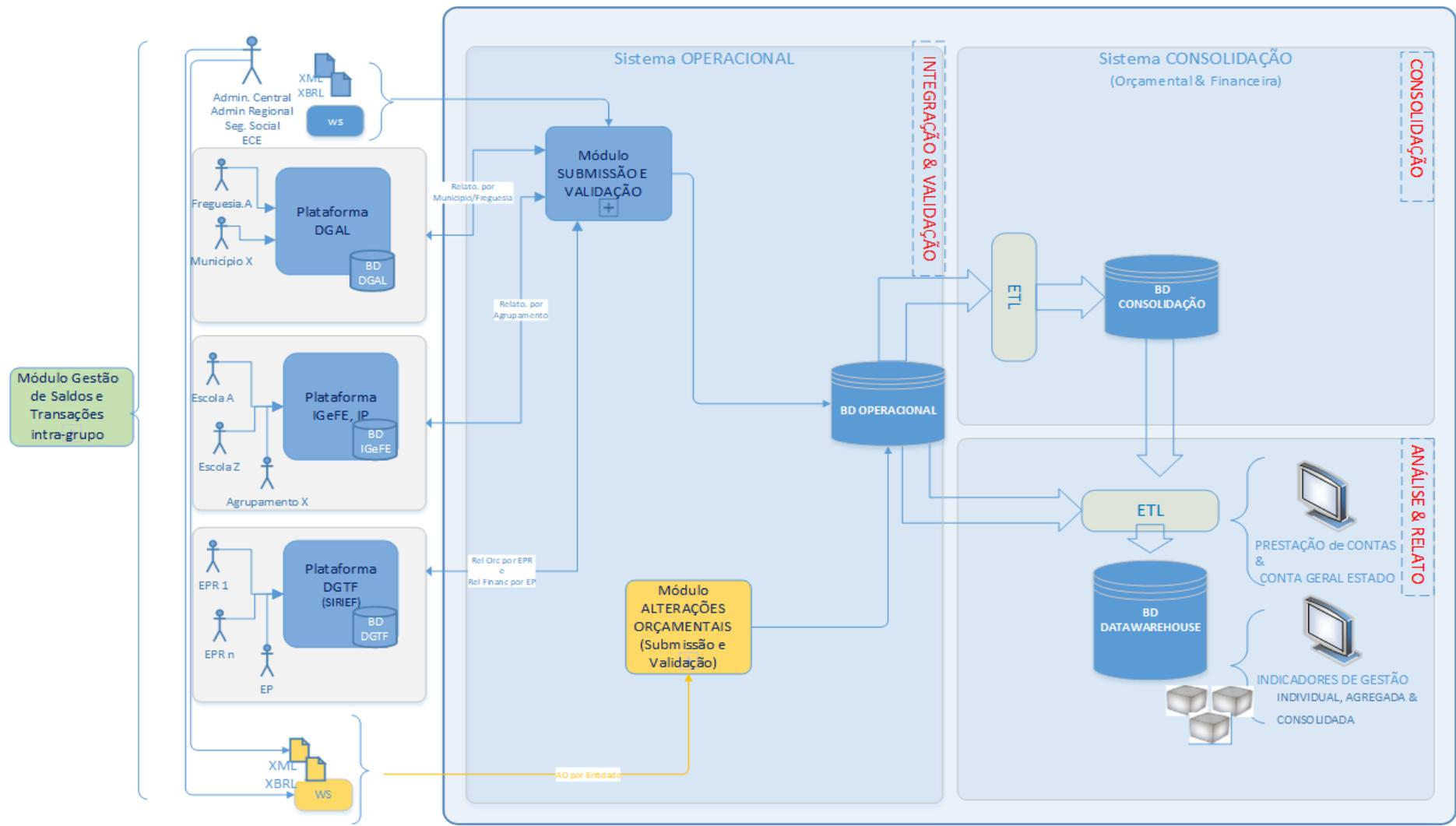
A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro prevê ainda um conjunto de instrumentos de regulamentação a preparar e a aprovar ao longo de três anos, conforme ilustra o quadro seguinte.

**Quadro 8 – Ponto de situação de temas a regulamentar, previstos na LEO após 2016**

<b>Data prevista</b>	<b>Temas a regulamentar</b>	<b>Norma que prevê a publicação/revisão</b>
2018 (antes da preparação do OE 2019)	Decreto-Lei para regular a compatibilização do modelo de orçamento por programas com a legislatura em curso e com os limites globais e parcelares da despesa resultantes da lei das grandes opções	N.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015
Ano orçamental de 2019 (preparado durante 2018)	Adoção do modelo de programas orçamentais estabelecido na LEO	N.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015
Até 12/09/2018	Sistema de informação do desempenho	N.º 5 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015
	Criação da Entidade Contabilística Estado	N.º 1 e 2 do artigo 3.º da LEO e n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015
	Base contabilística dos programas orçamentais na ótica de acréscimo	Artigo 6.º da Lei n.º 151/2015

0.

## ANEXO 6 – ARQUITETURA DO S3CP





## ANEXO 7 – INFORMAÇÃO A REMETER AO S3CP E RESPECTIVA PERIODICIDADE

Quadro 9 – Informação a remeter ao S3CP

Nº	Descrição curta	Descrição longa	Periodicidade
1	CPLC	Correspondência entre o plano de contas local e o plano de contas central	Sempre que necessário <sup>(1)</sup>
2	BA	Balancete da contabilidade orçamental (classe 0)	Diária <sup>(2)</sup> /Semanal
2	BA	Balancete da contabilidade orçamental e financeira (completo)	Mensal
3	DDORC	Demonstração de desempenho orçamental	Diária <sup>(2)</sup> /Semanal /mensal
4	DOREC	Demonstração orçamental da receita	Diária <sup>(2)</sup> /Semanal /mensal
5	DODES	Demonstração orçamental da despesa	Diária <sup>(2)</sup> /Semanal /mensal
6	DTAS	Dívidas a terceiros por antiguidade de saldos	Mensal
7	BLC	Balanço	Mensal
8	DR	Demonstração dos resultados por natureza	Mensal
9	DAPL	Demonstração das alterações no património líquido	Mensal
10	DFC	Demonstração de fluxos de caixa	Mensal
11	EC	Encargos contratuais	Mensal
12	AI <sup>(3)</sup>	Ativos intangíveis <sup>(3)</sup>	Trimestral
13	AFT <sup>(3)</sup>	Ativos fixos tangíveis <sup>(3)</sup>	Trimestral
14	PI <sup>(3)</sup>	Propriedades de investimento <sup>(3)</sup>	Trimestral
15	DPPI	Demonstração de Execução do Plano Plurianual de Investimentos	Mensal

(1) Deverá ser enviado no mínimo uma vez por ano e, dentro do ano, sempre que necessário, ou seja, sempre que exista uma alteração ao plano de contas local ou à correspondência com o plano de contas central.

(2) Poderá vir a ser definida, em instrumento próprio, a periodicidade diária para estes mapas.

(3) Devem também ser enviados mapas com a desagregação das adições e das diminuições, respetivamente.

Fonte: Norma Técnica n.º 1, de 20/06/2017, da UniLEO.



## ANEXO 8 – PLANO GLOBAL DE FORMAÇÃO (UNILEO)<sup>1</sup>

O plano Global de Formação incorpora um conjunto de 39 módulos de curta duração, a disponibilizar entre outubro de 2017 e abril de 2018, em regime de ensino à distância, com tutoria ativa e permanente (*e-learning*), em colaboração com o INA conforme se apresenta no quadro seguinte.

**Quadro 10 – Plano global de formação em SNC -AP**

Módulo	Descrição
1	O Contexto e Objetivos da Reforma da Contabilidade Pública
2	Estrutura Concetual para a Contabilidade Financeira
3	Conceitos da Contabilidade Orçamental
4	Alterações Orçamentais
5	Execução do Orçamento da Receita
6	Execução do Orçamento da Despesa
7	Regime das Pequenas Entidades
8	Ativos Fixos Tangíveis
9	Rendimentos de Transações com Contraprestação e Contratos de Construção
10	Rendimentos de Transações sem Contraprestação
11	Instrumentos Financeiros Elementares
12	Operações com incidência em períodos futuros (receita e despesa)
13	Operações de tesouraria
14	O Sistema de Controlo Interno
15	Inventários
16	Agricultura
17	Ativos Intangíveis
18	Acordos de Concessão de Serviços: Concedente
19	Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes
20	Elaboração do Orçamento Inicial
21	Imparidade de Ativos Geradores de Caixa
22	Imparidade de Ativos não Geradores de Caixa
23	Efeitos de Alterações em Taxas de Câmbio
24	Benefícios dos Empregados
25	Acordos Conjuntos
26	Elaboração do Plano Plurianual de Investimentos, Execução e Alterações
27	Locações
28	Propriedades de Investimento
29	Custos de Empréstimos Obtidos
30	Acontecimentos após a Data de Relato
31	Encerramento da Contabilidade Orçamental
32	Consolidação de Investimentos em Associadas e Empreendimentos Conjuntos
33	Contabilização de Investimentos em Entidades Controladas
34	Relato orçamental individual
35	Instrumentos Financeiros Complexos
36	Relato financeiro Individual e consolidado (inclui relato por segmentos)
37	Relato orçamental consolidado
38	Preparação e Análise de Indicadores de Gestão
39	Relatório de Gestão

Fonte: Despacho n.º 9101/2017, de 17 de outubro

<sup>1</sup> Anexo atualizado com base no contraditório e no Despacho n.º 9101, de 17 de outubro.



Q.

## Tribunal de Contas

---

Segundo a UniLEO, os módulos estarão acessíveis sequencialmente, por um período de cerca de um mês, estendendo-se a formação pelo período compreendido entre outubro e abril do próximo ano, inclusive.

Cada módulo incluirá um guia de e-curso, com as informações relevantes para o desenrolar das atividades formativas; conteúdos específicos; apoio de tutores online e; atividades de avaliação. Os módulos irão ser disponibilizados de forma gradual (por exemplo, os relativos ao relato não são uma prioridade para já). A UniLEO poderá vir a apresentar roteiros de formação recomendados, designadamente tendo em conta o tipo de entidade (não fará sentido uma micro entidade fazer formação em módulos de contabilidade financeira, por exemplo).

Cada entidade com credenciais UniLEO pode inscrever até seis formandos, podendo ser inscrito um número superior em casos excecionais, devidamente fundamentados. A inscrição dos formandos nas atividades formativas e o acesso às mesmas ocorre nos termos a definir pela UniLEO.



---

## ANEXO 9 – CAPACITAÇÃO/FORMAÇÃO NO ÂMBITO DO SNC-AP

As entidades questionadas, no âmbito do presente relatório, quanto à capacitação dos recursos humanos para executar a contabilidade em SNC-AP, referiram-se à participação em várias ações de formação, conforme se segue:

- ◆ A DGO informou que, no âmbito do projeto “*Capacitação técnica da aplicação do SNC – AP às transações e outros eventos que respeitem à ECE*”, está prevista uma ação de formação sobre a ECE, a prestar pela consultora KPMG e que participou numa reunião (25/07/2017), para levantamento prévio das operações relativas às contribuições para o Orçamento da União Europeia (Capítulo 70) com impacto nas demonstrações financeiras da ECE;
- ◆ A OCC, desde 2016, tem desenvolvido ações de formação com duração variada (de 8 a 40 horas), à distância e presenciais, abrangendo (5060 inscrições em 2016 e 492 até julho/2017);
- ◆ A eSPap constituiu, desde 2015, um grupo de trabalho interno para estudar o SNC-AP e a analisar o impacto nos processos cobertos por GeRFiP, sendo também responsável pela preparação dos colaboradores do Centro de Serviços Partilhados de Finanças e de toda a equipa de prestação de serviços partilhados em SNC-AP (desde então foram realizadas sessões de formação interna sobre o SNC-AP e as adaptações ao GeRFiP e ações de monitorização e acompanhamento das tarefas das equipas de serviços partilhados). Para o exterior foi realizada uma sessão de trabalho de seis horas sobre o GeRFiP adaptado, para todos os organismos utilizadores, abrangendo cerca de 350 pessoas;
- ◆ No âmbito do ensino não superior o IGeFE considera que a componente formação aos recursos das Escolas não terá tempo de ser consolidada, podendo colocar todo o projeto em causa;
- ◆ Na área da Saúde a ACSS referiu a participação em ações de formação ministradas pela OCC (já referidas) e pelo INA e, em contraditório, informa que está a equacionar a possibilidade de “(...) *promover uma(s) ação de formação dirigida às entidades da Saúde*”;
- ◆ O Camões, IP informou que o Programa de Apoio Técnico Especializado em Finanças Públicas, criado em 2014 com o objetivo de contribuir para a capacitação nas áreas financeira, contabilística e de gestão dos serviços e funcionários da rede externa, vai ser reforçado com ações de formação e assistência técnica no âmbito do SNC-AP;
- ◆ A DGAL reportou que os seus recursos humanos já participaram em diversas ações de formação.
- ◆ Os recursos humanos do IGFSS, têm frequentado formações (em regime presencial e de e-learning) promovidas pela OCC e aguardam a formação a disponibilizar pela UniLEO. Complementarmente, está a reavaliar com outras instituições do Subsetor, a pertinência da promoção da formação técnica à “medida, tendo em conta o critério da racionalização da utilização de recursos públicos;
- ◆ Na Região Autónoma dos Açores completou-se um primeiro ciclo de formação em SNC-AP em junho/2017, transversal a todas as entidades do perímetro de consolidação orçamental. Em 2018, após a implementação do SNC-AP, haverá um novo ciclo, para acompanhar os serviços no arranque do novo sistema.
- ◆ Na Região Autónoma da Madeira foram realizadas duas ações de formação em 2016, tendo como público-alvo os dirigentes, técnicos superiores, coordenadores técnicos e outras chefias administrativas. Para 2017 estão previstas mais três ações de formação (uma já realizada), em complemento à formação que será disponibilizada pela UniLEO.



Q.

## Tribunal de Contas

---

### ANEXO 10 – MANUAL DE IMPLEMENTAÇÃO (JUNHO/2016)

A versão 2 do manual de implementação, de junho/2017, consta da página eletrônica da CNC e visa proporcionar às entidades um conjunto de orientações práticas, com clarificações, interpretações, explicações, detalhes, modelos e exemplos que sejam úteis para a preparação da informação financeira e orçamental e o respetivo relato. Nesta versão são tratados os seguintes temas:

- ◆ Glossário de termos e expressões;
- ◆ Aplicação pela primeira vez do SNC-AP;
- ◆ Regime simplificado<sup>1</sup>;
- ◆ Normas de contabilidade pública (NCP)<sup>2</sup> – explicações, detalhes e exemplos de aplicação. São apresentadas apenas as normas que a CNC considerou mais pertinentes, pela sua previsível maior utilização ou por tratarem de matérias novas ou mais complexas:

NCP 2 – Políticas Contabilísticas, Alterações em Estimativas Contabilísticas e Erros  
NCP 3 – Ativos Intangíveis  
NCP 4 – Acordos de Concessão de Serviços: Concedente  
NCP 5 – Ativos Fixos tangíveis  
NCP 6 – Locações  
NCP 7 – Custos de Empréstimos Obtidos  
NCP 8 – Propriedades de Investimento  
NCP 9 – Imparidade de Ativos  
NCP 10 – Inventários  
NCP 11 – Agricultura  
NCP 12 – Contratos de Construção  
NCP 13 – Rendimento de Transações com Contraprestação  
NCP 14 – Rendimento de Transações sem Contraprestação  
NCP 15 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes  
NCP 16 – Efeitos de Alterações em Taxas de Câmbio  
NCP 17 – Acontecimentos Após a data do Relato  
NCP 18 – Instrumentos Financeiros  
NCP 19 – Benefícios dos Empregados  
NCP 21 – Demonstrações Financeiras Separadas  
NCP 22 – Demonstrações Financeiras Consolidadas  
NCP 23 – Investimentos em Associadas e Empreendimentos Conjuntos  
NCP 24 – Acordos Conjuntos  
NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental  
NCP 27 – Contabilidade de Gestão;

- ◆ Notas para a preparação do anexo às demonstrações financeiras: pretende complementar as orientações para as divulgações exigidas em algumas normas e explicitadas em notas do Anexo na NCP 1.

O Manual salienta que não substitui a leitura e estudo das NCP (e NCP PE), nem os restantes elementos que constituem o SNC-AP.

---

<sup>1</sup> Na versão 1 apresentava as Tabelas de correspondência entre contas e mapeamentos relativos ao plano de contas central do Ministério das Finanças que, atualmente, estão disponíveis no Portal da UniLEO.

<sup>2</sup> Inclui NCP que não constavam da versão 1 (NCP 5, NCP 17, NCP 18, NCP 21, NCP 22 e NCP 26).



---

## **ANEXO 11 – CONTRADITÓRIO: RESPOSTAS RECEBIDAS**

<b>1.</b>	<b>Ministro das Finanças .....</b>	<b>57</b>
<b>2.</b>	<b>Secretário-Regional das Finanças e da Administração Pública do Governo Regional da Madeira (através da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas) .....</b>	<b>61</b>
<b>3.</b>	<b>Coordenador da Unidade de Implementação da LEO .....</b>	<b>63</b>
<b>4.</b>	<b>Inspetor-Geral de Finanças .....</b>	<b>78</b>
<b>5.</b>	<b>Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP .....</b>	<b>80</b>
<b>6.</b>	<b>Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE .....</b>	<b>82</b>
<b>7.</b>	<b>Secretária-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros .....</b>	<b>84</b>
<b>8.</b>	<b>Presidente do Conselho Diretivo do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, IP .....</b>	<b>86</b>
<b>9.</b>	<b>Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional .....</b>	<b>88</b>
<b>10.</b>	<b>Diretora-Geral das Autarquias Locais .....</b>	<b>90</b>
<b>11.</b>	<b>Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social .....</b>	<b>92</b>
<b>12.</b>	<b>Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde ....</b>	<b>94</b>
<b>13.</b>	<b>Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE .....</b>	<b>96</b>



Q.

# Tribunal de Contas

---

## 1. Ministro das Finanças

Q.

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----

Registo de entrada  
-----

Mensagem original

Email : gabinete.ministro@mf.gov.pt  
Data/hora : 2017-10-17 08:34:00  
-----

Registo n.º : 15909/2017  
Data/hora : 2017-10-17 10:09:06  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 2  
Anexos : image003.png;Ofício n.º 1695 MF.pdf  
\*\*\*\*\*

**De:** Gabinete Ministro MF [<mailto:gabinete.ministro@mf.gov.pt>]

**Enviada:** 17 de outubro de 2017 08:34

**Para:** Ana Furtado <[AnaFurtado@tcontas.pt](mailto:AnaFurtado@tcontas.pt)>

**Cc:** André Moz Caldas <[andre.caldas@mf.gov.pt](mailto:andre.caldas@mf.gov.pt)>; Esperança Cortes <[esperanca.cortes@mf.gov.pt](mailto:esperanca.cortes@mf.gov.pt)>; Engrácia Soares <[engracias@mf.gov.pt](mailto:engracias@mf.gov.pt)>

**Assunto:** RE: Auditoria à implementação do SNC-AP e consolidação de contas (CGE) - exercício do contraditório - MF

Exma. Senhora  
Auditora Coordenadora

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar o ofício n.º 1695/2017, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,  
DANILO CAMAL  
Coordenador



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Gabinete do Ministro das Finanças  
Av. Infante D. Henrique, 1  
1149-009 Lisboa, PORTUGAL  
TEL + 351 21 881 68 63 FAX + 351 21 881 68 62  
[www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)



Q.

10.OCT17 09:09:55

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Mensagem eletrónica	12-10-2017	ENT.: 6105/2017 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Auditoria à Implementação do SNC-AP e consolidação de Contas (CGE) - exercício do contraditório

*Exatidão*

Na sequência da Auditoria à Implementação do SNC-AP e consolidação de Contas (CGE), seguirá pelos serviços deste Ministério, em particular pela Unidade de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, os respetivos comentários e retificações ao documento apresentado, no âmbito do exercício do contraditório.

Face às recomendações presentes no documento encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de remeter a seguinte informação.

**Recomendação 1**

*“A disponibilização dos meios necessários que permitam o cumprimento das metas e prazos fixados nos diplomas legais, tendo em vista a produção de demonstrações financeiras e orçamentais individuais e consolidadas.”*

O Ministério das Finanças acompanha de perto os trabalhos da UniLEO e está atento às necessidades de recursos manifestadas pela mesma. Com o desenvolvimento dos trabalhos da reforma da gestão financeira pública as mencionadas necessidades serão devidamente avaliadas, quer casuisticamente, quer, tal se mostre necessário, através de uma solução global que permita ultrapassar eventuais constrangimentos.

**Recomendação 2**

*“ Que seja equacionado o alargamento desta solução a outras entidades de pequena dimensão”*

Q.



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Para este efeito, conta-se empreender o estudo do enquadramento do exercício das funções de contabilista público até ao final do presente ano. No âmbito de tal estudo, serão consideradas todas as opções que, garantido a qualidade da informação contabilística a preparar, se mostrem mais eficientes.

#### **Recomendação 3**

*“A nomeação da entidade responsável pela preparação de contas consolidadas.”*

A reforma da gestão financeira pública que se encontra em curso pode levar a repensar a estrutura organizacional do próprio Ministério das Finanças. Será nesse contexto que a competência mencionada será alocada.

#### **Recomendação 4**

*“A sensibilização das entidades e respetivos dirigentes para a importância da implementação do SNC-AP e para a necessidade de uma abordagem integrada do respetivo processo de transição.”*

O Ministério das Finanças, através da UniLEO e, em particular, no seio da Comissão de Acompanhamento prevista na Portaria n.º 128/2017 de 5 de abril, tem procurado alertar as instituições para a necessidade de apropriação e internalização desta reforma. Também ao nível do Ministério das Finanças podem ser ponderadas ações específicas para efeitos de sensibilização dos dirigentes.

Com os melhores cumprimentos, *devida e tim a com a -dy-*

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C /c: SEO



Q.

## Tribunal de Contas

---

2. **Secretário-Regional das Finanças e da Administração Pública do Governo Regional da Madeira (através da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas)**

Q.



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS  
GABINETE DO SECRETÁRIO



Exmº Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua Referência

Proc. nº 27/2016-AUDIT.

Sua comunicação de:

Sec. Reg. das Finanças e da  
Administração Pública  
Gabinete do Secretário

**SAÍDA**

N.º : 1 963

03/10/2017

ASSUNTO: **RELATO INTERCALAR III DA AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP E CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS (CGE)**

Em referência à V/ comunicação sobre o assunto em epígrafe, encarrega-me Sua Excelência o Secretário Regional de comunicar a V. Ex<sup>a</sup> que nada temos a referir quanto ao Relato.

Com os melhores cumprimentos.

O CHEFE DE GABINETE,

  
Andreia Jardim

RG



Q.

## Tribunal de Contas

---

### 3. Coordenador da Unidade de Implementação da LEO

Q.

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----

Registo de entrada  
-----

Mensagem original

Email : Andre.Marcalo@unileo.gov.pt  
Data/hora : 2017-10-16 18:54:26  
-----

Registo n° : 15910/2017  
Data/hora : 2017-10-17 10:16:57  
Serviço : DAI  
Email : dai@contas.pt  
N. Anexos : 2  
Anexos : image001.png;06. Exercício Contraditório UniLEO (Implementação SMC-AP & Consolidação ....pdf  
\*\*\*\*\*

Exma. Senhora Auditora-Coordenadora  
Dr. Ana Furtada,

Chamo a sua atenção para o meu ofício anexo, através do qual a UniLEO vem exercer a seu contraditória.

Cardialmente,

André Marçalo

André Marçalo  
COORDENADOR



Unidade de Implementação  
da Lei de Enquadramento Orçamental

UniLEO / PFM Reform Unit  
Ministério das Finanças / Ministry of Finance  
Rua da Alfândega, n.º 5 – R/C  
1100-016 Lisboa  
[www.unileo.gov.pt](http://www.unileo.gov.pt)



Unidade de Implementação  
da Lei de Enquadramento Orçamental

<b>De:</b>	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (Unileo)
<b>Para</b>	Tribunal de Contas (TdC) A/C Senhora Auditora-Coordenadora Ana Furtado Av. da República, n.º 65 1050-159 Lisboa <a href="mailto:Anafurtado@tcontas.pt">Anafurtado@tcontas.pt</a>   <a href="mailto:dai@tcontas.pt">dai@tcontas.pt</a>
<b>Assunto</b>	Auditoria à implementação do SNC-AP e consolidação de contas (CGE) Processo n.º 27/2016 - AUDIT Exercício de Contraditório
<b>Data</b>	16 de outubro de 2017

### Sumário

Através de email datado de 27/09/2017, em cumprimento do despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área I, exarado no processo n.º 27/2016 – AUDIT, o Tribunal de Contas remeteu à Unileo o Relato Intercalar III, solicitando as alegações que esta tiver por convenientes.

O presente documento vem exercer o contraditório ao mencionado Relato, organizando-se, conseqüentemente, em função do mesmo.

### Contraditório

#### 1. 1 SUMÁRIO

##### *A implementação do SNC-AP apresenta risco elevado de descontrolo de custos...*

O TdC não explicita os parâmetros que toma por referência para identificar os riscos de descontrolo de custos citados<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Salvo melhor opinião, a sugestão de "descontrolo de custos" é especulativa. A evidência que temos até ao momento aponta em sentido contrário. Adicionalmente, a Unileo está a ter uma abordagem adaptativa e

É sabido que a implementação da LEO implica a execução de um programa de projetos, nos termos que os mesmos estão identificados no respetivo plano de implementação, que estão expostos a várias riscos, como aliás estão definidos no plano.

Ora, a UniLEO tem uma estratégia de gestão de riscos, e, salvo melhor opinião, deveria ser sobre essa estratégia que o TdC se deveria eventualmente pronunciar, nomeadamente se a mesma é adequada para mitigar os riscos identificados.

Se atentarmos somente no risco de derrapagem de custos, nos termos sugeridos pelo TdC, sendo esta entendida como custos reais superiores aos custos orçamentados, importa referir que a experiência factual que existe se relaciona com uma das componentes da reforma da contabilidade e contas públicas mencionada pelo TdC no presente relatório: a Entidade Contabilística Estado.

No âmbito da criação desta entidade, foram até ao momento contratados os seguintes serviços:

- Serviços de Gestão da Candidatura aprovada pelo EUROSTAT no âmbito do projeto de criação da ECE no valor de €15.000,01, adjudicado à empresa EY. Foi adotado o procedimento de ajuste direto com um preço base de €30.000,00, com convite a cinco empresas, tendo a EY apresentado o menor preço de entre as duas que se apresentaram a concurso;
- Serviços de assessoria na área contabilística, no âmbito do projeto da conceção e implementação da ECE no valor de €18.575,01, adjudicado à empresa EY. Foi adotado o procedimento de ajuste direto com um preço base de €37.150,00, com convite a quatro empresas, tendo a EY sido a única empresa a apresentar proposta;
- Serviços especializados de formação e capacitação técnica no âmbito da aplicação SNC-AP às transações e outros eventos que respeitem à ECE no valor de €10.500,00, adjudicado à empresa KPMG. Foi adotado o procedimento de ajuste direto com um preço base de €20.000,00, com convite três empresas, tendo a KPMG sido a empresa classificada em primeiro lugar na sequência da avaliação das três propostas em

---

iterativa, permitindo ajustar o planeamento e processos de implementação ao contexto que vai sendo conhecido, em linha com as melhores práticas internacionais.

concurso, com base nos critérios previamente definidos no respetivo caderno de encargos.

A seguinte tabela resume os desvios favoráveis ocorridos até ao momento:

Objeto de contratação	Preço a concurso	Preço adjudicado	Diferença	
			Valor	%
Serviços de Gestão da candidatura	30.000,00 €	15.000,01 €	-14.999,99 €	50,00%
Serviços de assessoria na área contabilística	37.150,00 €	18.575,01 €	-18.574,99 €	50,00%
Serviços de formação e capacitação técnica em SNC-AP	20.000,00 €	10.500,00 €	-9.500,00 €	47,50%
<b>Soma</b>	<b>87.150,00 €</b>	<b>44.075,02 €</b>	<b>-43.074,98 €</b>	<b>49,43%</b>

Assim, verifica-se, à data um desvio favorável de € 43.074,98, correspondente a 49,43% de encargos inferiores aos que estavam previstos para estas contratações.

## 2. Página 7 – Ponto 2.2.1

*Compete à Unileo, em articulação com a IGF (no âmbito das suas atribuições de apoio técnico especializado e autoridade de auditoria), proceder à monitorização, junto das entidades públicas sujeitas ao SNC-AP, dos mecanismos e processos em curso. Para esse efeito, as entidades públicas deverão remeter ao Coordenador da Unileo, até ao final de outubro/2017, um relatório de transição para o SNC-AP.*

De referir que o modelo deste relatório já se encontra definido, sendo elaborado com base num questionário a disponibilizar pela Unileo. Este questionário deverá ser preenchido por todas as entidades obrigadas à aplicação do SNC-AP, devendo estimular as entidades a fazer a autoavaliação dos trabalhos já por si desenvolvidos neste âmbito, permitindo igualmente recolher uma imagem global da situação das Administrações Públicas neste domínio. Finalmente, as respostas ao questionário servirão de base aos referidos relatórios de transição.

Pretende-se que o questionário seja respondido de forma dinâmica, com vista a ser verificada a evolução dos processos de transição das entidades, pelo que o mesmo será respondido numa aplicação a disponibilizar online.

Os questionários em causa estão adaptados ao regime-geral, simplificado para pequenas entidades ou simplificado para micro-entidades - especificamente aplicável a cada uma das entidades. No sentido das entidades poderem desde já ter acesso às questões e preparar as respetivas respostas, os ficheiros encontram-se disponíveis no site da UniLEO, na área das Notícias (Notícia sobre "Reunião da Comissão de Acompanhamento da Transição para o SNC-AP" realizada no dia 20 de julho de 2017).

### 3. Página 10 – Ponto 2.3.2

A estimativa de custos locais será objeto de atualização após o preenchimento do questionário por parte das entidades dos vários subsetores.

### 4. Página 15 – Ponto 2.5

*No esquema anterior não é feita referência a outros sistemas centralizadores de informação, como o SIIAL, inferindo-se que o SIGFP está a ser desenvolvido especificamente para responder às necessidades de elaboração e execução do Orçamento do Estado e da CGE. Mesmo neste âmbito mais restrito, constata-se que não é identificado o SIGeFE2, pelo que não fica clara a articulação com os sistemas de contabilidade dos estabelecimentos de ensino não superior.*

Neste ponto esclarecemos que o esquema não faz referência a outros sistemas centralizadores de informação dado que não é possível descrever todas as interações, por questões de legibilidade, e que estas interações tratam de uma característica de funcionamento de um dos sistemas que o compõe: o S3CP.

O ponto 2.5.1.1 descreve claramente as interações entre o S3CP e outros sistemas centralizadores.

### 5. Página 15 – Ponto 2.5.1

No quadro 4 – "Sistemas centrais a desenvolver", no ponto de situação da implementação do S3CP, onde está "Implementação em curso" deve ler-se "Implementação em curso do Portal"

#### 6. Página 15 – Ponto 2.5.1

*Nos pontos seguintes dá-se conta do estágio de desenvolvimento do S3CP, pela sua função centralizadora da informação contabilística da administração central, bem como do sistema centralizador complementar para as instituições do ensino não superior (SiGeFE) e o sistema agregador de informação relativa às autarquias locais (SIIAL/SISAL).*

De referir que o S3CP irá igualmente receber informação orçamental e económico-financeira com a mesma estrutura e sujeita às mesmas regras de validação contabilística proveniente das entidades pertencentes à administração regional e ao subsetor da Segurança Social. Portanto, proveniente de todos os subsetores que compõem as Administrações Públicas. A articulação que é exigida entre a Unileo e os diversos subsetores, que está em curso, está bastante adiantada com a Administração Local existindo um protocolo já celebrado entre a Unileo e a DGAL.

Onde consta "(SIIAL/SISAL)" deve constar "(SISAL)", dado que é do SISAL que o S3CP irá receber a informação.

#### 7. Página 16 – Ponto 2.5.1.1

O título deverá ser "S3CP (Administrações Públicas) " em vez de "S3CP (Administração Central)"

*O Portal S3CP visa centralizar a informação contabilística e gerir o processo de consolidação da administração central. Adicionalmente, tem por objetivo poder recolher a informação contabilística de quaisquer entidades na esfera das administrações públicas, podendo ser utilizado para consolidações setoriais ou para a futura conta consolidada das administrações públicas, prevista no SNC-AP.*

O Portal S3CP visa centralizar a informação contabilística e gerir o processo de consolidação das administrações públicas e não apenas da administração central. Tem por objetivo recolher a informação contabilística de quaisquer entidades na esfera das

administrações públicas, e será utilizado para consolidações setoriais e para a futura conta consolidada das administrações públicas, prevista no SNC-AP.

O S3CP irá igualmente receber, em plano a definir e no contexto do projeto relativo à consolidação de contas, informação financeira das empresas públicas do setor público empresarial, no sentido de obter a conta consolidada de todo o setor público.

*Segundo a UniLEO, o S3CP recolherá diretamente a informação dos serviços da administração central (cerca de 600, não incluindo ensino não superior) e, indiretamente, através dos portais setoriais. Neste caso, as entidades submetem a informação contabilística nos seus portais específicos (SIGeFE para os 811 estabelecimentos de ensino não superior; SIRIEF para as empresas públicas da administração central; SISAL para as entidades da administração local); esta é canalizada para o S3CP e, após validação, alimenta simultaneamente o próprio S3CP e o respetivo portal setorial. Note-se que esta interligação de portais está prevista, mas ainda não foi testada. A UniLEO reconhece a necessidade de protocolar as responsabilidades das entidades gestoras das diferentes aplicações.*

O universo de entidades da administração central corresponde a cerca de 500 entidades (não incluindo ensino não superior e os serviços periféricos do Ministério dos Negócios Estrangeiros).

O S3CP irá também recolher, diretamente (de acordo com o definido à data), a informação das entidades da administração regional e do subsetor da segurança social.

Relativamente aos protocolos, encontram-se assinados os protocolos com o IGeFE e a DGAL. Está em curso o protocolo com a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) no que respeita à receção de informação das empresas públicas da administração central, bem como das empresas públicas do setor público empresarial. No caso das entidades pertencentes ao SNS, irá igualmente ser elaborado um protocolo com a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS).



Unidade de Implementação  
da Lei de Enquadramento Orçamental

#### **8. Página 17 – Ponto 2.5.1.1**

*Constata-se que a maioria das componentes do S3CP continua numa fase embrionária, e a única que se encontra em fase de teste ainda não estabilizou a definição dos requisitos técnicos para os sistemas contabilísticos, fator que contribui para o atraso na sua adaptação ao SNC-AP, com prejuízo para o empenhamento das entidades envolvidas e para o controlo de custos.*

De referir que, com a Norma Técnica nº 1 da Unileo, foi feito um esforço para estabilizar os requisitos técnicos e funcionais, no sentido de evitar alterações aos requisitos e minimizar o esforço do lado das entidades. Assim, não têm ocorrido sucessivas alterações da estrutura dos modelos de reporte. Apenas ocorreu um conjunto de alterações após a publicação da Norma Técnica, que foi publicada no dia 9 de agosto de 2017.

De facto, no decorrer da fase de testes, ocorrem, naturalmente, alguns ajustamentos aos requisitos definidos, no sentido de melhorar a informação recebida. A fase de testes tem também essa função. Foi o que aconteceu com os esquemas dos ficheiros a enviar ao S3CP, publicados no dia 9 de agosto de 2017, aos quais foi necessário acrescentar um identificador do registo, no próprio ficheiro em XML, permitindo uma clara identificação de cada registo no ficheiro e identificar as linhas onde ocorrem os erros.

#### **9. 2.5.1.3 SIAL/SISAL (Autarquias Locais)**

*Estava previsto que, até à entrada em funcionamento do SISAL, as entidades piloto da administração local reportassem a sua informação contabilística para o S3CP, solução que não foi desenvolvida. A DGAL e a Unileo estabeleceram que o reporte desta informação será efetuado no futuro SISAL*

As entidades piloto da administração local reportam a sua informação contabilística no Portal da DGAL, cumprindo os requisitos da NT n.º 1/2017 da Unileo, que utiliza as regras de validação contabilísticas e técnicas para verificar a conformidade da informação contabilística para com o SNC-AP.

#### 10. Página 20 – Ponto 2.5.2.1.2

*Ao nível dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da rede externa do Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, IP as entidades coordenadoras informaram que o GeRFiP não está preparado para registos em moeda diferente do euro e que a eSPap não considera exequível proceder às alterações dos aplicativos informáticos que permitam a aplicação do SNC-AP em 2018 a estas entidades. Não obstante, serão efetuadas transições piloto em serviços externos que utilizam o euro. Estão a ser desenvolvidos trabalhos entre a Secretaria Geral do MNE, a eSPap e a DGO para encontrar um modelo de aplicação do SNC-AP que se adapte às características específicas destes serviços.*

A referência à DGO deve ser substituída por UniLEO.

#### 11. Página 21 – Ponto 2.5.2.4

*O reporte das entidades da administração local no SISAL, tendo em conta a dimensão do universo e a escassez de recursos, será efetuado apenas pelas software houses, até à validação das regras de estrutura e de negócio, dos 14 ficheiros, de forma que, após a disseminação das aplicações adaptadas às entidades, apenas venham a surgir questões residuais.*

Com a Norma Técnica nº 1 da UniLEO, passaram a ser 15 ficheiros e não 14.

#### 12. 2.6 Período experimental

*A implementação do SNC-AP previa uma fase experimental, com entidades piloto, a decorrer em 2016, que foi depois alargada a 2017. Posteriormente, a Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, veio determinar a aplicação experimental do novo normativo a todas as entidades a que é aplicável durante 2017. Nestes termos, não é possível beneficiar de aprendizagem com erros ou dificuldades identificados num conjunto restrito de entidades para preparar a transição de todos os abrangidos...*

O período experimental iniciou-se em 2016 com uma seleção de entidades piloto representativa das software houses e dos setores. Apesar de ser alargado formalmente a todas as entidades em 2017 note-se que apenas no final de julho de 2017 se estipulou o

início do período experimental alargado, num momento em que já era suposto cada *software house* ter o seu sistema preparado para cumprir com os requisitos funcionais e técnicos da NT n.º 1/2017 da UniLEO, anteriormente considerados na Circular n.º 1381 da DGO, naturalmente mantendo a metodologia da *software house* nesse momento disseminar pelos seus clientes as funcionalidades que permitem a comunicação do relato ao Ministério das Finanças (MF) nos termos definidos pela NT n.º 1/2017.

Note-se, o alargamento da experiência piloto a todas as entidades não veio inviabilizar uma metodologia que estava em curso e que se iniciou com a seleção das entidades piloto. Veio sim colocar uma pressão benéfica sobre as *software houses* que tiveram de acelerar os seus testes de integração com o S3CP para disseminar pelos restantes clientes e esses terem a possibilidade, ainda em 2017, de se familiarizarem com a comunicação de informação em SNC-AP ao MF.

### 13. Página 23 – Ponto 2.6

*Na área da Justiça a Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ) informou que os orçamentos dos Tribunais de 1ª instância, sem autonomia administrativa, estão integrados no seu orçamento, pelo que transitarão para o SNC-AP aquando da adaptação das soluções informáticas da DGAJ, cuja integração foi solicitada à eSPap. O Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ) referiu que carece de instruções, a facultar pela UniLEO, ao nível do processo de transição e da disponibilização de formação. Nos mapas com cenários de teste ainda não foi possível obter a sua validação integral. Este processo tem sido prejudicado pelas sucessivas alterações da estrutura dos mapas de reporte, que obrigam a um esforço adicional e induzem atrasos no processo de implementação.*

No que concerne aos requisitos, remetemos para os comentários tecidos a propósito do Ponto 2.5.1.1

Ao nível da formação, importa referir que esta responsabilidade foi cometida, pela Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, à UniLEO, a qual definiu uma estrutura modular para a formação de SNC-AP (composta por 39 módulos) para funcionar em regime de e-learning (formação

à distância), visando o alcance dos objetivos de formação e a otimização dos recursos públicos.

A estrutura modular do plano de formação a que se refere o artigo 3.º da referida portaria, foi aprovada pelo Despacho n.º 483-2017 do Sr. Ministro das Finanças.

Os módulos de formação serão disponibilizados na plataforma da Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA). Os mesmos estarão acessíveis sequencialmente, por um período de cerca de um mês, estendendo-se a formação pelo período compreendido entre outubro e abril do próximo ano, inclusive.

#### **14. Página 25 – Ponto 2.6.1**

*Já em 2017 foi atribuída à UniLEO a tarefa de elaborar um plano de formação em articulação com as entidades públicas e ordens profissionais relevantes, a aprovar por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças. A UniLEO desenvolveu um plano de formação, que inclui um conjunto de módulos a disponibilizar on line e assegurados pela Universidade Aberta. O plano encontra-se em fase de consulta, designadamente, junto da ANMP e ANAFRE.*

A formação em e-learning será assegurada em conjunto com a Direção-Geral dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA).

#### **15. Página 28 – Ponto 2.7**

*Relativamente à produção da informação para a Conta Geral do Estado de 2018, que deverá ser produzida segundo a antiga LEO, a UniLEO informou que embora transitem para o SNC-AP e efetuem o reporte ao S3CP, as entidades continuarão também a efetuar reportes em contabilidade orçamental ao SIGO. É de questionar se esta é a melhor solução técnica, pois obrigará as entidades a um duplo reporte, com a correspondente adaptação de sistemas para uma situação temporária, quando poderia ser desenvolvida uma única solução de comunicação temporária entre o S3CP e o SIGO.*

É importante frisar que o envio de informação contabilística ao S3CP consiste numa comunicação entre sistemas de informação por webservices, em formato XML, podendo,

quando o sistema local não estiver ainda a suportar esta comunicação, efetuar-se por upload dos ficheiros XML, sendo este o esforço humano requerido aos utilizadores dos sistemas locais (upload de ficheiros no Portal S3CP).

O desenvolvimento de uma única solução de comunicação temporária entre o S3CP e o SIGO apenas seria aplicável a 2018 o que parece não se justificar, tendo em consideração o esforço envolvido para o desenvolvimento de um interface, bem como para o acompanhamento das entidades para garantir o envio da execução orçamental para o SIGO sem erros, podendo prejudicar a evolução do projeto S3CP, o qual constitui o nosso principal foco.

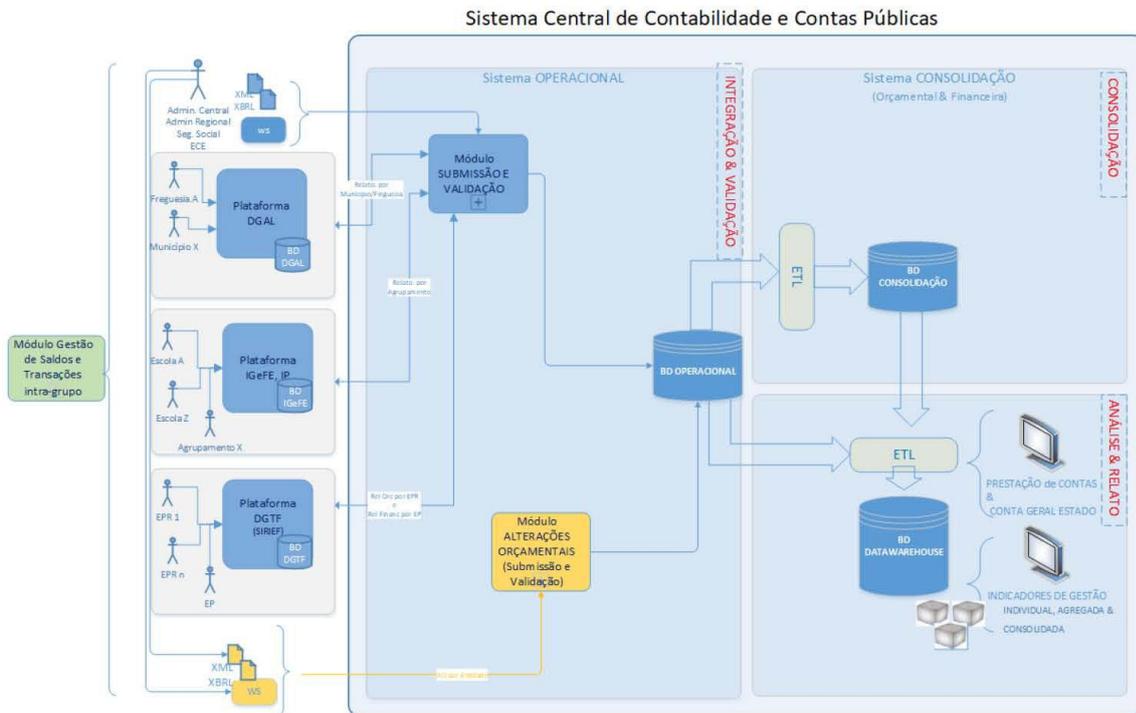
Nesta fase, o desvio de recursos humanos para soluções temporárias que não trazem valor acrescentado prejudicaria os trabalhos a desenvolver no âmbito da UniLEO. Além disso, as entidades podem obter da classe 0 toda a informação necessária para envio da execução orçamental ao SIGO.

Prevendo-se para 2019 a entrada da nova LEO, a nova Conta Geral do Estado já será preparada a partir do S3CP.

#### **16. Página 30 – Ponto 3**

*O plano de implementação da LEO contempla o desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão Financeira Pública, articulando o funcionamento de sistemas contabilísticos locais com a tesouraria do Estado e os sistemas centrais de planeamento e de reporte. Porém, ainda não foi definida a arquitetura técnica de referência deste sistema e a sua atual modelização não apresenta articulação com o sistema de centralização da contabilidade dos estabelecimentos de ensino não superior.*

Neste ponto esclarecemos que o esquema não faz referência a outros sistemas centralizadores de informação, dado que não é possível descrever todas as interações, por questões de legibilidade, e que estas interações tratam de uma característica de funcionamento de um dos sistemas que o compõe: o S3CP. No entanto, apresenta-se de seguida a arquitetura específica do S3CP:



### 17. Página 31 – Ponto 3

*O sistema para agregação de informação contabilística da administração central continua numa fase embrionária; a capacidade de recolha e tratamento da informação da administração local não está assegurada; a interligação de portais de recolha de informação contabilística ainda não foi testada, nem protocoladas as responsabilidades das respetivas entidades gestoras;*

*A Unileo ainda não definiu os requisitos técnicos e funcionais para os sistemas de informação contabilística e as normas técnicas para o envio de dados aos sistemas centrais têm sofrido sucessivas alterações (última versão de 11/08/2017), obrigando a repetidos ajustamentos aos sistemas locais e inviabilizando validações de estrutura e de regras contabilísticas*

A afirmação de que “o sistema para agregação de informação contabilística da administração central continua numa fase embrionária” merece dois comentários. Por um lado, reforça-se que não se trata de um “sistema para agregação de informação

contabilística da administração central", mas sim sistema para agregação de informação contabilística das administrações públicas.

Por outro lado, quanto à caracterização da sua fase de desenvolvimento como embrionária, discordamos. A fase de integração e validação contabilística e técnica (encontra-se no final de teste de aceitação) é a componente mais difícil de concretizar num sistema de informação desta natureza.

A componente em falta pode resumir-se ao desenvolvimento do Business Intelligence que vai determinar a arrumação dos dados no Data Warehouse. Na parte de integração e validação da informação contabilística falta recolher as alterações orçamentais em termos unitários, mas essa é uma componente da informação que já está a ser integrada.

Relativamente aos protocolos, encontra-se assinado o protocolo com o IGeFE e DGAL, conforme acima já se referiu. Está em curso o protocolo com a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) no que respeita à receção de informação das empresas públicas da administração central, bem como das empresas públicas do setor público empresarial. No caso das entidades pertencentes ao SNS, irá igualmente ser elaborado um protocolo com a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS).

No que respeita aos requisitos, reiteramos o que acima ficou dito.

**O Coordenador da Unileo,**

Assinado de forma digital por  
ANDRÉ VIEIRA RIBEIRO MARÇALO  
Dados: 2017.10.16 18:49:09 +01'00'

Q.

---

#### **4. Inspetor-Geral de Finanças**

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----

Registo de entrada  
-----

Mensagem original

Email : afsantos@igf.gov.pt  
Data/hora : 2017-10-12 10:37:00  
-----

Registo nº : 15698/2017  
Data/hora : 2017-10-12 11:07:14  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 1  
Anexos : image001.png  
\*\*\*\*\*

Exma. Senhora Auditora Coordenadora,  
Dra. Ana Furtado,

O conteúdo do projeto de relatório não nos suscita comentários relevantes e reflete, nas temáticas aplicáveis, a participação ativa da IGF no desenvolvimento dos trabalhos em curso, no quadro da articulação estabelecida com a UniLEO e em linha com as prioridades definidas no Plano de Implementação da LEO.

Com os melhores cumprimentos,

**António Ferreira dos Santos**

**Subinspetor-Geral**

mail: [afsantos@igf.gov.pt](mailto:afsantos@igf.gov.pt)



Rua Angelina Vidal, 41  
1199-005 LISBOA  
Tel. 00351 218 113 500  
[www.igf.gov.pt](http://www.igf.gov.pt)

Tenha o ambiente em consideração: Antes de imprimir este e-mail verifique se necessita da impressão!

I G F - D I S C L A I M E R: Este e-mail é de uso exclusivo do destinatário ou destinatários a quem é dirigido, conforme consta na mensagem acima, e poderá conter informação pessoal e/ou confidencial. Por favor notifique-nos de imediato se este e-mail lhe foi endereçado por erro.

This e-mail is intended for the use of only the individual or entity named above to whom it is addressed and may contain personal and/or confidential information. Please notify us immediately if you are not the intended recipient.

Q.

- 
- 5. Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública,  
IP**

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----

Registo de entrada  
-----

Mensagem original

Email : Jaime.Quesado@espap.pt  
Data/hora : 2017-10-17 18:41:00  
-----

Registo n° : 16108/2017  
Data/hora : 2017-10-19 13:17:07  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 1  
Anexos : image001.png  
\*\*\*\*\*

---

**De:** Jaime Quesado [mailto:Jaime.Quesado@espap.pt]

**Enviada:** 17 de outubro de 2017 18:41

**Para:** Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>

**Cc:** Antonio Marta <AntonioMarta@tcontas.pt>; Cristina Mendes <CristinaMendes@tcontas.pt>; Teresa Ferreira <TeresaFerreira@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>

**Assunto:** Auditoria à implementação do SNC-AP e consolidação de contas (CGE) - eSPap

Dra. Ana Furtado,

Espero que esteja tudo bem.

A eSPap não tem comentários adicionais a fazer, acompanhando de forma permanente a evolução deste processo nas suas diferente dimensões.

Muito obrigado.

Com estima,

**Francisco Jaime Quesado**  
*Presidente Conselho Diretivo*



**eSPap – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.**

Av. Leite de Vasconcelos, 2, Alfragide

2614-502 AMADORA • PORTUGAL

Tel.: (+351) 214 723 300

Q.

- 
- 6. Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública  
– IGCP, EPE**

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----

Registo de entrada  
-----

Mensagem original

Email : edite.goncalves@igcp.pt  
Data/hora : 2017-10-16 16:38:00  
-----

Registo n° : 15980/2017  
Data/hora : 2017-10-18 08:58:08  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 1  
Anexos : image001.jpg  
\*\*\*\*\*

---

**De:** Edite Gonçalves [mailto:edite.goncalves@igcp.pt]

**Enviada:** 16 de outubro de 2017 16:38

**Para:** Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>; Paula Ramalho <Paula.Ramalho@igcp.pt>

**Cc:** LIS-CD <LIS-CD@igcp.pt>; Antonio Marta <AntonioMarta@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>; José Miguel Costa <jose.costa@igcp.pt>

**Assunto:** RE: Auditoria à implementação do SNC-AP e consolidação de contas (CGE) - IGCP

Refª IGCP nº 15952/2017

Boa tarde,

No âmbito do projeto de Implementação do SNC-AP no Fundo de Regularização da Dívida Pública informamos que iniciámos o processo de exportação de ficheiros para a plataforma S3CP, com o objetivo de iniciarmos os testes.

Relativamente à implementação do SNC-AP no organismo “Encargos da Dívida” comunicamos que, dada a complexidade da aplicação da Norma de Contabilidade Pública nº 18 (Instrumentos Financeiros), estamos a aguardar pela realização da ação de formação no âmbito do projeto de Implementação da Entidade Contabilística Estado, que terá início no próximo dia 20 de outubro, para esclarecer dúvidas, quer no que respeita ao Plano de Contas Multidimensional quer no que concerne às regras de contabilização das operações da dívida.

Entretanto, estamos a aguardar que a Comissão de Normalização Contabilística envie os acessos à plataforma criada com o objetivo dos organismos colocarem questões no âmbito da implementação do SNC-AP.

Com os melhores cumprimentos,

**Edite Alves Gonçalves**

Coordenadora do Serviço de Operações Contabilísticas  
*Head of Accounting Operation Unit*  
IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública  
IGCP - Portuguese Treasury and Debt Management Agency  
[edite.goncalves@igcp.pt](mailto:edite.goncalves@igcp.pt)  
Tel. : +351 21 792 33 00/ +351 21 792 33 82  
Fax : +351 21 799 37 95  
[www.igcp.pt](http://www.igcp.pt)

Q.

---

**7. Secretária-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros**

Q.

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----

Registo de entrada  
-----

Mensagem original

Email : pedro.sousaabreu@mne.pt

Data/hora : 2017-10-12 20:01:05  
-----

Registo nº : 15757/2017

Data/hora : 2017-10-13 08:33:42

Serviço : DAI

Email : dai@tcontas.pt

N. Anexos : 0  
\*\*\*\*\*

Ex.mª Sra. Dra. Ana Furtado,

Na sequência da análise ao Relato Intercalar III – “ Auditoria à implementação do SNC – AP e Consolidação de Contas (CGE)”, e no que ao Ministério dos Negócios Estrangeiros se refere, informamos que se mantêm as condicionantes identificadas no mesmo, aguardando-se novos desenvolvimentos que possam resultar de reuniões de trabalho agendadas com a UNILEO e ESPAP.

Em todo o caso, continua a Secretaria-Geral empenhada em assegurar o processo de transição nos moldes que se revelem como exequíveis e que resultarão das possíveis alterações de sistema a implementar pela ESPAP e esclarecimentos por parte da UNILEO.

Com os meus melhores cumprimentos,

Pedro Sousa Abreu

Director do Departamento Geral de Administração

Ministério dos Negócios Estrangeiros

Email secured by Check Point

Q.

---

**8. Presidente do Conselho Diretivo do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, IP**

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----

Registo de entrada  
-----

Mensagem original

Email : anapaula.laborinho@camoses.mne.pt  
Data/hora : 2017-10-12 16:23:00  
-----

Registo n° : 15748/2017  
Data/hora : 2017-10-12 16:30:01  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 2  
Anexos : image001.jpg;Relato\_III.PDF  
\*\*\*\*\*

---

**De:** Ana Paula Laborinho [<mailto:anapaula.laborinho@camoses.mne.pt>]

**Enviada:** 12 de outubro de 2017 16:23

**Para:** Ana Furtado <[AnaFurtado@tcontas.pt](mailto:AnaFurtado@tcontas.pt)>

**Cc:** Gonçalo Teles Gomes <[Goncalo.TelesGomes@camoses.mne.pt](mailto:Goncalo.TelesGomes@camoses.mne.pt)>; Irene Paredes <[irene.Paredes@camoses.mne.pt](mailto:irene.Paredes@camoses.mne.pt)>; Gabriela Soares de Albergaria <[gabriela.albergaria@camoses.mne.pt](mailto:gabriela.albergaria@camoses.mne.pt)>

**Assunto:** Auditoria à implementação do SNC-AP e consolidação de contas (CGE) - IC

Exma. Senhora  
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas  
Dra. Ana Furtado,

No seguimento do email datado de 27/09, cumpre-nos informar que no âmbito do 2.5.2.1.2 do Relato Intercalar III – Auditoria à implementação do SNC-AP e consolidação de contas (Processo n.º 27/2016 – Audit), esclarecemos que os trabalhos de preparação para as entidades piloto da rede externa estão a ser desenvolvidos em articulação com a Secretaria Geral do MNE, eSPap, DGO e Unileo.

Com os melhores cumprimentos  
Ana Paula Laborinho

Presidente da Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.  
Ministério das Negocias Estrangeiras  
Av. da Liberdade, nº 270  
1250-149 Lisboa - Portugal  
Tel.: +351 21 310 91 03/04  
Fax: +351 21 314 39 87  
<http://www.instituto-camoses.pt>  
<http://www.facebook.com/camoses>  
<http://twitter.com/instituto.camoses>  
<http://cvc.instituto-camoses.pt/index.php>



Q.

---

**9. Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional**

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----

Registo de entrada  
-----

Mensagem original

Email : gustavo.madeira@defesa.pt  
Data/hora : 2017-10-12 10:13:39  
-----

Registo nº : 15697/2017  
Data/hora : 2017-10-12 11:06:50  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 0  
\*\*\*\*\*

Exma. Senhora Auditora Coordenadora do Departamento de Auditoria I do Tribunal de Contas  
Cara Dr.<sup>a</sup> Ana Furtado,

É referido no ponto 2.6 (período experimental), a págs. 24, paragrafo 5.º, do Relato Intercalar III do Processo n.º 27/2016 – Audit – Auditoria à Implementação do SNC-AP e Consolidação de Contas (CGE) que: *«Das posições expressas, conclui-se que (...). Esta visão fragmentada e desresponsabilizante evidencia um envolvimento insuficiente dos dirigentes, a quem é necessário sensibilizar quanto à importância e utilidade do novo sistema contabilístico, sendo a liderança essencial para a gestão da mudança.»*.

Face ao mencionado, importa primeiramente esclarecer que a Secretaria-geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN), assume o papel de coordenadora e administradora dos SI/TIC de natureza comum, numa lógica de serviços partilhados para toda a área do universo da Defesa Nacional. E é nessa qualidade que, enquanto gestora e responsável pela infraestrutura tecnológica SIG-DN, tem vindo a promover os trabalhos necessários à implementação futura no universo da Defesa Nacional do SNC-AP, em linha com o perspetivado, e tem respondido às diligências da Auditoria do Tribunal de Contas.

Assim, a SG/MDN tem neste processo um duplo papel, por um lado assume a coordenação dos SI/TIC de natureza comum e numa outra vertente é entidade prestadora de contas. Pese embora, a SGMDN se encontre a trabalhar de forma empenhada na gestão da mudança para o novo sistema, tal não invalida o papel que deverá ser assumido pelas demais entidades do Universo da Defesa Nacional, na preparação e implementação interna deste novo sistema contabilístico.

Com os melhores cumprimentos e elevada consideração,

Gustavo Madeira

Q.

---

**10. Diretora-Geral das Autarquias Locais**

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----

Registo de entrada  
-----

Mensagem original

Email : Sonia.Ramalhinho@dgal.pt  
Data/hora : 2017-10-11 19:08:18  
-----

Registo n° : 15683/2017  
Data/hora : 2017-10-12 08:12:47  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 2  
Anexos : image002.jpg;Relato\_III.PDF  
\*\*\*\*\*

Cara Dra. Ana Furtado,

Na sequência da mensagem de correio eletrónico *infra* de V.Ex.<sup>a</sup>, no que respeita ao relato “Auditoria à implementação do SNC-AP e consolidação de contas (CGE)”, salientamos apenas que na nota de rodapé n.º 5 da página 17 é referido que “Segundo a DGAL, foi pedida a integração de saldos em 2016 e, também, em 2017, que não foi autorizada” quando o que se verifica é que aquele pedido ainda não foi autorizado, não tendo sido objeto de despacho de recusa (cfr. ponto 4 da nossa mensagem de correio eletrónico com o número de registo 13008/2017, de 10 de agosto de 2017, enviado a esse douto tribunal).

Aproveito igualmente para dar nota de que no âmbito do projeto de implementação do SNC-AP nas Entidades da Administração Local celebrámos entretanto um Protocolo de definição de responsabilidades com a Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental.

Com os melhores cumprimentos.

**Sónia Ramalhinho**  
Diretora-Geral  
[sonia.ramalhinho@dgal.pt](mailto:sonia.ramalhinho@dgal.pt)

**DCAL** | DIREÇÃO - GERAL DAS  
AUTARQUIAS LOCAIS  
Rua Tenente Espanca, n.º 20 a 24 | 1050-223 Lisboa  
Tel.: 21 313 30 00 | Fax: 21 352 81 77  
[www.portalautarquico.pt](http://www.portalautarquico.pt) | [geral@dgal.pt](mailto:geral@dgal.pt)

**AVISO DE CONFIDENCIALIDADE**

Esta mensagem de correio eletrónico e qualquer dos seus ficheiros anexos, caso existam, são confidenciais e destinados apenas à(s) pessoa(s) ou entidade(s) acima referida(s), podendo conter informação confidencial, privilegiada, a qual não deverá ser divulgada, copiada, gravada ou distribuída nos termos da lei vigente. Se não é o destinatário da mensagem, ou se ela lhe foi enviada por engano, agradecemos que não faça uso ou divulgação da mesma. A distribuição ou utilização da informação nela contida é VEDADA. Se recebeu esta mensagem por engano, por favor avise-nos de imediato, por correio eletrónico, para o endereço acima e apague este e-mail do seu sistema. Obrigado.

**CONFIDENTIALITY NOTICE**

This e-mail transmission and eventual attached files are intended only for the use of the individual or entity named above and may contain information that is confidential, privileged and exempt from disclosure under applicable law. If you are not the intended recipient, you are hereby notified that any disclosure, copying, distribution or use of any of the information contained in this transmission is strictly VOIDED. If you have received this transmission in error, please notify us immediately by e-mail at the above address and delete this e-mail from your system. Thank you.

Q.

---

**11. Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social**

Q.

\*\*\*\*\*

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

-----  
Registo de entrada

-----  
Mensagem original

Email : Nuno.C.Martins@seg-social.pt  
Data/hora : 2017-10-12 14:53:45

-----  
Registo n° : 15734/2017  
Data/hora : 2017-10-12 14:58:40

Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt

N. Anexos : 3

Anexos : image001.jpg;image002.jpg;FW: Auditoria à implementação do SNC-AP e consolidação de contas (CGE) - IGFSS

\*\*\*\*\*

Exma. Senhora Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas,

Dra. Ana Furtado,

Por indicação do Senhor Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS, I.P., informa-se que após leitura do relatório intercalar III produzido por esse Tribunal, no âmbito da auditoria à implementação do SNC-AP e consolidação de contas (CGE), e face às conclusões e recomendações ali apresentadas, este Instituto nada tem, neste momento, a acrescentar à informação anteriormente veiculada a esse Tribunal sobre esta matéria ( mensagem eletrónica do passado dia 11 de Agosto de 2017- em anexo).

Melhores cumprimentos e agradecimentos,

**Nuno Martins**

Diretor  
DEPARTAMENTO DE ORÇAMENTO E CONTA  
DIREÇÃO DA CONTA

Av. Manuel da Maia, n.º 58, 1049-002 Lisboa  
Tel +351 218 433 434 VOP 70120  
Fax +351 218 433 717 e-mail [nuno.c.martins@seg-social.pt](mailto:nuno.c.martins@seg-social.pt)



Antes de imprimir este e-mail pense bem se tem mesmo que o fazer. Há cada vez menos árvores!

Q.

---

**12. Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde**

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----

Registo de entrada  
-----

Mensagem original

Email : mtemido@acss.min-saude.pt  
Data/hora : 2017-10-12 21:13:00  
-----

Registo nº : 15761/2017  
Data/hora : 2017-10-13 09:54:39  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 8  
Anexos : image001.png;image002.png;image003.png;image007.png;image008.png;image009.png;image010.png;image011.png  
\*\*\*\*\*

De: Marta Temido [mailto:mtemido@acss.min-saude.pt]

Enviada: 12 de outubro de 2017 21:13

Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>

Cc: Carla Gonçalo <cgoncalo@acss.min-saude.pt>

Assunto: FW: Auditoria à implementação do SNC-AP e consolidação de contas (CGE) - exercício do contraditório - ACSS

Exma. Senhora Auditora-Coordenadora da Direção-Geral do Tribunal de Contas  
Dr.ª Ana Furtado

Na sequência da notificação do Relato Intercalar III respeitante à "Auditoria à implementação do SNC-AP", remetida através do email infra, vimos pelo presente apresentar os seguintes comentários/observações ao seu conteúdo, identificando-se os pontos respetivos:

#### **"2.5.2.1.2 Outros sistemas contabilísticos**

*O SICC, desenvolvido pela SPMS para entidades da área da saúde, foi disponibilizado a 52 entidades para testes em agosto/2017, permitindo o registo contabilístico e gestão de informação (sem saldos iniciais), testes ao reporte de acordo com a Norma Técnica nº 1 da UniLEO e avaliação dos novos processos operacionais. O sistema inclui a parametrização de algumas operações (por exemplo, salários, sugerindo ao utilizador as contas a movimentar), prevendo-se o alargamento desta componente.*

*A SPMS considera que ainda são necessários esclarecimentos ao nível operacional nas entidades, nomeadamente quanto: i) ao Plano de Contas Central do Ministério da Saúde e equivalência de contas com o POCMS, dados não facultados, que invalidam o envio de informação testes; ii) componente de saldos transitados e respetivos testes a realizar no período de 2017; iii) tratamento da informação no âmbito de investimentos e imobilizado cuja abordagem no sector da saúde ainda não foi definida; iv) situações do âmbito processual não esclarecidas"*

Tendo sido disponibilizada à ACSS a versão do SICC designada "SNC-AP Beta", os testes realizados evidenciaram fragilidades na produção dos mapas de reporte previstos na Norma Técnica n.º 1 da UniLEO, de que se deu conhecimento à SPMS. Por forma a melhorar esta versão de teste, e enquanto não se conclui formalmente o PCC-MS, solicitou-se que fosse contemplada a informação de correspondência de contas o atual Plano de Contas Central (POCP, POC-E e POCMS), disponível no site da UniLEO: <https://www.unileo.gov.pt/S3CP/TabelasFonte>

#### **"2.6 Período experimental**

*Na área da Saúde o grupo de trabalho que deveria preparar a transição do POCMS para o SNC-AP, efetuou uma única reunião, pelo que não assegurou a coordenação entre as suas entidades constituíntes (ACSS e SPMS).*

Informa-se que têm decorrido reuniões, encontros de trabalho e contactos diretos entre os interlocutores das duas entidades afetos a este tema, para agilizar as questões respeitantes quer à adaptação da aplicação de contabilidade, quer no Plano de contas central do IMS, pelo que, ainda que sem a devida formalidade, se considera que a articulação e coordenação entre ACSS e SPMS não saíram prejudicadas.

Registamos ainda que, na sequência de algumas dúvidas/questões que foram sendo suscitadas, foram estabelecidos contactos com a UniLEO no sentido de se promover um aprofundamento da colaboração e apoio institucional, estando prevista a celebração de um Protocolo entre as duas entidades. Pretende-se vir a trabalhar no sentido de se alinhar perspetivas e ações no que respeita a futuros meios de reporte financeiro e orçamental do sector da Saúde, sendo que a SPMS participará em todos os aspetos que envolvam a adaptação dos sistemas de informação. De referir que neste âmbito se inclui também a necessidade de articular a adaptação do SIGEF - Sistema de Gestão Financeira da ACSS (Sistema centralizado que recolhe informação contabilística das entidades que integram o Serviço Nacional de Saúde), ao SNC-AP.

*A ACSS informou que aguarda a disponibilização do SICC adaptado ao SNC-AP pela SPMS e que agendou uma sessão de trabalho com o Fiscal Único para análise da informação financeira com vista à preparação do balanço de abertura. A SPMS, por sua vez, considera poder disponibilizar a referida solução informática, alertando que a transição envolve também a adaptação de processos contabilísticos, organizacionais e de competências dos recursos humanos. Referiu-se também, a questões de ordem operacional ainda a esclarecer e harmonizar, designadamente, a definição do Plano de Contas Central para o Ministério da Saúde; o tratamento específico de saldos transitados do POCMS, investimentos e imobilizado; a uniformização dos processos internos das entidades; formação."*

Relativamente a esta observação, remete-se para o comentário proferido a respeito do ponto anterior.

#### **"ANEXO 8 – CAPACITAÇÃO/FORMAÇÃO NO ÂMBITO DO SNC-AP**

*Na área da Saúde a ACSS referiu a participação em ações de formação ministradas pela OCC (já referidas) e pelo INA;"*

Nesta área, e como se referiu, os elementos da ACSS participaram em ações de formação que foram sendo promovidas quer pela OTOC quer pelo INA, aguardando-se, neste momento, a implementação do plano de formação da UniLEO. Ainda neste âmbito, equaciona-se a possibilidade da ACSS vir a promover uma(s) ação de formação dirigida às entidades da Saúde.

Cumprimentos,

Marta Temido  
Presidente do Conselho Diretivo  
President, Executive Board



ACSS – Administração Central do Sistema de Saúde, IP  
Parque de Saúde de Lisboa | Edifício 16 | Avenida do Brasil, 53 | 1700-083 Lisboa | Portugal  
Tel. Geral: 21 792 50 00 | Fax: 21 792 50 48

[www.acss.min-saude.pt](http://www.acss.min-saude.pt)

PENSE ANTES DE IMPRIMIR



Q.

---

**13. Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE**

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----

Registo de entrada  
-----

Mensagem original

Email : joao.d.martins@spms.min-saude.pt  
Data/hora : 2017-10-11 19:58:12  
-----

Registo nº : 15685/2017  
Data/hora : 2017-10-12 08:13:52  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 4  
Anexos : image005.png; image006.png; image003.jpg; image008.jpg  
\*\*\*\*\*

Boa tarde Dra. Ana Furtada,

Em resposta à vossa comunicação infra, importa desde já, agradecer a envio da vossa relatório de auditoria de implementação da SNC-AP e consolidação de contas (CGE), a qual mereceu a nossa melhor atenção.

Aproveitamos esta oportunidade para confirmar, no seguimento da troca de informação que temos mantida, e em consonância com o texto do relato, que o Sistema Informático Centralizado (SICC) finalizou em agosto de 2017 a disponibilização de uma solução teste a 52 entidades do Ministério da Saúde, estando desde essa data, as respetivas entidades capacitadas para efetuarem registo teste, assim como a produção e envio das fidejussórias S3CP, por forma a iniciarem as respetivas testes, de acordo com a nota técnica nº 1 da UNILEO.

Esta solução teste ainda não contempla saldos iniciais (balanço de abertura) e é executada através do plano multidimensional disponibilizada pela DGO, dada ainda não existirem definições específicas para o Ministério da Saúde, como referido na vossa relatório.

Da universo das entidades a quem foi disponibilizada a solução teste existe um subgrupo que utiliza sistemas informáticos que não o SICC, o que consequentemente resultará na execução de processos de migração para solução centralizada da SPMS, tendo sido já disponibilizada documentação técnica para que as entidades, que não operem em SICC, pudessem iniciar processos de migração, para solução centralizada em SNC-AP.

Mais informamos que a SPMS continuará a desenvolver as esforços necessárias para que, no dia 1 de janeiro de 2018, todas as nossas entidades parceiras, iniciem o registo e gestão, na nova normativa contabilística SNC-AP, de acordo com a DL nº 192/2015, de 11/09.

Com os meus cumprimentos,

João Martins

Vogal Executivo do Conselho de Administração



**SPMS** SPMS  
Serviços Partilhados do  
Ministério da Saúde

Av.º da República, n.º 61 - 1050-189 Lisboa | Portugal  
Tel.: +351 211 545 600 Fax: +351 211 545 649  
[joao.d.martins@spms.min-saude.pt](mailto:joao.d.martins@spms.min-saude.pt)



**SNS** SERVIÇO NACIONAL  
DE SAÚDE





## SIGLAS UTILIZADAS

ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde, IP
ANAFRE	Associação Nacional de Freguesias
ANMP	Associação Nacional dos Municípios Portugueses
AT	Autoridade Tributária
BdP	Banco de Portugal
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGE	Conta Geral do Estado
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
DCC	Documento contabilístico de cobrança
DGAJ	Direção-Geral da Administração da Justiça
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
ECE	Entidade Contabilística Estado
EPR	Entidade pública reclassificada
EPSAS	Normas Europeias de Contabilidade para o Setor Público ( <i>European Public Sector Accounting Standards</i> )
ESOP	Associação de Empresas de Software Open Source Portuguesas
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP
EUROSTAT	Serviço de Estatística da União Europeia ( <i>Statistical Office of the European Union</i> )
FAQ	Perguntas frequentes ( <i>Frequently asked questions</i> )
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
GeRFIP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
GeRHuP	Gestão de Recursos Humanos em modo Partilhado
GNR	Guarda Nacional Repúblicana
HB	Homebanking
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IFRS	Normas Internacionais de Relato Financeiro ( <i>International Financial Reporting Standards</i> )
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INA	Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPSAS	Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público ( <i>International Public Sector Accounting Standards</i> )
IVDP	Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
NCP	Norma de contabilidade pública
NCP PE	Norma de contabilidade pública – Pequenas Entidades
OCC	Ordem dos Contabilistas Certificados
OE	Orçamento do Estado
OROC	Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
PCGE	Parecer sobre a CGE
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
POCAL	Plano oficial de contabilidade das autarquias locais
POCE	Plano oficial de contabilidade pública para o sector da educação
POCISSSS	Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social
POCMS	Plano oficial de contabilidade do Ministério da Saúde
POCP	Plano oficial de contabilidade pública
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RAM	Região Autónoma da Madeira
RIGORE	Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado
ROC	Revisor oficial de contas
S3CP	Sistema central de contabilidade e contas públicas
SAMA2020	Sistema de apoio à modernização e capacitação da administração pública
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SCAFE	Sistema de Controlo da Administração Financeira do Estado
SCC	Sistema Central de Contabilidade
SCE	Sistema de Cobrança do Estado
SEC/2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais/2010
SEO	Secretário de Estado do Orçamento
SFA	Serviços e fundos autónomos
SGMDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SGT	Sistema de Gestão de Tesouraria
SICC	Sistema de informação centralizado de contabilidade
SIF	Sistema de informação financeira
SIGDN	Sistema integrado de gestão da Defesa Nacional
SIGeFE	Sistema integrado de gestão Financeira da Educação
SIGFP	Sistema Integrado de Gestão Financeira Pública
SIGO	Sistema de informação para a gestão orçamental
SIIL	Sistema integrado de informação das autarquias locais
SIRIEF	Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira
SISAL	Sistema de Informação do Subsetor da Administração Local



Q.

## Tribunal de Contas

---

SNC-AP	Sistema de normalização contabilística para as administrações públicas
SNS	Sistema Nacional de Saúde
SOE	Sistema do OE
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE
SRH	sistema de gestão de recursos humanos
TdC	Tribunal de Contas
UniLEO	Unidade de Implementação da LEO