



Para mais informações contactar:  
Gabinete de Comunicação  
T: +351 217945103/05/06 | E: gc@tcontas.pt

## Auditoria à implementação da Lei de enquadramento orçamental – evolução até agosto de 2019 – Relatório Intercalar VII

### O que auditámos?

O Tribunal continuou a auditar o processo de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) de 2015, com enfoque na Entidade Contabilística Estado (ECE), pela sua importância na construção da nova Conta Geral do Estado (CGE) e nos projetos relativos à gestão da tesouraria pública.

### O que concluímos?

A ausência de progressos significativos na implementação da LEO e as incertezas quanto à orientação da reforma, em particular ao nível de projetos estruturantes, impedem a aplicação prevista da LEO ao orçamento e conta de 2021.

O modelo de governação da Unidade de Implementação da LEO – estrutura conceptualmente adequada para levar a cabo uma reforma complexa – não foi operacionalizado nas suas dimensões fundamentais de liderança, coordenação e monitorização.

A gestão do Plano de Implementação da LEO não tem permitido cumprir os calendários. Dos 21 projetos previstos, apenas dois se encontram concluídos muito embora todos tenham datas de conclusão previstas até ao final de 2020, designadamente os relativos à aprovação de diplomas complementares à LEO e ao Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas (SNC-AP).

Há um modelo concetual para a implementação da ECE, mas não existe um plano operacional.

Quanto à gestão da tesouraria pública, o projeto da fatura eletrónica reúne condições para a sua disseminação, porém continuam por definir etapas fundamentais do modelo de gestão como a revisão do regime da administração financeira do Estado.

### O que recomendamos?

- A concretização das responsabilidades pela liderança da reforma das finanças públicas, tal como preconizada na LEO 2015, ao nível das suas várias componentes de execução técnica e de gestão de projetos.
- A reformulação do Plano de implementação da LEO, atribuindo prioridade à implementação da ECE e ao processo de revisão e desenvolvimento do quadro legal.
- A identificação dos responsáveis pela liderança dos processos nos diversos níveis da tomada de decisões.



TRIBUNAL DE  
CONTAS

- A disponibilização dos meios (humanos, organizativos e de suporte informativo) à UniLEO em articulação com as demais entidades públicas.
- O estabelecimento de mecanismos de monitorização e controlo do Plano de implementação da LEO.
- A elaboração de um plano de implementação da ECE e dos respetivos testes aos requisitos técnicos e institucionais.
- Reiteram-se recomendações de anteriores relatórios, em virtude de subsistirem as deficiências que fundamentaram a sua formulação.

# Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019

Relatório Intercalar VII

RELATÓRIO N.º 25/2019

2.ª SECÇÃO



**TC**  
TRIBUNAL DE  
CONTAS

AF

## PROC.º N.º 8/2019-AUDIT

### FICHA TÉCNICA

<b>Coordenação Geral</b>	Maria João Caldas
<b>Coordenação Técnica</b>	António Marta
<b>Equipa de Auditoria</b>	Cristina Mendes
	Maria Umbelina Pires
	Nuno Rosa

## ÍNDICE

1. SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES.....	4
1.1. Sumário .....	4
1.2. Recomendações .....	7
2. INTRODUÇÃO.....	9
2.1. Objeto, âmbito e metodologia.....	9
2.2. Exercício do contraditório.....	10
3. OBSERVAÇÕES.....	11
3.1. UniLEO .....	11
3.1.1. Modelo de Governação .....	11
3.1.2. Afetação de meios humanos e financeiros .....	13
3.2. Plano de Implementação da LEO.....	16
3.2.1. Grau de execução do Plano.....	16
3.2.2. Trabalhos concluídos ou em desenvolvimento.....	18
3.3. Entidade Contabilística Estado.....	20
3.4. Gestão da Tesouraria Pública .....	23
3.4.1. Fatura eletrónica.....	24
3.4.2. Documento contabilístico e de cobrança (DCC) .....	29
3.4.3. Apreciação geral dos projetos.....	30
4. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	31
5. EMOLUMENTOS .....	31
6. DECISÃO .....	32
ANEXOS .....	37
ANEXO 1 – ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES .....	38
ANEXO 2 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES .....	41

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Número de técnicos afetos por projeto .....	14
Quadro 2 – Despesa da UniLEO – de 2017 a 2019.....	15
Quadro 3 – Estado dos projetos do Plano de Implementação da LEO (julho 2019) .....	17
Quadro 4 – Prazos de implementação da Fatura Eletrónica .....	26
Quadro 5 – Utilização do portal FE-AP pelas entidades da AP e fornecedores .....	28
Quadro 6 – Acompanhamento das Recomendações dos Relatórios sobre a LEO, o SNC-AP e a ECE .....	38

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Composição e competências dos Gabinetes da UniLEO.....	11
Figura 2 – Esquema de receção de fatura eletrónica no Portal FE-AP.....	27
Figura 3 – Esquema simplificado do circuito de informação a testar .....	30

## 1. SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

### 1.1. Sumário

O presente relatório atualiza a apreciação do Tribunal ao processo de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), com enfoque particular ao projeto relativo à Entidade Contabilística Estado (ECE), pela sua importância na construção da nova Conta Geral do Estado (CGE) e ao eixo relativo à gestão da tesouraria pública, por ser o único com projetos finalizados. Globalmente não foram realizados progressos significativos e as fragilidades observadas, cuja resolução tempestiva é crucial para que um processo desta natureza se concretize com benefícios superiores aos custos, sintetizam-se ao nível dos quatro domínios abaixo identificados.

#### **1. Quanto ao modelo de governação da UniLEO: estrutura conceptualmente adequada para levar a cabo uma reforma complexa, mas que não foi operacionalizada nas suas dimensões fundamentais de liderança, coordenação e monitorização.**

O modelo de governação da UniLEO assenta numa estrutura composta por 3 Gabinetes (o Executivo, o Técnico e o de Gestão e Coordenação de Projetos), uma Comissão de Acompanhamento, um coordenador e um responsável técnico. A responsabilidade pela liderança e coordenação desta estrutura compete ao Ministro das Finanças ao nível do Gabinete Executivo<sup>1</sup>, mas não se encontra a ser exercida porquanto: não há evidência de alguma vez o Gabinete Executivo ter reunido e o Gabinete Técnico reuniu apenas uma vez; não houve nomeação dos membros dos gabinetes nem dos responsáveis pelos projetos. Por sua vez, a Comissão de Acompanhamento não se mostrou eficaz para o acompanhamento da execução dos projetos, nem assegurou a adequada articulação entre as diferentes entidades envolvidas.

Desde 2016, não foram implementados nem definidos procedimentos que garantam a articulação entre as várias estruturas que compõem a UniLEO, nem a monitorização da execução do Plano de implementação da LEO e não existe documentação ao nível de planos e/ou relatórios de atividades ou atas que sustentem a sua atividade. (Cfr. 3.1.1)

Entre 2017 e 2019, o orçamento anual de despesa da UniLEO oscilou entre 2 M€ e 3 M€, alocado maioritariamente ao desenvolvimento ou à aquisição de software. Porém a despesa anual nunca ultrapassou os 0,3 M€, evidenciando que esta disponibilização de recursos não foi aproveitada para executar os projetos necessários à reforma das finanças públicas. (Cfr. 3.1.2)

Este modelo encontra-se em fase de reavaliação desde março de 2019, sem, contudo, existir um calendário definido para a mesma. (Cfr. 3.1.1)

---

<sup>1</sup> As suas competências, relativas à UniLEO, foram delegadas no Secretário de Estado do Orçamento, com efeito a 01/12/2018 (Despacho 843/2019, de 07/01).

## 2. Quanto ao Plano de Implementação da LEO: a gestão do processo não tem permitido cumprir os calendários.

O Plano de implementação da LEO inclui 21 projetos sem uma hierarquia de prioridades que sustente os prazos definidos, nem identificação das atividades necessárias à sua concretização. À data, apenas se encontram concluídos dois projetos muito embora todos terem datas de conclusão previstas até ao final de 2020. Para além disso, quatro projetos que deveriam ter sido concluídos no primeiro semestre de 2019 não foram ainda iniciados. (Cfr. 3.2.1)

São particularmente graves os atrasos na aprovação de diplomas complementares à LEO, ao Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas (SNC-AP), designadamente os relativos à operacionalização da ECE, as normas de consolidação da CGE, os requisitos jurídicos do contabilista público e o modelo de elaboração e certificação das demonstrações orçamentais. (Cfr. 3.2.1)

Ao longo do último ano, salientam-se os seguintes desenvolvimentos:

- ◆ a finalização dos projetos da fatura eletrónica e avanços no projeto do documento contabilístico de cobrança;
- ◆ no âmbito da implementação do SNC-AP pelas entidades, o desenvolvimento da plataforma eletrónica de prestação de contas pelo Tribunal (em sintonia com os trabalhos em curso ao nível do Sistema central de contabilidade e contas públicas - S3CP) que permitiu que, das 5211 contas, 1082 fossem prestadas já em SNC-AP. (Cfr. 3.2.2)

Relativamente aos restantes projetos, os desenvolvimentos verificados limitaram-se à definição conceptual dos modelos a implementar (designadamente, estudos comparativos internacionais e propostas de aplicação a Portugal).

O cronograma para a implementação do Plano, revisto em março de 2018, continua a: (i) não incorporar uma reavaliação do processo em curso com identificação dos riscos inerentes aos atrasos já verificados; (ii) não faz uma hierarquização detalhada de prioridades; (iii) nem identifica as atividades concretas a desenvolver, as metas intermédias e os produtos correspondentes. Estes fatores, aliados às insuficiências na implementação do modelo de governação da UniLEO, agravaram os atrasos na concretização dos projetos. (Cfr. 3.2.1)

Por outro lado, a morosidade da reavaliação do Plano, em curso desde março de 2019, criou incertezas quanto à orientação da reforma, em particular ao nível de projetos estruturantes (e componentes) como os novos modelos de proposta de Orçamento do Estado, de demonstrações financeiras previsionais e da CGE. Este é mais um sinal claro de impedimento da aplicação plena da LEO em 2021. (Cfr. 3.1.1 e 3.2.1)

### 3. Quanto à implementação da ECE: há um modelo conceptual mas não existe um plano operacional.

Foi concluído, em 2018, o projeto financiado pelo Eurostat para a implementação de uma versão piloto da ECE, mas não existe ainda um plano para a sua operacionalização nos termos da LEO. (Cfr. 3.3)

O sistema de suporte à contabilidade e relato da ECE não teve nenhum desenvolvimento desde fevereiro de 2018, estando longe de estar concluído o levantamento dos processos a serem integrados contabilisticamente. Neste âmbito, a UniLEO reuniu sistematicamente com duas das oito entidades agentes do Estado, AT e IGCP, mas daí não resultou ainda a identificação das necessidades de desenvolvimento ou adaptação dos sistemas de informação locais. Quanto às restantes entidades os desenvolvimentos são ainda incipientes. (Cfr. 3.3)

O planeamento da implementação da ECE e os respetivos testes aos requisitos técnicos e institucionais deverão assegurar, desde o início, a inclusão de um conjunto de operações materialmente relevantes, sob pena de comprometer a elaboração da CGE nos termos na LEO. (Cfr. 3.3)

### 4. Quanto à gestão da tesouraria pública: a fatura eletrónica já é de aplicação obrigatória para várias entidades continuando por definir as outras etapas do novo modelo da gestão de tesouraria pública.

O modelo de gestão da tesouraria pública depende ainda dos regimes financeiros que resultarem da revisão da Lei de Bases da Contabilidade Pública, das propostas a apresentar pelos consultores da OCDE e do Banco Mundial e do desenvolvimento de outros projetos com impacto na tesouraria. (Cfr. 3.4.1)

Dos cinco projetos do eixo Gestão da Tesouraria Pública, dois (Fatura Eletrónica *inbound* e *outbound*) estão finalizados e em aplicação por algumas entidades, e um (Documento Contabilístico e de Cobrança) encontra-se em fase piloto numa entidade. Estes projetos têm o potencial de contribuir para melhorar a qualidade da informação na gestão da tesouraria das entidades e na gestão consolidada dos recursos financeiros do setor público, facilitando a articulação entre a tesouraria e a contabilidade. (Cfr. 3.4.1 e 3.4.3)

Porém, carecem de finalização, generalização da utilização e integração com outros desenvolvimentos no âmbito da LEO, porquanto:

- ◆ As entidades da administração direta do Estado e institutos públicos estão obrigadas a receber faturas eletrónicas, mas apenas 43 entidades da AP estão a utilizar o Portal criado para esse efeito. (Cfr. 3.4.1)
- ◆ Apesar da emissão de FE ainda não ser obrigatória para as entidades da AP, em 2019, quatro estão a utilizar esta funcionalidade do GeRFiP. (Cfr. 3.4.1)
- ◆ O desenvolvimento conceptual do Documento Contabilístico e de Cobrança está em revisão e o projeto piloto em curso, será apenas objeto de avaliação a partir de julho de 2020. (Cfr. 3.4.2)

## 1.2. Recomendações

No contexto da matéria exposta, e considerando que a mesma é pertinente para a concretização do processo da reforma das finanças públicas, o Tribunal formula três novas recomendações e reitera as seguintes já efetuadas nos Relatórios 22/2017, 2.ª S; 23/2017, 2.ª S e 8/2018, 2ª S e 13/2019, 2ª S.

### Ao Ministro das Finanças

#### Recomendação 1

A concretização das responsabilidades pela liderança da reforma das finanças públicas, tal como preconizada na LEO 2015, ao nível das suas várias componentes de execução técnica e de gestão de projetos.

#### Recomendação 2

O processo de reforma previsto na LEO pressupõe uma estratégia de médio prazo. Para tal, deve ser assegurada de forma tempestiva:

- ◆ a reformulação do Plano de implementação da LEO que atribua prioridade à implementação da ECE e ao processo de revisão e desenvolvimento do quadro legal, designadamente os relativos à operacionalização da ECE, as normas de consolidação da CGE, os requisitos jurídicos do contabilista público e o modelo de elaboração e certificação das demonstrações orçamentais;
- ◆ a identificação dos responsáveis pela liderança dos processos nos diversos níveis da tomada de decisões;
- ◆ a disponibilização dos meios (humanos, organizativos e de suporte informativo) à UniLEO em articulação com as demais entidades públicas;
- ◆ o estabelecimento de mecanismos de monitorização e controlo do Plano de implementação da LEO.

#### Recomendação 3

A elaboração de um plano de implementação da ECE e dos respetivos testes aos requisitos técnicos e institucionais por forma a assegurar, desde o início, a inclusão de um conjunto de operações materialmente relevantes, sob pena de comprometer a elaboração da CGE nos termos previstos na LEO.

**E reiteram-se recomendações de anteriores relatórios, em virtude de subsistirem as deficiências que fundamentaram a sua formulação:**

*“Promova a recalendarização dos projetos e assegure a coordenação das vertentes legal, técnica e contabilística com impacto nos sistemas de informação, de forma a minimizar o prazo de implementação e o respetivo custo”.* (Recomendação 2 Relatório 8/2018, 2.ª S)

*“Identifique e atribua as competências específicas às entidades coordenadoras dos programas orçamentais para o acompanhamento da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas”.* (Recomendação 3 Relatório 8/2018, 2.ª S)

## À Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental

**Reiteram-se recomendações de anteriores relatórios, em virtude de subsistirem as deficiências que fundamentaram a sua formulação:**

*“Instituir regras de articulação com as diversas entidades de forma a assegurar a concretização de cada um dos projetos do plano.”* (Recomendação 3 Relatório 13/2019, 2.ª S)

*“Reforçar o acompanhamento do processo de implementação do SNC-AP e da LEO com reuniões periódicas envolvendo os diversos atores.”* (Recomendação 4 Relatório 13/2019, 2.ª S)

*“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”.* (Recomendação 5 Relatório 22/2017, 2.ª S)

*“Assegurar o desenvolvimento atempado dos módulos críticos para a implementação do SNC-AP e cumprimento da LEO”.* (Recomendação 6 Relatório 22/2017, 2.ª S)

*“Enquanto entidade responsável pela gestão do projeto de implementação da ECE proceda ao seu efetivo e adequado acompanhamento identificando os principais riscos de incumprimento do âmbito e do prazo de conclusão das atividades, mensurando os desvios importantes e aplicando as medidas corretivas necessárias”.* (Recomendação 3 Relatório 23/2017, 2.ª S)

*“Promova o adequado envolvimento no projeto de implementação da ECE de todas as entidades que atuando como agentes do Estado terão de prestar a informação necessária à contabilização das operações pela ECE”.* (Recomendação 5 Relatório 23/2017, 2.ª S)

*“Elabore e submeta a aprovação do membro do Governo responsável pela área do orçamento o regulamento interno de funcionamento da UniLEO”.* (Recomendação 6 Relatório 23/2017, 2.ª S)

*“Constitua as equipas indispensáveis ao desenvolvimento dos projetos do Plano de implementação da LEO, de forma a assegurar a sua execução tempestiva”.* (Recomendação 6 Relatório 8/2018, 2.ª S)

*“Promova junto das entidades competentes a designação formal dos membros das equipas dos Gabinetes da UniLEO”.* (Recomendação 7 Relatório 8/2018, 2.ª S)

## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Objeto, âmbito e metodologia

A presente auditoria tem por objeto a implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada em 2015<sup>1</sup>, e foca-se nos projetos Entidade Contabilística Estado (ECE), modelo de gestão da tesouraria, faturação eletrónica e documento contabilístico e de cobrança (DCC).

O Tribunal dá, desta forma, continuidade às auditorias de acompanhamento ao processo de reforma das finanças públicas<sup>2</sup> pretendendo verificar como foram tratados os riscos para a implementação da LEO anteriormente identificados e os desenvolvimentos ocorridos desde setembro de 2018. Sendo concomitante ao desenvolvimento dos respetivos processos, a auditoria centra-se na apreciação das condições que permitam o cumprimento dos objetivos, de curto e de médio prazos, fixados no quadro legal e dos progressos verificados.

Para a execução da auditoria, foi seguido o Manual de Auditoria de Resultados, adotando uma combinação do método de auditoria centrado no exame direto do desempenho com o centrado nos sistemas de gestão e controlo. Esta metodologia permite, por um lado, habilitar o Tribunal a emitir um juízo sobre a realização dos objetivos previstos e, por outro, dado tratar-se de processos em curso, aferir se os sistemas de gestão e controlo produzem, em tempo útil, informações relevantes e fiáveis sobre a execução das atividades e permitem determinar se são tomadas as medidas corretivas adequadas.

A auditoria teve por base informação, relativa ao período até agosto de 2019 e recolhida através de reuniões e questionários, solicitada às entidades envolvidas nos processos de implementação da ECE e dos projetos estruturantes (modelo de gestão da tesouraria, faturação eletrónica e DCC), designadamente:

- ◆ à UniLEO, enquanto entidade coordenadora do processo de implementação da LEO;
- ◆ às entidades que atuam como agentes do Estado – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), das Direções-Gerais do Tesouro e Finanças (DGTF), do Orçamento (DGO), do Património Cultural (DGPC), da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) e Infraestruturas de Portugal (IP), no âmbito da implementação da ECE;
- ◆ à Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap) e Guarda Nacional Republicana (GNR), no âmbito da implementação do modelo de gestão da tesouraria, faturação eletrónica e documento contabilístico e de cobrança (DCC).

---

<sup>1</sup> Lei 151/2015, de 11/09.

<sup>2</sup> Relatórios 13/2016, 2.ª S – Auditoria à Implementação do SNC-AP, de 14/07/2016, 6/2017, 2.ª S – Auditoria à Implementação do SNC-AP, de 30/03/2017, 22/2017, 2.ª S – Auditoria à Implementação do SNC-AP e Consolidação de Contas (CGE), de 26/10/2017, 23/2017, 2.ª S – Auditoria à Implementação da ECE, de 26/10/2017, e 8/2018, 2.ª S – Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE, de 17/05/2018, 13/2019, 2.ª S – Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE, 21/03/2019, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

## 2.2. Exercício do contraditório

Nos termos e para os efeitos do art. 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), o relato foi enviado:

- ◆ ao Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ ao Secretário de Estado do Orçamento;
- ◆ ao Coordenador da Unidade de Implementação da LEO;
- ◆ ao Diretor-Geral do Orçamento;
- ◆ ao Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública;
- ◆ aos responsáveis da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, das Direções-Gerais do Tesouro e Finanças, do Património Cultural, da Autoridade Tributária e Aduaneira, da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Infraestruturas de Portugal – ponto 3.3;
- ◆ ao Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana – pontos 3.4.2 e 3.4.3.

As respostas recebidas foram integralmente examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório, designadamente quando contribuíram para o esclarecimento de situações evidenciadas no relato remetido às entidades.

No âmbito do contraditório, a UniLEO, a GNR, a AT, a DGTF e a IP informaram não ter nada a acrescentar ao conteúdo do documento. A AD&C, a DGPC e a DGO não responderam.

Dando total amplitude ao exercício do contraditório, essas respostas fazem parte integrante do presente relatório (cfr. Anexo 2).

### 3. OBSERVAÇÕES

#### 3.1. UniLEO

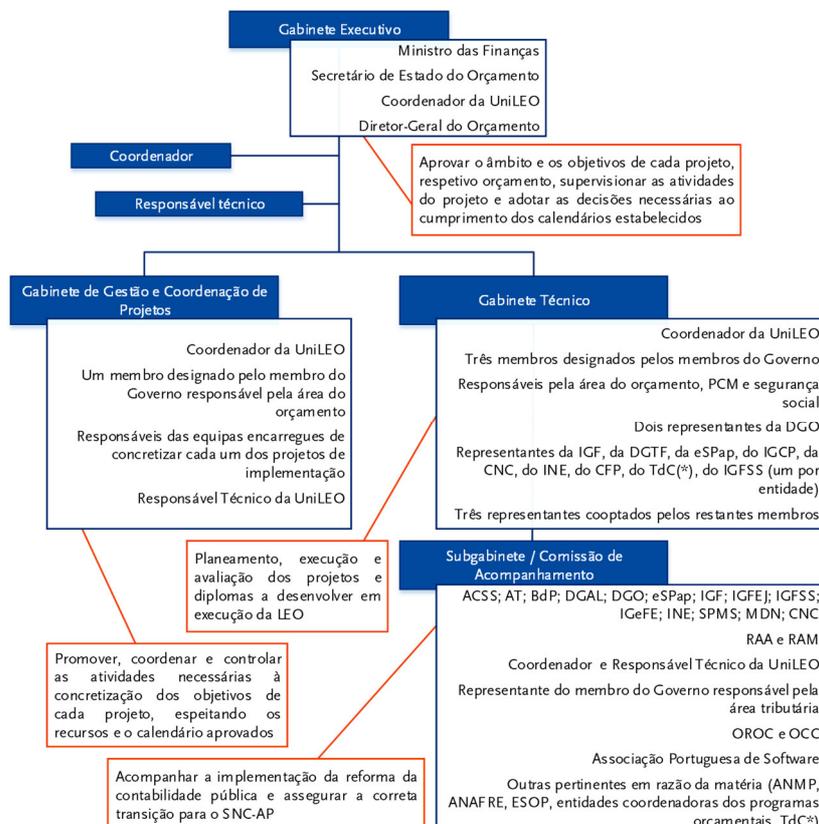
##### 3.1.1. Modelo de Governação

A não operacionalização de domínios fundamentais do modelo de governação da UniLEO traduziu-se numa execução muito baixa dos projetos previstos no Plano de Implementação da LEO e o modelo encontra-se em reavaliação desde março de 2019, sem prazo definido.

Para assegurar o processo de reforma das finanças públicas no âmbito da implementação da LEO 2015, o Governo criou a UniLEO, com a missão de “... assegurar a implementação da LEO nas dimensões jurídica, técnica, comunicacional, informática e de controlo, de forma a proporcionar ao Estado e aos seus serviços e organismos maior eficácia das políticas públicas numa lógica de resultados”<sup>1</sup>.

A governação da UniLEO compete ao Ministro das Finanças (MF), ao Coordenador da Unidade e ao Responsável Técnico. Para prossecução das suas atribuições, é constituída por três Gabinetes: Executivo (GE), Técnico (GT) e de Gestão e Coordenação de Projetos (GGCP), podendo o GT e o GGCP funcionar em subgabinetes especializados – Cfr. Figura 1

Figura 1 – Composição e competências dos Gabinetes da UniLEO



<sup>1</sup> O regime jurídico da UniLEO consta da Lei 151/2015, de 11/09, do Decreto-Lei 77/2016, de 23/11, e da Portaria 128/2017, de 5/04 que aprovou “a estratégia de disseminação e implementação do SNC-AP, bem como da reforma da contabilidade e contas públicas em geral”.

O modelo de governação preconizado para a UniLEO assegurava, por um lado, o envolvimento do MF (como membro do GE) e, por outro, uma participação alargada de entidades da administração pública (ao nível do GT) – absolutamente necessários a uma reforma desta abrangência e complexidade.

Este modelo não foi integralmente operacionalizado porque:

- ◆ ao nível dos Gabinetes responsáveis pela liderança: o GE nunca reuniu, os membros dos GT e GGCP não foram ainda designados<sup>1</sup>; o GT reuniu apenas uma vez (23/06/2017); não foram identificados os responsáveis por cada um dos projetos do plano de implementação da LEO;
- ◆ ao nível das regras de gestão: (i) não foi aprovado o regulamento de funcionamento da UniLEO<sup>2</sup>, nem instituídas regras de articulação com as diferentes entidades intervenientes no processo de implementação da LEO; (ii) o GT, que deveria elaborar relatórios trimestrais sobre o estado de implementação da LEO<sup>3</sup>, não apresentou nenhum, nem tal lhe foi exigido pelo GE; (iii) a Comissão de Acompanhamento, criada *“para o acompanhamento da implementação da reforma da contabilidade pública”*, realizou 15 reuniões, exclusivamente sobre o processo de implementação do SNC-AP e não reúne desde janeiro de 2019<sup>4</sup>;
- ◆ ao nível dos procedimentos: não há evidência de atas, memorandos de reuniões, planos ou relatórios de atividades<sup>5</sup> que permitam sustentar o desenvolvimento dos trabalhos efetuados pela UniLEO, nem a existência de procedimentos que garantam a articulação dos vários intervenientes neste processo.

Acresce, não obstante os trabalhos em causa exigirem uma forte liderança e coordenação, a instabilidade na estrutura dirigente da UniLEO que, desde o início de 2019, teve três Coordenadores<sup>6</sup>. Para além disso, não foi designado o Responsável Técnico e o atual coordenador exerce funções em acumulação com as de vogal do Conselho Diretivo da eSPap.

Para agravar esta situação, passados três anos, está em curso uma reflexão sobre o modelo e processo de governação da UniLEO, com o MF a destacar a necessidade de *“uma atribuição clara de papéis e responsabilidades; a clarificação do estatuto jurídico da UniLEO; forte liderança política e técnica; recrutamento célere de recursos humanos com as competências necessárias”*.

A própria UniLEO informou que *“se encontra[va] a decorrer uma avaliação das prioridades e forma de estruturação de projetos no âmbito da implementação dos objetivos da UniLEO, atenta a nomeação recente enquanto coordenador da UniLEO, a alteração de competências da Tutela, e as*

---

<sup>1</sup> Não obstante o regime legal o prever (art 6.º do DL 77/2016, de 23/11) e o Tribunal ter já formulado uma recomendação nesse sentido (Recomendação 7 - Relatório 8/2018, 2.ª S, de 17/05).

<sup>2</sup> Cfr. Recomendação 6 formulada no Relatório 23/2017, 2.ª S, de 26/10.

<sup>3</sup> Art. 14.º DL 77/2016, de 23/11.

<sup>4</sup> a última reunião de 24/01/2019.

<sup>5</sup> Cfr. Recomendação 1 - Relatório 13/2019, 2.ª S, de 21/03.

<sup>6</sup> Na sequência do pedido de exoneração do Coordenador da UniLEO (Despacho 1380/2019, de 22/01), foi nomeado em sua substituição o então Responsável Técnico (Despacho 1130/2019, de 22/01), o qual solicitou também a sua exoneração (Despacho 3435/2019, de 28/03), tendo, posteriormente, sido nomeado o Coordenador atualmente em exercício de funções (Despacho 3435/2019, de 28/03).

<sup>7</sup> Informação de 13/03/2019.

*lições adquiridas até à data com a implementação da Reforma” sendo “...expectável uma reorganização com afetação e desafetação de recursos humanos, ajustado ao modelo de governance que vier a ser adotado”<sup>1</sup>.*

Embora reconhecida pelo MF e pela UniLEO a necessidade de ser efetuada uma redefinição do modelo de governação, o adiamento de decisões nesta matéria cria um nível de incerteza que prejudica, com consequências irremediáveis, o processo em curso. Ora, o Tribunal faz notar que para assegurar a implementação de um processo desta dimensão e complexidade:

- ◆ é necessário assegurar que a responsabilidade pela liderança de uma reforma complexa e de médio prazo como esta é exercida de forma contínua ao longo do tempo – no atual modelo esta liderança cabe ao Ministro das Finanças e é essencial para a validação e legitimação dos principais aspetos da reforma, os mecanismos de avaliação e monitorização que permitam introduzir, em tempo útil, as necessárias medidas corretivas, e a participação ativa e dinamizadora de todos os intervenientes do processo;
- ◆ a UniLEO, deverá assegurar quer a conclusão da reflexão em curso com tempestividade, quer a continuidade dos trabalhos e minimizar os riscos associados a essa situação.

De referir que tendo a UniLEO sido criada por três anos<sup>2</sup>, o prazo de funcionamento terminará em 23/11/2019. A lei permite a renovação desse prazo por três anos, por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças<sup>3</sup>.

Em sede de contraditório, o MF informa, relativamente ao modelo de governação e à UniLEO, que “*será reforçada a organização com base em princípios colaborativos*” que “*permita incluir os técnicos mais especializados sem descapitalizar as instituições, não apenas no Ministério da Finanças, mas com transversalidade noutros Ministérios*” e que “*mostrou a experiência que o modelo de projetos colaborativos se revelou ser o modelo mais capaz de gerar resultados*”. Refere ainda que se prevê “*finalizar até ao final do 1.º Trimestre de 2020 um planeamento de tarefas quanto à implementação da nova LEO, incluindo as constantes de recomendações específicas por serem matérias estruturantes, como é o caso da implementação da ECE*”.

### 3.1.2. Afetação de meios humanos e financeiros

**Não estão integralmente identificadas as necessidades em termos de recursos humanos.**

Desde julho de 2017, a UniLEO dispõe de 16 técnicos afetos à sua atividade. Existem projetos que não dispõem de técnicos afetos e, com exceção dos projetos 2.1, 4.1 e 4.3, os restantes dispõem no máximo de 2 técnicos, alguns a tempo parcial.

<sup>1</sup> Informação de 24/06/2019.

<sup>2</sup> N.º 1 do art. 15.º do DL 77/2016, de 23/11.

<sup>3</sup> N.º 2 do art. do DL 77/2016, de 23/11.

A afetação de um maior número de técnicos ao projeto 4.1 reflete a prioridade que foi dada à implementação do Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas e à criação do sistema informático centralizador da correspondente informação contabilística (S3CP).<sup>1</sup>

A UniLEO fez depender a identificação das necessidades de recursos humanos do processo de reflexão em curso quanto ao modelo de governação, na medida em que considera “...*expectável uma reorganização com afetação e desafetação de recursos humanos, ajustado ao modelo de governance que vier a ser adotado.*”

**Quadro 1 – Número de técnicos afetos por projeto**

Projeto	Técnicos por projeto
1.1 Modelo de <i>Medium Term Budget Framework</i>	2
1.2 Modelos de mapas e demonstrações orçamentais	1
1.3 Modelo de preparação das demonstrações financeiras previsionais	1
1.4 Novo modelo de proposta de OE (inclui sistema de informação)	2
1.5 Modelo de orçamentação por programas (inclui classificador)	2
1.6 Modelo de custeio associado à orçamentação por programas	ND
2.1 Documento Contabilístico e de Cobrança (DCC)	4
2.2 Modelo de gestão da Tesouraria (componente central)	ND
2.3 Faturação Eletrónica - <i>Inbound</i>	2
2.4 Faturação Eletrónica - <i>Outbound</i>	2
2.5 Modelo de gestão de riscos	ND
3.1 Quadro de indicadores orçamentais e económico-financeiros	1
4.1 Novo modelo institucional de controlo financeiro e auditoria	1
4.2 Definição e desenvolvimento dos referenciais de controlo financeiro e auditoria	1
5.1 Sistema central de contabilidade e contas públicas (S3CP)	7
5.2 Entidade Contabilística Estado	2
5.3 Modelo de prestação de contas das entidades públicas	3
5.4 Novo modelo da Conta Geral do Estado	ND
5.5 Novo modelo de Contas Nacionais	2
6.1 Revisão da legislação e nova legislação decorrente da implementação da LEO*	2
7.1 Estratégia de gestão da mudança	**

\* Incluem-se aqui, designadamente, a Regulamentação do modelo de controlo interno das entidades públicas, do modelo de certificação legal das demonstrações orçamentais, da formação inicial e subsequente do contabilista pública e a revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas que a UniLEO integra nos Eixos IV e V mas sem apresentar o respetivo cronograma.

Fonte: UniLEO

Legenda:

ND: Não definido

\*\* Atribuído ao Coordenador com participação pontual dos técnicos mediante as matérias

A complexidade dos trabalhos requer recursos humanos adequados e articulação com um leque alargado de entidades, nomeadamente as previstas para integrar o Gabinete Técnico e a Comissão de Acompanhamento, contribuindo por essa via para o desenvolvimento dos projetos. O Plano de implementação da LEO previa também a cedência de pessoal, a tempo integral ou parcial, para a realização de trabalhos, que não se concretizou.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 3.2.2, Eixo V.

Para além das especiais atribuições da UniLEO, em 2018 foi criada, no âmbito da DGO<sup>1</sup>, a Equipa Multidisciplinar para a Implementação da Reforma da Gestão das Finanças Públicas, à qual compete “*apoiar a implementação dos projetos associados ao planeamento financeiro e orçamento, reforma da contabilidade e contas públicas, gestão da receita pública, novos modelos de controlo orçamental e económico-financeiro, controlo interno e auditoria*”.<sup>2</sup> Porém, quanto aos trabalhos desenvolvidos, apenas foi referida a participação em reuniões de trabalho com consultores internacionais, a convite da UniLEO.

O quadro seguinte evidencia o orçamento e despesa da UniLEO desde a sua entrada em funcionamento, no início de 2017.

**Quadro 2 – Despesa da UniLEO – de 2017 a 2019**

(em euros)

Classificação económica	2017		2018		2019	
	Dotação corrigida	Pagamentos	Dotação corrigida	Pagamentos	Dotação corrigida	Pagamentos (até julho)
01 - Despesas com pessoal	15 070	11 174	238 487	82 396	93 646	45 458
02- Aquisição de bens e serviços	1 357 896	143 545	1 685 193	139 599	2 159 750	7 098
Desenvolvimento de software	100 000	0	1 548 154	124 250	1 460 037	3 517
06 - Outras despesas correntes	14 417					
07 - Aquisição de bens de capital	712 029	61 100	1 296 320	65 060	1 131 981	405
Software informático	667 429	47 847	1 259 534	29 649	1 131 481	0
<b>Total Geral</b>	<b>2 099 412</b>	<b>215 818</b>	<b>3 220 000</b>	<b>287 055</b>	<b>3 385 377</b>	<b>52 960</b>
<b>Taxa de execução face à dotação corrigida</b>		<b>10,3%</b>		<b>8,9%</b>		<b>1,6%</b>

Fonte: SIGO.

O orçamento da UniLEO de 2017 ascendia a cerca de 2 M€, passando, nos dois anos seguintes, a exceder os 3 M€, porém a despesa anual nunca ultrapassou os 0,3 M€, evidenciando uma baixa utilização dos recursos financeiros atribuídos. A maior parte do orçamento destinava-se ao desenvolvimento ou à aquisição de software informático, em consonância com o necessário desenvolvimento dos sistemas de informação previstos no Plano de implementação da LEO, que ainda não ocorreram.

De realçar que este processo de reforma das finanças públicas tem tido o suporte da União Europeia, do Banco Mundial e da OCDE, não só ao nível financeiro como também ao nível de consultoria técnica que tem permitido a elaboração de documentos orientadores à concretização de diversos projetos, designadamente os projetos no âmbito dos eixos I – Gestão previsional, II – Gestão da Tesouraria Pública e V – Contabilidade e Contas Públicas (como se especifica ao longo deste relatório) e que de certa forma aliviam alguns dos custos a suportar pela UniLEO.

<sup>1</sup> De referir que, no âmbito da DGO e na sequência da aprovação da LEO e do SNC-AP, foi criada na Direção de Serviços de Apoio Funcional aos Sistemas Orçamentais, a Divisão de Certificação de Sistemas de Informação que terá competências relevantes na gestão e integração dos sistemas a implementar, designadamente o sistema de informação financeira da ECE e a solução de consolidação financeira de base à CGE (Despacho 2541/2018, de 13/03).

<sup>2</sup> A Equipa foi criada através do Despacho 2540/2018, de 13/03, que nomeou a respetiva responsável, a qual veio a ser nomeada para outras funções (Despacho 3887/2019, de 8/04), tendo a sua substituição sido efetuada através do Despacho 7715/2019, de 02/09.

## 3.2. Plano de Implementação da LEO

### 3.2.1. Grau de execução do Plano

**O plano de implementação da LEO, revisto em 2018, inclui 21 projetos a concluir até 2021, mas apenas dois estão concluídos e continua a não existir uma hierarquia de prioridades.**

A Lei que aprovou a LEO definiu um prazo de três anos para a sua implementação, ou seja, aplicar-se-ia plenamente ao exercício orçamental de 2019. O plano de implementação da LEO<sup>1</sup>, elaborado pela UniLEO em junho de 2017, previa os projetos e o correspondente cronograma compatível com o prazo definido. Em março de 2018 o Governo apresentou um cronograma revisto<sup>2</sup> que unicamente refletia o adiamento por dois anos da aplicação plena da LEO<sup>3</sup> para o exercício orçamental de 2021.

O novo cronograma, prevê que se realize, até ao final de 2020, um conjunto diversificado de 21 projetos, mas não identifica as concretas atividades a desenvolver, bem como as metas intermédias e os produtos correspondentes.

Para além disso, não resultou de um prévio diagnóstico do processo de implementação de forma a identificar as razões para o reduzido nível de concretização dos projetos (mesmo daqueles que constituem etapas essenciais). Estes fatores, aliados às insuficiências quanto à implementação do modelo de governação da UniLEO, contribuíram para que se agravassem os atrasos na concretização dos projetos, o que irá impedir a aplicação plena da LEO ao exercício orçamental de 2021.

Apesar de praticamente todos terem datas de conclusão previstas até ao final de 2019, apenas dois projetos se podem considerar concluídos<sup>4</sup>. Para além disso, quatro projetos que deveriam ter sido concluídos no primeiro semestre de 2019 não foram ainda iniciados. O quadro seguinte evidencia o estado dos projetos do Plano de implementação da LEO face à calendarização apresentada pelo SEO à Assembleia da República em março de 2018.

De salientar que este cronograma está de acordo com a estrutura reporte do estado dos projetos utilizada pela UniLEO que *“inclui ajustamentos à estrutura inicial, prevista no Plano de Implementação”* e, designadamente, altera a designação dos Eixos do Plano e reagrupa alguns projetos<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> O plano pretendia orientar a UniLEO na prossecução dos objetivos para que foi criada e *“i) constituir um instrumento de trabalho da UniLEO; ii) permitir o acompanhamento da execução dos projetos; iii) servir de base aos relatórios de implementação; iv) proporcionar transparência às atividades da UniLEO e v) responsabilizar a UniLEO pelos recursos e resultados.”*

<sup>2</sup> Em março de 2018 pelo Secretário de Estado do Orçamento à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia da República.

<sup>3</sup> Aprovado em agosto de 2018 (Lei 37/2018, de 07/08).

<sup>4</sup> Receção eletrónica de faturas (faturação eletrónica *inbound*) e emissão (faturação eletrónica *outbound*) – cfr. 3.4.1.

<sup>5</sup> A estrutura ajustada foi usada pela primeira vez no exercício do contraditório ao VI Relato Intercalar da Auditoria à implementação do SNC-AP e da ECE (Informação da UniLEO de 13/03/2019) e, como tal, não é coincidente com a do Relatório 13/2019 – 2.ª Secção – Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE, 21/03/2019.

Quadro 3 – Estado dos projetos do Plano de Implementação da LEO (julho 2019)

#	Projeto Descrição	2017				2018				2019				2020				Deveria estar	Está
		T1	T2	T3	T4														
<b>Eixo I – Gestão Previsional</b>																			
1.1	Modelo de medium term budget framework																	Concluído	Iniciado
1.2	Modelos de mapas e demonstrações orçamentais																	Concluído	Iniciado
1.3	Modelo de preparação das demonstrações financeiras previsionais																	Concluído	Não iniciado
1.4	Novo modelo de proposta de OE (inclui sistema de informação)																	Concluído	Iniciado
1.5	Modelo de orçamentação por programas (inclui classificador)																	Em implementação	Não iniciado
1.6	Modelo de custeio associado à orçamentação por programas																	Em implementação	Não iniciado
<b>Eixo II – Gestão da Tesouraria Pública</b>																			
2.1	Documento contabilístico de cobrança																	Concluído	Em implementação
2.2	Modelo gestão de tesouraria (componente central)																	Em implementação	Iniciado
2.3	Faturação eletrónica - inbound																	Em implementação	Finalizado
2.4	Faturação eletrónica - outbound																	Em implementação	Finalizado
2.5	Modelo de gestão de riscos																	Em implementação	Não iniciado
<b>Eixo III – Controlo da Execução</b>																			
3.1	Quadro de indicadores orçamentais e económico-financeiros																	Concluído	Iniciado
<b>Eixo IV – Controlo Interno e Auditoria Pública</b>																			
4.1	Novo modelo institucional de controlo financeiro e auditoria																	Concluído	Não iniciado
4.2	Definição e desenvolvimento dos referenciais de controlo financeiro e auditoria																	Concluído	Não iniciado
<b>Eixo V – Contabilidade e Contas Públicas</b>																			
5.1	Sistema central de contabilidade e contas públicas																	Concluído	Em implementação
5.2	Entidade Contabilística Estado																	Concluído	Iniciado
5.3	Modelo de prestação de contas das entidades públicas																	Concluído	Iniciado
5.4	Novo modelo da Conta Geral do Estado																	Concluído	Não iniciado
5.5	Novo modelo de Contas Nacionais																	Em implementação	Não iniciado
<b>Eixo VI – Regulamentação Jurídica</b>																			
6.1	Revisão da legislação e nova legislação decorrente da implementação da LEO*																	Em implementação	Iniciado
<b>Eixo VII – Gestão da Mudança e Comunicação</b>																			
7.1	Estratégia de gestão da mudança																	Em implementação	Em implementação

\* Incluem-se aqui, designadamente, a Regulamentação do modelo de controlo interno das entidades públicas, do modelo de certificação legal das demonstrações orçamentais, da formação inicial e subsequente do contabilista pública e a revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas que a UniLEO integra nos Eixos IV e V mas sem apresentar o respetivo cronograma.

Legenda

 Fase de conceção  Fase de implementação

Estados dos projetos

Não iniciado – Iniciado – Em implementação – Finalizado

Fonte: Informações da UniLEO de 24/06/2019 e 16/07/2019.

Um dos projetos basilares do processo de implementação da LEO é o 6.1 – Revisão da legislação e nova legislação, agora integrado no Eixo VI – Regulamentação Jurídica, que não fora autonomizado no plano inicial. São particularmente graves os atrasos na aprovação de diplomas complementares à LEO, ao SNC-AP, designadamente os relativos à operacionalização da ECE, às normas de consolidação da CGE, aos requisitos jurídicos do contabilista público e ao modelo de elaboração e certificação das demonstrações orçamentais.

Com efeito, não se registou qualquer avanço na revisão e aprovação de diplomas basilares, designadamente: Lei de Bases da Contabilidade Pública, Regime de Administração Financeira do Estado, orçamentação por programas, classificadores, Lei-quadro dos Institutos Públicos, Organização da Administração Direta do Estado, Quadro Plurianual de Programação Orçamental, Regime de Gestão de Tesouraria do Estado, Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado e regulamentação da certificação legal das demonstrações orçamentais. Esta indefinição do quadro legal obsta à execução dos projetos previstos.

É de notar que não existem ainda os novos modelos de proposta de Orçamento do Estado (necessários já no decurso de 2020 para a aplicação da LEO em 2021)<sup>1</sup>, de preparação das demonstrações financeiras previsionais nem da CGE.

A UniLEO refere que *“se encontra a decorrer uma avaliação das prioridades e forma de estruturação de projetos”* motivada designadamente pelas *“lições adquiridas até à data com a implementação da Reforma”*.<sup>2</sup> Neste âmbito, alguns projetos apresentam estados de execução mais atrasados do que o anteriormente reportado pela UniLEO. Porém, não foram ainda introduzidas quaisquer alterações no plano de implementação que pudessem constituir medidas corretivas para os atrasos nem as causas destes foram devidamente avaliadas.

### 3.2.2. Trabalhos concluídos ou em desenvolvimento

**Encontram-se concluídos alguns documentos conceptuais dos modelos a implementar, os sistemas para emissão e receção de faturas eletrónicas pelas Administrações Públicas estão operacionais, iniciou-se o processo de prestação de contas em SNC-AP.**

Desde setembro de 2018, os trabalhos para a implementação da LEO concretizaram-se, designadamente, nos seguintes resultados<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> Embora tenha sido elaborado o caderno de requisitos funcionais do Sistema de Informação Previsional (sistema para a receção da informação previsional, plurianual e anual), que incorpora esta matéria, e está em fase de revisão.

<sup>2</sup> UniLEO – Informação de 24/06/2019.

<sup>3</sup> UniLEO – Informação de 24/06/2019.

## Eixo I – Gestão Previsional

---

- ◆ Anteprojeto do diploma legal que revê os classificadores orçamentais; os modelos de mapas e demonstrações orçamentais (em revisão);
- ◆ Caderno de requisitos funcionais do sistema de informação previsional (em revisão);
- ◆ Levantamento inicial e análise de práticas internacionais de modelos do quadro plurianual de receita e despesa pública (iniciado);
- ◆ Contratualização do apoio do SRSS<sup>1</sup> para a definição de um modelo de orçamentação por programas e a utilização da contabilidade de gestão para a sua implementação bem como para a definição de um modelo de quadro plurianual de receita e despesa pública, envolvendo consultores da OCDE.

## Eixo II – Gestão da Tesouraria Pública<sup>2</sup>

---

- ◆ Portal de monitorização e controlo da fatura eletrónica na Administração Pública (FE-AP) em produtivo (desde 31/05/2017) e portal colaborativo de fornecedores Business to AP (B2AP) em versão piloto (desde 02/01/2019);
- ◆ Aplicação da funcionalidade no GeRFiP para emissão de faturas eletrónicas;
- ◆ Requisitos para o DCC e catálogo de receitas (versão draft) e em implementação uma fase de testes com a GNR;
- ◆ *Concept papers* no âmbito da gestão de tesouraria e receita não fiscal enviados à tutela em março de 2019<sup>3</sup>.

## Eixo III – Controlo da Execução

---

- ◆ Quadro de indicadores orçamentais e económico-financeiros (versão draft).

## Eixo IV – Controlo Interno e Auditoria Pública

---

- ◆ Manual de processos contabilísticos e de controlo interno (em preparação);
- ◆ Certificação de aplicações de contabilidade pública: uma reunião de trabalho com a AT;
- ◆ Certificação legal das demonstrações orçamentais: sete reuniões de trabalho com a DGO, a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC), a Inspeção Geral de Finanças (IGF) e o TC como observador;
- ◆ Sistematização dos princípios básicos que norteiam a implementação de um sistema de controlo (iniciada).

## Eixo V – Contabilidade e contas públicas:

---

- ◆ S3CP em produção, tendo sido definidos os seus requisitos técnicos e funcionais, através da Norma Técnica 1/2017, para a integração dos sistemas de informação contabilística utilizados pelas entidades públicas;
- ◆ Celebrados três protocolos para prestação única de informação setorial (com a Direção-Geral das Autarquias Locais, Instituto de Gestão Financeira da Educação e Administração Central do Sistema de Saúde)<sup>4</sup> estando a ser avaliados os *“próximos passos designadamente quanto robustecimento tecnológico face à necessidade de escalabilidade de processamento e desenvolvimento de novas funcionalidades no âmbito do tratamento da informação”*;
- ◆ Novas instruções de prestação de contas emitidas pelo TC<sup>5</sup> e disponibilização da correspondente plataforma eletrónica, para o processo de prestação de contas de 2018, que permitiu a receção de 1082 contas em SNC-AP (num universo de 5211 contas prestadas ao TC<sup>6</sup>, abrangendo entidades dos setores da administração central, regional e local, segurança social, setor empresarial do Estado, associações, fundações e cooperativas);
- ◆ Neste âmbito, foram também entregues em SNC-AP as contas dos órgãos de soberania Assembleia da República e Presidência da República, com Parecer favorável do Tribunal;

---

<sup>1</sup> *Structural Reform Support Service* da Comissão Europeia.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 3.4.

<sup>3</sup> Elaborados com o apoio do SRSS da Comissão Europeia e de consultores do Banco Mundial.

<sup>4</sup> Os regimes de envio desta informação estão previstos no art. 28.º do DLEO 2019 (DL 84/2019 de 28/06).

<sup>5</sup> Instrução n.º 1/2019 – PG, de 13/02.

<sup>6</sup> Âmbito de aplicação do SNC-AP, ainda que abranja entidades dispensadas da sua aplicação em 2018.

- ◆ A plataforma eletrónica do TC para prestação de contas anuais funciona como ponto único de recolha, sendo a informação validada pelo S3CP no que se refere às regras da Norma Técnica 1/2017 da UniLEO e pelo TC na informação adicional prevista nas referidas instruções. Esta informação é disponibilizada automaticamente ao MF e restantes entidades protocoladas;
- ◆ Em 2019, continuam excecionados da adoção do SNC-AP a segurança social, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e a Casa Pia de Lisboa; as autarquias locais estão obrigadas a iniciar o reporte de informação à DGAL a partir de 01/07/2019<sup>1</sup>;
- ◆ Identificação das transações e definição de políticas contabilísticas para a ECE (em curso);
- ◆ Revisão dos documentos produzidos no âmbito do projeto financiado pelo Eurostat<sup>2</sup>, do caderno de requisitos funcionais do módulo de alterações orçamentais e do Manual de consolidação para as Administrações Públicas.

### 3.3. Entidade Contabilística Estado

**A UniLEO não tem um plano para operacionalizar a implementação da ECE nos termos da LEO, nem um prazo definido para o ter, e continuam por concretizar etapas essenciais.**

O Tribunal tem vindo a acompanhar o desenvolvimento dos projetos necessários à concretização da ECE<sup>3</sup> e identificar os constrangimentos que obstam à sua completa e efetiva implementação, dado constituir um elemento fundamental para assegurar a elaboração da CGE nos termos previstos na LEO.

Em sede de auditoria verificou-se que continuam por concretizar etapas essenciais para a operacionalização da ECE, o que não permite cumprir os prazos atualmente em vigor, designadamente a apresentação do primeiro orçamento relativo ao exercício de 2021, bem como as demonstrações intercalares, estando a primeira prestação de contas prevista para 2022 (relativa ao exercício de 2021). Como etapas essenciais que continuam por operacionalizar destaca-se:

- ◆ A identificação de todas as entidades agentes do Estado relevantes, sendo que, até ao presente, apenas foram identificadas oito<sup>4</sup>;

Em contraditório, a UTAP refere que “(...) não é claro para a UTAP que esta Unidade seja uma verdadeira «entidade agente do Estado», entendida como destinatária e aplicadora das novas regras contabilísticas. Pelo contrário, o papel da UTAP, neste contexto, tem sido sobretudo o de clarificar o enquadramento e fluxos financeiros específicos dos contratos de PPP de forma a apoiar a respetiva contabilização no âmbito do SNC-AP.”

<sup>1</sup> Art.s 108.º e 28.º n.º 2, al. a) do DLEO 2019, respetivamente.

<sup>2</sup> Manual de contabilidade e relato; Manual de consolidação; Regulamento de transações e da estratégia para a conclusão do perímetro contabilístico da ECE; Software contabilístico de suporte às operações da ECE; Levantamento de requisitos e instalação da versão standard do sistema de informação.

<sup>3</sup> Representação contabilística das receitas, despesas, ativos, passivos, rendimentos e gastos que se referem ao Estado, enquanto ente soberano em que diferentes agentes atuam por sua conta e nome – Cfr. NCP 26 - Contabilidade e Relato Orçamental, §3.

<sup>4</sup> A UniLEO admite que no “decurso dos trabalhos que venham a decorrer (...) poderão ser identificados outros agentes do Estado relevantes”, mas não identificou nenhum novo agente desde setembro de 2018. Informação de 24/06/2019.

Note-se que a UTAP vem identificada como atuando como agente do Estado no Modelo Conceptual da ECE que prevê que o levantamento, classificação e registo dos ativos de concessão de serviços seja realizado *“em ligação estreita com a UTAP e com a DGTF, dado reunirem, em conjunto, a informação e as condições para a gestão e controlo dos acordos de concessão de serviços”*.

Esta situação é bem demonstrativa de que o processo de identificação das entidades com intervenção na prestação de informação relevante à ECE está ainda por concluir.

- ◆ O sistema de suporte à contabilidade e relato, que não teve nenhum desenvolvimento relevante desde fevereiro de 2018<sup>1</sup>: o sistema que existe atualmente é somente um piloto com âmbito restringido ao *“reconhecimento contabilístico em SNC-AP das transações e eventos inerentes ao capítulo 70 do orçamento de Estado, gerido pela DGO”*<sup>2</sup>, cujas contabilizações são feitas direta e manualmente<sup>3</sup>, por não estarem desenvolvidos interfaces entre o sistema de informação da ECE e o da DGO.

Note-se que o sistema a implementar deverá assegurar, como determina a LEO, a reconciliação diária entre a informação bancária e a contabilidade, pelo que a implementação da ECE implica a comunicação de inputs com origem em sistemas de informação externos e atualizáveis de forma automática.<sup>4</sup>

- ◆ O levantamento dos processos a integrar contabilisticamente na ECE está longe de estar concluído, não havendo desenvolvimentos significativos desde setembro de 2018 e não se conhecendo, nesta fase, *“as reais necessidades de informação”*<sup>5</sup> da ECE. Parte da dificuldade reside no facto de a UniLEO esperar das entidades agentes do Estado uma atitude mais pró-ativa no levantamento dos processos<sup>6</sup>, ao passo que alguns destes referem não ter sido chamados a intervir<sup>7</sup>.
- ◆ Não está concluída a definição de procedimentos para a prestação de informação pelas oito entidades agentes do Estado e subsequente estimativa de necessidades de desenvolvimento ou adaptação dos sistemas de informação locais. Em sede de auditoria constatou-se que:

---

<sup>1</sup> Data do reporte mensal mais recente enviado ao Eurostat. Relatório final da execução do projeto (*Revised report on the execution of the Project Proposal exposed in Grant Agreement 02113.2015.003-2015.255*), p. 17.

<sup>2</sup> UniLEO – Informação de 24/06/2019. Não se cumpre o âmbito previsto na LEO para a ECE, designadamente, (i) o património de terrenos, edifícios, concessões, propriedades de investimento, ativos intangíveis, participações financeiras e empréstimos do Estado a terceiros geridos pela DGTF; (ii) a aplicação das disponibilidades da tesouraria do Estado geridas pelo IGCP; (iii) a especialização do rendimento de impostos e direitos aduaneiros geridos pela AT; (iv) a dívida direta do Estado assim como dos juros a pagar geridos pelo ICGP ou (v) as parcerias público-privadas geridas pela UTAP.

<sup>3</sup> UniLEO – Informação de 16/07/2019

<sup>4</sup> Art. 55.º, alínea d) da LEO.

<sup>5</sup> UniLEO – Informação de 24/06/2019.

<sup>6</sup> UniLEO – Informação de 24/06/2019: *“Importa salientar que no âmbito do levantamento de processos já efetuado haverá trabalho a desenvolver a montante pelas entidades que atuam como agentes do Estado Português, com impacto tanto ao nível dos processos como dos sistemas de negócio”*.

<sup>7</sup> A AD&C informa que continua a *“aguardar instruções por parte da UniLEO”*, a DGTF que continua a *“aguardar que a UniLEO marque as necessárias reuniões de trabalho”*, a IP que *“não foram ainda efetuados pedidos específicos de informação (...) relativos a este tema”*.

- ◇ No caso da AT, foram realizadas 21 reuniões de trabalho<sup>1</sup>, sendo de esperar alterações significativas nos sistemas de informação<sup>2</sup>;
- ◇ Com o IGCP foram realizadas 16 reuniões de trabalho<sup>3</sup>, considerando a UniLEO que a primeira relação entre sistemas se deva vir a concretizar com os sistemas de gestão da dívida. Porém, apesar de se tratar de um desenvolvimento importante no projeto, não está prevista nenhuma data concreta para testar esse fluxo de informação;  
Em contraditório, o IGCP refere que *“continua a reunir com a UniLEO, com uma periodicidade semanal”* e que *“em breve, estarão finalizados os documentos (...) relativos às regras de contabilização em SNC-AP, associadas aos produtos de aforro”*.
- ◇ Não obstante caber à DGTF a gestão do património imobiliário e financeiro do Estado, os trabalhos de identificação dos processos e contabilizações da responsabilidade da DGTF com impacto na contabilidade da ECE não foram ainda iniciados<sup>4</sup>, não tendo também havido qualquer reunião de trabalho sobre procedimentos de prestação de informação.<sup>5</sup>
- ◇ Outras entidades agentes do Estado apresentam níveis de desenvolvimento básicos desde setembro de 2018.<sup>6</sup>

Estes atrasos, tão significativos, condicionam a existência de um período experimental que permita testar os requisitos técnicos e institucionais dos fluxos de informação entre os sistemas de informação dos agentes do Estado e o sistema de suporte à ECE, constituindo um risco para a plena implementação da LEO.

Considerando as indefinições e o estado muito rudimentar de alguns desenvolvimentos deste projeto, torna-se premente reiterar a necessidade de um plano para a implementação total da ECE que inclua requisitos técnicos e institucionais indispensáveis. Mesmo considerando o período transitório previsto na IPSAS 33<sup>7</sup>, os trabalhos a desenvolver deverão assegurar, desde o início, a

<sup>1</sup> Neste âmbito, ocorreram 21 reuniões (17 com a UniLEO e 4 internas) entre setembro de 2018 de junho de 2019. A AT informa que estão identificados os *“seguintes acontecimentos passíveis de ser transmitidos à ECE: Liquidações, Anulações, Reembolsos, Restituições, Cobrança, Adiantamentos por Conta, Retenções na Fonte, Juros a Favor do Estado, Garantias, Coimas, Juros a Favor do Contribuinte, Indeminizações por Prestação de Garantia Indevida, Despesa Fiscal. Relativamente a estes acontecimentos estão a ser definidos, a título de exemplo o reconhecimento do rendimento (decorrente das liquidações), bem como a relevação de ativos (liquidações a receber)”*, que *“[c]onstituem ainda eventos a serem reportados à ECE, as diferentes operações de intermediação realizadas pela AT enquanto agente do Estado”* e que *“[e]stão em curso os documentos de trabalho relativos ao IRC, IECs, ISV, Imposto do Selo, IMT, IUC, IVA e Processo de Contraordenações”* (AT – informação de 07/08/2019).

<sup>2</sup> UniLEO – Informação de 24/06/2019.

<sup>3</sup> Decorreram entre setembro de 2018 e junho de 2019. O IGCP informa que *“[j]á foram identificados alguns grupos de operações que serão transmitidas”*, que *“para todos os instrumentos de dívida identificados estão a ser definidos os respetivos critérios de mensuração e reconhecimento para ativos, passivos, rendimentos, gastos, receitas e despesas, onde se incluem todas as fases dos respetivos processos, quando aplicáveis”* e que *“Já foram analisados os instrumentos de dívida atualmente existentes e identificados os respetivos processos com impacto contabilístico”*. Essa informação deverá ser incluída na documentação final a produzir (IGCP – informação de 29/07/2019).

<sup>4</sup> UniLEO – Informação de 24/06/2019.

<sup>5</sup> DGTF – Informação de 23/07/2019.

<sup>6</sup> DGO, ADC, DGPC, IP, UTAP.

<sup>7</sup> A referida IPSAS (Norma Internacional de Contabilidade para o Sector Público) permite a adoção, num período transitório máximo de três anos, de exceções ao reconhecimento e mensuração de determinados ativos e passivos.

inclusão de um conjunto de operações materialmente relevante, sob pena de comprometer a elaboração da CGE nos termos previstos na LEO.

Tudo isto se agrava pelo facto da implementação da ECE vir a ser “objeto de revisão e recalendarização”, que depende “do modelo e do processo de implementação da reforma da Gestão das Finanças Públicas em curso” sobre o qual a UniLEO precisará de refletir<sup>1</sup>.

### 3.4. Gestão da Tesouraria Pública

**Dos cinco projetos essenciais à operacionalização da gestão da tesouraria pública dois estão finalizados e um em fase piloto, porém o projeto mais estrutural está apenas iniciado.**

O modelo de gestão da tesouraria pública baseia-se em três elementos fundamentais, previstos na LEO:

- ◆ O princípio da unidade de tesouraria para a administração central<sup>2</sup>, que consiste na centralização e manutenção dos dinheiros públicos (caixa e equivalentes de caixa) na tesouraria central do Estado, contemplando ainda a sua gestão integrada com a da dívida pública direta do Estado.<sup>3</sup>
- ◆ A ECE deve elaborar orçamentos de tesouraria e dispor de um modelo de gestão que permita: i) assegurar que existem disponibilidades financeiras suficientes para liquidar as obrigações que se vão vencendo; ii) maximizar o retorno da tesouraria disponível; iii) a gestão eficiente dos riscos financeiros; iv) a reconciliação diária entre a informação bancária e a contabilidade por fonte de financiamento. As entidades públicas elaboram, também, orçamentos de tesouraria, com os mesmos objetivos, a remeter mensalmente à ECE<sup>4</sup>.
- ◆ Compete às entidades gestoras dos programas orçamentais, no âmbito da monitorização e controlo da gestão da tesouraria, elaborar os orçamentos de tesouraria de cada programa e preparar a informação de tesouraria consolidada.<sup>5</sup> Porém, ainda não foi estabelecido o regime jurídico da entidade gestora, que deveria ter sido aprovado até 12/03/2016<sup>6</sup>.

A gestão da tesouraria pública, no contexto da reforma em curso, terá o seu desenvolvimento de acordo com o previsto no Eixo II – Gestão da Tesouraria Pública, do Plano de Implementação da

<sup>1</sup> A reavaliação da ECE terá em conta os resultados dos trabalhos planeados iniciar em setembro de 2019, no âmbito do Quadro Plurianual de Programação - *Medium-Term Budgetary Framework* (MTBF) e Orçamentação por Programas - *Performance Budgeting and Reporting*, com assistência técnica suportada pelo SRSS; Projetos no âmbito de “*Commitment Management/ Control*”, “*Cash management/Cash flow forecasting system for central administration in Portugal*” e “DCC” (UniLEO – informação de 24/06/2019 e 16/07/2019). Note-se que a equipa de projeto da ECE continua a ter afetos apenas dois técnicos (UniLEO – Informação de 24/06/2019), o que foi considerado uma limitação do projeto pela UniLEO (Informação de 13/03/2019, em sede de contraditório).

<sup>2</sup> Em situações excecionais devidamente fundamentadas, a pedido do serviço ou organismo, o IGCP pode autorizar a dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, pelo prazo máximo de dois anos, dando conhecimento à DGO – Cfr. art. 115.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2019 (DL 84/2019, de 28/06).

<sup>3</sup> Art. 54.º da LEO 2015.

<sup>4</sup> Art. 55.º da LEO 2015.

<sup>5</sup> Alíneas c) e f) do art. 48.º da LEO 2015.

<sup>6</sup> N.º 4 do art. 48.º da LEO 2015 e n.º 1 do art. 8.º da Lei 151/2015, de 11/09.

LEO<sup>1</sup>. Estes desenvolvimentos passam pela concretização de 5 projetos: 2.1 – Documento contabilístico de cobrança; 2.2 – Modelo gestão de tesouraria (componente central); 2.3 – Faturação eletrónica – *inbound*; 2.4 – Faturação eletrónica – *outbound*; 2.5 – Modelo de gestão de riscos.

O projeto basilar à concretização deste Eixo é o 2.2 – Modelo gestão de tesouraria (componente central), no entanto, ainda não apresenta resultados, uma vez que depende dos regimes financeiros que resultarem da revisão, por realizar, da Lei de Bases da Contabilidade Pública e da avaliação, a efetuar juntamente com o Governo, das propostas de consultores da OCDE e Banco Mundial<sup>2</sup>, bem como da avaliação dos projetos em curso relativos à fatura eletrónica e documento contabilístico e de cobrança.

Por sua vez, os projetos 2.3 – Faturação eletrónica – *inbound* e 2.4 – Faturação eletrónica – *outbound* foram considerados finalizados, e o 2.1 – Documento contabilístico de cobrança, em fase piloto<sup>3</sup>, sendo objeto de apreciação no âmbito da auditoria em curso, conforme se detalha nos subpontos seguintes.

### 3.4.1. Fatura eletrónica

**Implementação gradual das obrigações de receber e emitir faturas eletrónicas – desde 18/04/2019 a receção é obrigatória para as entidades da administração direta do Estado e institutos públicos.**

O Relatório do Orçamento do Estado de 2019 (ROE 2019) salienta que a introdução da Fatura Eletrónica (FE) na Administração Pública<sup>4</sup> potencia a otimização da gestão da tesouraria e a reforma da gestão da tesouraria pública preconizada pela LEO 2015<sup>5</sup>. A FE é uma fatura emitida, transmitida e recebida num formato eletrónico estruturado que permite o seu tratamento automático e eletrónico<sup>6</sup>. A estrutura dos dados obedece a um modelo *standard* europeu, que permite o envio da fatura do sistema do vendedor para o do comprador, sem necessidade de inserção manual.

<sup>1</sup> Na sua versão atual: cfr. Quadro 3 – Cronograma revisto e situação dos projetos definidos para implementação da LEO, projetos do Eixo II – Gestão da Tesouraria Pública.

<sup>2</sup> Com financiamento pelo SRSS da Comissão Europeia, estão em curso os projetos "*Medium-Term Budget Framework*" (OCDE), "*Performance Budgeting and Reporting*" (OCDE) e "*Management and Control System, Cash Forecasting and Non-Tax Revenue Collection and Accounting*" (Banco Mundial). No âmbito da previsão dos fluxos de tesouraria, os consultores do Banco Mundial apresentaram à UniLEO um documento que descreve diferentes abordagens internacionais e uma nota conceptual para essa previsão, tendo em conta o ponto de partida em Portugal. Este documento identifica as necessidades de informação<sup>2</sup>, apresenta sugestões para a organização da função de previsão de fluxos financeiros no Ministério das Finanças e propõe uma introdução faseada do modelo.

<sup>3</sup> 2.1 - Documento Contabilístico e de Cobrança (DCC).

<sup>4</sup> O seu regime encontra-se previsto no CCP, no DL 111-B/2017, de 31/08 (que procedeu à transposição da Diretiva 2014/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos) e no DL 123/2018, de 28/12, que define o modelo de governação para a implementação da faturação eletrónica nos contratos públicos.

<sup>5</sup> ROE 2019 p. 27 e 33.

<sup>6</sup> N.º 1 do artigo 2.º, da Diretiva 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril.

A implementação da FE enquanto programa de transformação digital visa a normalização, otimização e automatização processual do ciclo da despesa<sup>1</sup> e da receita. Com a introdução da FE pretende-se agilizar e desmaterializar o relacionamento entre as entidades públicas, e destas com os agentes económicos privados, reduzir prazos de pagamento, custos de operação, de transação e garantir maior fiabilidade e transparência do processo.

O Código dos Contratos Públicos (CCP) estabelece os elementos que devem constar da FE, sem prejuízo de outros exigidos pela legislação fiscal, prevendo que a *“regulamentação dos aspetos complementares da faturação eletrónica é feita nos termos a definir por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas”*<sup>2</sup>, cuja publicação ocorreu em 05/09/2019<sup>3</sup>.

Na sequência dessa publicação, a eSPap<sup>4</sup> atualizou a 09/09/2019 as normas técnicas e funcionais para a troca de documentos eletrónicos, abrangendo o modelo de dados semânticos proposto para a Norma Portuguesa (CIUS-PT) e a lista de sintaxes a que deve respeitar a fatura eletrónica, no cumprimento da Norma Europeia EN 16931-2017, de 28 de junho de 2017<sup>5</sup>. Esta atualização, recente, obriga à revisão dos sistemas de informação das entidades públicas e também nos dos fornecedores do Estado.

No âmbito da contratação pública estão obrigados à receção da FE os seguintes contraentes<sup>6</sup>:

- ◆ serviços da administração direta do Estado, institutos públicos, regiões autónomas, autarquias locais, entidades administrativas independentes, Banco de Portugal, fundações públicas, associações públicas e associações públicas maioritariamente financiadas ou controladas pelas entidades públicas anteriormente referidas;<sup>7</sup>
- ◆ outros organismos de direito público e pessoas coletivas criados especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral que sejam maioritariamente financiadas ou controladas por organismos públicos que celebrem contratos qualificados como contratos administrativos ou submetidos a um regime substantivo de direito público;<sup>8</sup>

<sup>1</sup> O projeto FE *inbound*, no âmbito do Plano de Implementação da LEO, visa aproveitar a obrigatoriedade de emissão de FE imposta pelo CCP para a otimização da gestão da tesouraria e a sua reforma na componente da despesa, através da desmaterialização do fluxo de informação do processo aquisitivo desde a intenção de aquisição ao pagamento.

<sup>2</sup> Art. 299.º-B, n.º 5 do CCP.

<sup>3</sup> Portaria 289/2019, de 05/09.

<sup>4</sup> Entidade responsável pela implementação da FE para as entidades públicas, emitir os requisitos técnicos e funcionais que suportam esta implementação, bem como desenvolver *“instrumentos de suporte à gestão da mudança para apoio às mencionadas entidades na implementação da faturação eletrónica”* (art. 3.º do DL 123/2018, de 28/12).

<sup>5</sup> Documentação de 09/09/2019 <https://www.espap.gov.pt/spfin/Paginas/spfin.aspx#maintab5> e [https://www.espap.gov.pt/Documents/servicos/sp\\_fin/Guia\\_Modelo\\_Dados\\_Semanticos\\_Documentos\\_FE\\_CIUS-PT\\_V1.0.0.pdf](https://www.espap.gov.pt/Documents/servicos/sp_fin/Guia_Modelo_Dados_Semanticos_Documentos_FE_CIUS-PT_V1.0.0.pdf).

<sup>6</sup> Não é exigida a receção da FE em contratos declarados secretos ou acompanhados de medidas especiais de segurança (art. 299.º-B, n.º 2 do CCP).

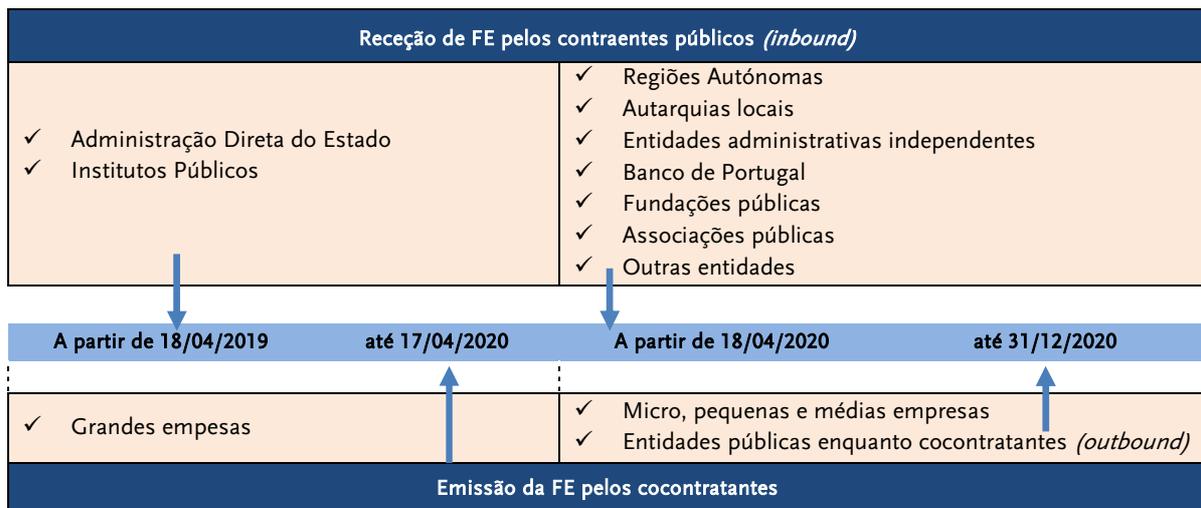
<sup>7</sup> Art. 9.º do DL 111-B/2017, de 31/08, na redação dada pelo DL 123/2018, de 28/12, conjugado com os arts. 2.º n.º 1 e 3.º n.º 1 a) do CCP.

<sup>8</sup> Art. 9.º do DL 111-B/2017, de 31/08, na redação dada pelo DL 123/2018, de 28/12, conjugado com os arts. 2.º n.º 2 e 3.º n.º 1 a) b) do CCP.

- ◆ entidades públicas ou privadas que celebrem contratos no exercício de funções públicas, com os respetivos poderes de autoridade (abrange designadamente as empresas públicas e concessionárias de obras ou serviços públicos).<sup>1</sup>

A complexidade inerente ao desenvolvimento da FE justifica uma disseminação gradual e faseada, com a definição de prazos diferenciados para os diferentes intervenientes e para o processo de receção e emissão da FE.

Quadro 4 – Prazos de implementação da Fatura Eletrónica



Fonte: Art. 9.º do DL 111-B/2017, de 31/08, alterado pelo DL 123/2018, de 28/12 e arts. 2.º e 3.º do CCP.

Os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos estão já obrigados a receber faturas eletrónicas desde 18/04/2019, sendo os restantes obrigados a partir de 18/04/2020. Quanto à emissão de FE, as grandes empresas estão obrigadas a emitir a partir de 18/04/2020 e as restantes entidades a partir do início de 2021, podendo começar logo que reúnam as condições técnicas.

### 3.4.1.1. Fatura eletrónica *inbound* (receção de faturas pelas entidades públicas)

**A obrigação de receber faturas eletrónicas não está assegurada: o portal para a sua receção é utilizado por apenas 43 entidades e o alargamento está pendente da emissão de requisitos técnicos e funcionais relativos à FE.**

O projeto abrange a uniformização, integração e automatização de processos do ciclo da despesa, diminuindo o tempo de tratamento dos documentos e os correspondentes custos de transação, operação e tecnológicos. A solução para a receção e o processamento de FE é disponibilizada através do Portal FE-AP, que entrou em produção a 31/05/2017, para utilização:

- ◆ Pelas entidades públicas nas atividades de receção e conferência da fatura, designadamente, faturas e documentos retificativos em formato eletrónico, garantindo o controlo e

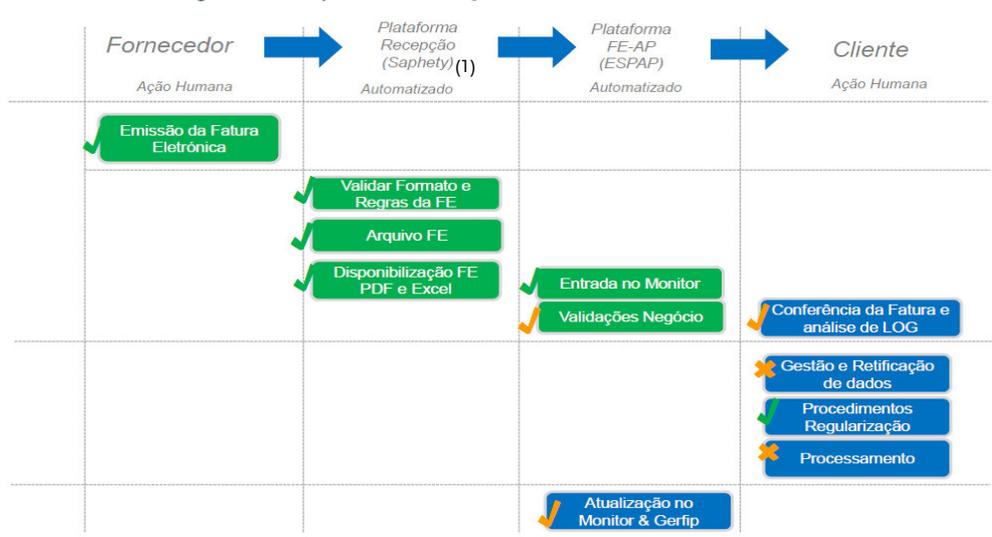
<sup>1</sup> Art. 9.º do DL 111-B/2017, de 31/08, na redação dada pelo DL 123/2018, de 28/12, conjugado com o art. 3.º n.º 2 do CCP.

monitorização da sua receção, validação, arquivo, conferência e processamento nos sistemas contabilísticos<sup>1</sup>, bem como a desmaterialização do diálogo com os fornecedores<sup>2</sup>.

- ◆ Pelos fornecedores da AP para o envio das respetivas faturas<sup>3</sup>. Para que estes possam acompanhar a entrega e evolução do estado dos documentos de faturação eletrónica no Portal FE-AP, foi também desenvolvido o Portal Business to AP (B2AP), em fase piloto (desde 02/01/2019) para um conjunto restrito de fornecedores. A disseminação do seu uso está pendente da introdução de melhorias em algumas funcionalidades (já identificadas na fase piloto).

O Portal FE-AP é de utilização obrigatória para as entidades vinculadas, correspondendo à administração direta do Estado e institutos públicos. As entidades voluntárias englobam as restantes entidades públicas, incluindo a Presidência da República, a Assembleia da República, a Procuradoria-Geral da República, os tribunais, as entidades administrativas independentes com funções de regulação, as entidades do setor público empresarial<sup>4</sup> e as instituições de ensino superior públicas. Estas entidades voluntárias podem aderir ao Portal FE-AP mediante a celebração de contrato de adesão com a eSPap.<sup>5</sup>

Figura 2 – Esquema de receção de fatura eletrónica no Portal FE-AP



(1) Empresa contratada para um conjunto de serviços complementares à solução FE-AP.  
Fonte: eSPap: Fatura Eletrónica na Administração Pública – Disseminação (09/03/2017).

<sup>1</sup> Integração direta com a solução GeRFiP ou, via *web services*, com qualquer sistema contabilístico ou de gestão documental.  
<sup>2</sup> Começou por ser utilizada como piloto por três organismos clientes da solução GeRFiP (Autoridade Tributária e Aduaneira, Agência para a Modernização Administrativa e Camões, IP).  
<sup>3</sup> Note-se que não é obrigatório que os fornecedores da AP possuam um sistema contabilístico que emita documentos de faturação em formato eletrónico de acordo com a norma europeia. O sítio da eSPap na internet sugere que, caso o fornecedor não tenha capacidade interna para desenvolver os formatos definidos na norma europeia deverá consultar um parceiro tecnológico para esse efeito.  
<sup>4</sup> Estas entidades apenas estão obrigadas à receção de FE no âmbito dos contratos celebrados no exercício de funções públicas, com os respetivos poderes de autoridade.  
<sup>5</sup> Art. 3.º do DL 123/2018, de 28/12. O valor a pagar pela utilização das soluções de faturação é aprovado por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, o que ainda não sucedeu, sendo gratuito até àquela aprovação (informação disponibilizada na página eletrónica da eSPap).

As entidades públicas e os fornecedores que o desejem devem solicitar a adesão ao Portal FE-AP através da página eletrónica da eSPap ou de email. Para as entidades públicas utilizadoras da solução GeRFiP<sup>1</sup> a integração com a solução FE-AP é direta. Para as que utilizam outros sistemas contabilísticos é necessário um projeto de implementação, sendo a comunicação entre o Portal e esses sistemas efetuada através de *web services*, disponibilizados num catálogo de serviços digitais desenvolvidos para suportar os processos de conferência e de contabilização<sup>2</sup>.

Quadro 5 – Utilização do portal FE-AP pelas entidades da AP e fornecedores

Ano	N.º de entidades			N.º de fornecedores		N.º de documentos registados
	Aderiu	Recebeu faturas	Solicitou adesão	Enviou faturas	Solicitou adesão	
2017	4	4	nd	4	nd	554
2018	4	4	nd	52	nd	4 442
2019 (até 21/08)	43	36	168	57	209	57 459

nd – não disponível

Fonte: eSPap (informação de 22/08/2019).

Em 2017 e 2018 decorreram experiências piloto com 4 entidades públicas, assistindo-se a um aumento gradual do número de fornecedores. O aumento da utilização do Portal FE-AP pelas entidades da AP (43 em 2019) não foi suficiente para assegurar o cumprimento da obrigação de receber FE já em vigor para as entidades da administração direta do Estado e institutos públicos.

Solicitaram adesão ao Portal FE-AP 168 entidades da AP, até 21/08/2019. Questionada quanto ao projeto de disseminação da utilização do Portal FE-AP, a eSPap informou que está prevista a disseminação “... por vagas, a planear após a publicação da regulamentação dos aspetos complementares da faturação eletrónica ...”, recentemente concluída<sup>3</sup>.

Em contraditório, a eSPap atualizou a informação remetida ao Tribunal, referindo que, desde 22/08, aderiram mais 28 entidades, estando 71 entidades a utilizar o Portal FE-AP e que “durante o mês de novembro, a ESPAP irá enviar um questionário a todas as entidades vinculadas” que ainda não aderiram, dado que até abril de 2020 “terão que ser integradas na plataforma de forma obrigatória”.

Está em desenvolvimento uma fase piloto da integração contabilística automática entre o Portal FE-AP e o GeRFiP, que terá associado o registo da fase *obrigação* do ciclo da despesa<sup>4</sup>. A solução em desenvolvimento, de forma simplificada, prevê a ligação da FE ao respetivo compromisso<sup>5</sup>, o pré-registo da FE no sistema contabilístico aquando da sua receção e o seu registo definitivo após

<sup>1</sup> Sistema integrado de gestão orçamental, financeira, patrimonial e logística, utilizado pela maioria dos serviços integrados e por serviços e fundos autónomos aderentes.

<sup>2</sup> Informação disponível na página eletrónica da eSPap.

<sup>3</sup> Com a Portaria 289/2019, de 05/09 e a divulgação dos requisitos técnicos e funcionais da FE pela eSPap a 09/09/2019.

<sup>4</sup> Foi apresentado o documento Projeto FE-AP Fase 2, de 21/02/2019 com a definição de requisitos e solução funcional para automatizar a integração da informação do Portal FE-AP no GeRFiP e noutros sistemas contabilísticos.

<sup>5</sup> Se este não existir previamente, prevê a possibilidade de gerar o processo de despesa.

validação (anulando o pré-registo). Prevê ainda que a informação quanto ao estado do documento no sistema contabilístico da entidade seja disponibilizada no Portal FE-AP.<sup>1</sup>

### 3.4.1.2. Faturação eletrónica *outbound* (emissão de faturas pelas entidades públicas)

**O sistema GeRFiP está preparado para emitir FE e foi utilizado por quatro entidades.**

A faturação eletrónica *outbound* visa permitir às entidades públicas utilizadoras do sistema GeRFiP, que sejam simultaneamente cocontratantes de outras entidades públicas, a emissão de FE nos termos do CCP, a sua integração contabilística e reconciliação bancária sem necessidade de intervenção humana. No âmbito do plano este projeto está concluído, estando o GeRFiP preparado para emitir faturas eletrónicas no modelo standard europeu, após parametrização, por cliente, do canal de saída das faturas emitidas<sup>2</sup>. São esperados ajustamentos por via dos requisitos técnicos e funcionais recentemente definidos pela eSPap e em função dos resultados do projeto piloto documento contabilístico de cobrança (Cfr. ponto 3.4.2).

Apesar da emissão de FE ainda não ser obrigatória para as entidades da AP, em 2019, quatro estão a utilizar esta funcionalidade do GeRFiP. É de destacar o volume de faturas emitido pelo Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses (54 201), que integrou o projeto piloto da FE *outbound* e teve por recetor o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça.

### 3.4.2. Documento contabilístico e de cobrança (DCC)

**O documento contabilístico e de cobrança (DCC), a utilizar nas receitas não fiscais, assenta num modelo conceptual em revisão. A avaliação do projeto piloto ocorrerá a partir de julho de 2020.**

O DCC visa desmaterializar a liquidação e cobrança das receitas não fiscais, assegurar a integração dos sistemas de informação do IGCP e do DCC com os sistemas contabilísticos<sup>3</sup> e contribuir para uma maior eficiência da gestão da Tesouraria. O seu desenvolvimento conceptual está em revisão e a UniLEO aguarda que o Banco Mundial apresente, até ao final de 2019, uma versão de nota conceptual<sup>4</sup>.

Na atual conceção, o DCC incorpora a informação de um catálogo de receita, incluindo a classificação financeira e orçamental associada a cada receita, e constitui-se como um identificador para gerir o ciclo de vida da receita.

<sup>1</sup> Comunicação da UniLEO, de 24/06/2019.

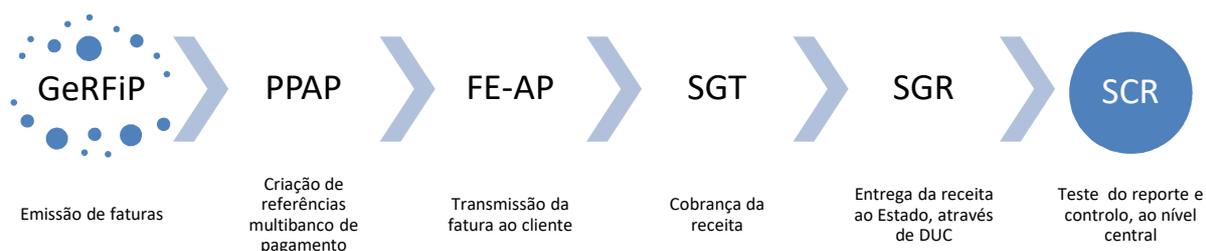
<sup>2</sup> Informação da eSPap de 22/08/2019.

<sup>3</sup> A emissão do DCC, sua cobrança, retificações (notas de débito ou de crédito) ou anulações devem gerar registos na contabilidade orçamental (ao nível da receita e dos recebimentos) e na contabilidade financeira (ao nível dos ativos e recebimentos).

<sup>4</sup> No âmbito do projeto "*Management and Control System, Cash Forecasting and Non-Tax Revenue Collection and Accounting*".

O DCC encontra-se a ser testado num organismo piloto (GNR), utilizando os sistemas de informação existentes, com os objetivos de i) recolher os requisitos de negócio técnicos a implementar numa futura plataforma<sup>1</sup>; ii) avaliar as necessidades de evolução dos sistemas existentes para suportar estes processos de negócio; iii) testar o reporte e controlo, ao nível central, da informação da receita liquidada e cobrada, de cada entidade e/ou das entidades beneficiárias da receita.

Figura 3 – Esquema simplificado do circuito de informação a testar



Fonte: elaboração DGTC.

Segundo a GNR, o piloto está a ser implementado com procedimentos de teste até ao final de 2019, prevendo-se a entrada em funcionamento no primeiro semestre de 2020, para três tipos de receita, escolhidos com fundamento no volume de negócios (certidões de acidente e emissão de pareceres) e no objetivo de testar a distribuição de receita repartida (coimas). A entrada em produção será efetuada com dados reais, em ambiente controlado, para alguns locais de emissão de receita, ainda a definir.

A avaliação do projeto e do seu impacto na emissão de FE e noutros sistemas de informação decorrerá após o período de teste, que termina em junho de 2020<sup>2</sup>.

### 3.4.3. Apreciação geral dos projetos

Os projetos da FE e DCC visam a qualidade da gestão da tesouraria e a articulação com a contabilidade, porém carecem de finalização, massificação da utilização e integração com outros desenvolvimentos no âmbito da implementação da LEO.

Os projetos acima apresentados baseiam-se numa lógica de interoperabilidade e integração de informação que visa minimizar a intervenção do utilizador na introdução de dados, permitindo que este se centre em operações de controlo e validação.

Estes projetos têm o potencial de contribuir para:

- ◆ A qualidade da informação a integrar na gestão da tesouraria das entidades da administração central e na sua tempestividade, bem como na visão e gestão consolidada dos recursos financeiros do setor público;

<sup>1</sup> A GNR tem vindo a colaborar com a introdução de casos práticos e descrição dos cenários de receita.

<sup>2</sup> Informação da eSPap de 22/08/2019.

- ◆ Melhorar a previsibilidade de recebimentos (a FE *outbound* e o DCC incluem prazos para cobrança) e pagamentos (as faturas *inbound* no Portal FE-AP incluem o prazo de pagamento) que, analisados em conjunto, melhoram a gestão da tesouraria;
- ◆ O desenvolvimento da articulação entre a tesouraria e a contabilidade, facilitando a reconciliação dos movimentos de tesouraria com os registos contabilísticos.

No entanto, para concretizar este potencial os projetos carecem de finalização, massificação da sua utilização e integração com projetos complementares. Quanto à finalização, os projetos FE terminados, podem vir a necessitar de ajustamentos em função de requisitos técnicos e funcionais e/ou de desenvolvimentos em projetos complementares de implementação da LEO. Por sua vez, a massificação da sua utilização não está ainda planeada.

O atual desenvolvimento destes projetos e o calendário apontado para o teste piloto do DCC (incluindo a avaliação, após junho de 2020), com potencial impacto nos sistemas existentes (designadamente na configuração da FE *outbound* no GeRFiP) e/ou na necessidade de criar sistemas de informação complementares, bem como a massificação do seu uso não assegura que possa entrar em funcionamento em 2021.

Por último, destaca-se que o âmbito de aplicação do atual regime da faturação eletrónica previsto no CCP não é coincidente com o do modelo de gestão de tesouraria (por exemplo, há contratos celebrados por entidades da administração central que não estão sujeitos à receção de FE), sendo de ponderar o impacto e repercussões desta situação no modelo de gestão da tesouraria a adotar.

#### 4. 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 art. 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo Parecer (atuado no processo de auditoria).

#### 5. EMOLUMENTOS

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

## 6. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas deliberaram, em plenário da 2ª Secção, o seguinte:

1. Aprovar o presente relatório.
2. Fixar o prazo, até ao final do mês de abril do próximo ano, para que o Senhor Ministro de Estado e das Finanças, após o *“planeamento das tarefas quanto à implementação da nova LEO”*, previsto concluir no final do primeiro trimestre de 2020, dê conhecimento circunstanciado ao Tribunal das decisões tomadas, bem como do acatamento e respetivo alinhamento com as recomendações formuladas pelo Tribunal no presente relatório, incluindo as dirigidas à Unidade de Implementação da Lei de enquadramento orçamental.
3. Reportar à Assembleia da República – Comissão de Orçamento e Finanças – sobre o acompanhamento das recomendações formuladas neste e em anteriores relatórios.
4. Ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
  - ◆ à Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República;
  - ◆ ao Ministro de Estado e das Finanças;
  - ◆ ao Secretário de Estado do Orçamento;
  - ◆ ao Coordenador da Unidade de Implementação da LEO;
  - ◆ ao Diretor-Geral do Orçamento;
  - ◆ ao Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública;
  - ◆ à Presidente da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública;
  - ◆ à Diretora-Geral do Tesouro e Finanças;
  - ◆ à Diretora-Geral do Património Cultural;
  - ◆ à Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira;
  - ◆ à Coordenadora da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos;
  - ◆ ao Presidente da Agência para o Desenvolvimento e Coesão;
  - ◆ ao Presidente da Infraestruturas de Portugal;
  - ◆ ao Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana.
5. Após a entrega do relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.
6. Tratando-se de um relatório intercalar, os emolumentos a pagar serão fixados pelo Tribunal no relatório final.
7. Remeta-se cópia deste relatório à Exma. Senhora Procuradora-Geral Adjunta, nos termos do art. 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art. 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, 20 de novembro de 2019.

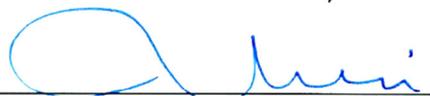
A Conselheira Relatora



(Ana Margarida Leal Furtado)

Os Conselheiros Adjuntos

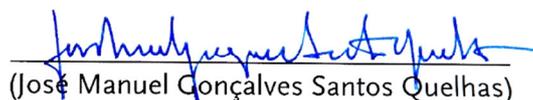
Fui presente  
A Procuradora-Geral Adjunta



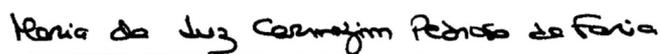
(Maria Manuela Basílio Luís)



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)



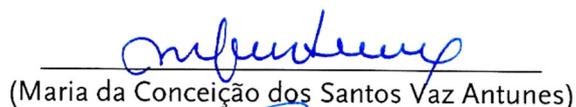
(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)



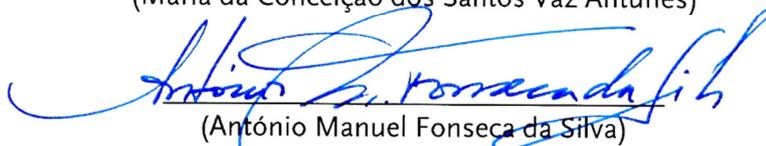
(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)



(António Manuel Fonseca da Silva)



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)



## PRINCIPAIS SIGLAS

Sigla	Entidade
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CGE	Conta Geral do Estado
DCC	Documento Contabilístico e de Cobrança
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
ECE	Entidade Contabilística Estado
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IRC	Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MF	Ministro das Finanças
OE	Orçamento do Estado
S3CP	Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas
SEO	Secretário de Estado do Orçamento
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SRSS	<i>Structural Reform Support Service</i>
TC	Tribunal de Contas
UniLEO	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos



# ANEXOS

## ANEXO 1 – ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

Quadro 6 – Acompanhamento das Recomendações dos Relatórios sobre a LEO, o SNC-AP e a ECE

Relatório	Recomendação	Destinatário	Situação
13/2016	<p>Recomendação 27 Reiterada do PCGE 2014</p> <p>A estratégia de implementação do SNC-AP deve incluir a definição clara dos responsáveis pela liderança do processo, objetivos e metas intermédias, bem como a definição dos meios (recursos humanos, organizativos e suporte informativo) que permitam o cumprimento das metas fixadas nos diplomas legais (...), tendo em vista não só a produção de demonstrações financeiras individuais, mas também as demonstrações financeiras consolidadas.</p>	MF	Parcialmente acolhida
6/2017	<p>Recomendação 1</p> <p>A estratégia de implementação do SNC-AP deve ser articulada com o processo de implementação da reforma da administração financeira do Estado e incluir a definição clara dos responsáveis pela liderança do processo, objetivos e metas intermédias e da gestão de riscos inerentes, bem como a definição dos meios (recursos humanos, organizativos e suporte informativo) que permitam o cumprimento das metas fixadas nos diplomas legais, tendo em vista a produção de demonstrações orçamentais e financeiras individuais e consolidadas.</p>	MF	Parcialmente acolhida
6/2017	<p>Recomendação 2</p> <p>A revisão e atualização do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado.</p>	MF	Não acolhida
6/2017	<p>Recomendação 3</p> <p>Que sejam tomadas medidas para minorar o risco de inadequada adaptação dos diferentes softwares ao normativo do SNC-AP, designadamente ao nível do controlo das operações.</p>	MF	Parcialmente acolhida
6/2017	<p>Recomendação 4</p> <p>Que seja equacionado o alargamento desta solução (função de contabilista público exercida por um contabilista certificado nas freguesias que apliquem o regime simplificado) a outras entidades de pequena dimensão.</p>	MF	Não acolhida
6/2017	<p>Recomendação 5</p> <p>A avaliação do acesso ao portal colaborativo por todos os utilizadores do SNC-AP.</p>	MF	Sem informação
22/2017	<p>Recomendação 1</p> <p>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.</p>	MF	Parcialmente acolhida
22/2017	<p>Recomendação 3</p> <p>A nomeação da entidade responsável pela preparação de contas consolidadas.</p>	MF	Não acolhida
22/2017	<p>Recomendação 4</p> <p>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.</p>	MF	Parcialmente acolhida
22/2017	<p>Recomendação 5</p> <p>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.</p>	UniLEO	Não acolhida

Relatório	Recomendação	Destinatário	Situação
22/2017	Recomendação 6 Assegurar o desenvolvimento atempado dos módulos críticos para a implementação do SNC-AP e cumprimento da LEO.	UniLEO	Não acolhida
23/2017	Recomendação 1 Atribua os recursos necessários à plena implementação da ECE, nos termos previstos na Lei de Enquadramento Orçamental, para o exercício orçamental de 2019.	MF	Prejudicada
23/2017	Recomendação 2 Determine um apropriado período experimental a todas as entidades que tenham de prestar informação à ECE que inclua todas as operações a reconhecer e mensurar, para definir os requisitos técnicos e institucionais necessários à efetiva e plena aplicação das disposições da Lei de Enquadramento Orçamental ao exercício orçamental de 2019.	MF	Não acolhida
23/2017	Recomendação 3 Enquanto entidade responsável pela gestão do projeto de implementação da ECE proceda ao seu efetivo e adequado acompanhamento identificando os principais riscos de incumprimento do âmbito e do prazo de conclusão das atividades, mensurando os desvios importantes e aplicando as medidas corretivas necessárias.	UniLEO	Não acolhida
23/2017	Recomendação 4 Divulgue a sua apreciação trimestral específica sobre a implementação do projeto da ECE contendo, no caso das atividades cujos serviços foram contratados a entidades externas, a apreciação dessas entidades.	UniLEO	Não acolhida
23/2017	Recomendação 5 Promova o adequado envolvimento no projeto de implementação da ECE de todas as entidades que atuando como agentes do Estado terão de prestar a informação necessária à contabilização das operações pela ECE.	UniLEO	Parcialmente acolhida
23/2017	Recomendação 6 Elabore e submeta a aprovação do membro do Governo responsável pela área do orçamento o regulamento interno de funcionamento da UniLEO.	UniLEO	Não acolhida
8/2018	Recomendação 1 Imprima celeridade ao processo de revisão e desenvolvimento do quadro legal e regulamentar indispensável à total implementação da LEO e do SNC-AP e promova a sua aprovação tempestiva, ainda que faseada.	MF	Reformulada
8/2018	Recomendação 2 Promova a recalendarização dos projetos e assegure a coordenação das vertentes legal, técnica e contabilística com impacto nos sistemas de informação, de forma a minimizar o prazo de implementação e o respetivo custo.	MF	Não acolhida
8/2018	Recomendação 3 Identifique e atribua as competências específicas às entidades coordenadoras dos programas orçamentais para o acompanhamento da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas.	MF	Não acolhida
8/2018	Recomendação 4 Promova a adoção das medidas necessárias para eliminar os constrangimentos setoriais específicos que ponham em causa a implementação do SNC-AP, como os já identificados nas freguesias, escolas do ensino não superior e serviços externos do MNE.	MF	Parcialmente acolhida
8/2018	Recomendação 5 Elabore e disponibilize instruções de preenchimento do questionário de transição, úteis para o incremento da fiabilidade das respostas, e desenvolva a aplicação de pesquisa, de forma a aperfeiçoar as consultas e a extração de listagens por questão, entidade e tipo de resposta, bem como o tratamento agregado dos custos reportados.	UniLEO	Prejudicada

A

Relatório	Recomendação	Destinatário	Situação
8/2018	Recomendação 6 Constitua as equipas indispensáveis ao desenvolvimento dos projetos do Plano de implementação da LEO, de forma a assegurar a sua execução tempestiva.	UniLEO	Não acolhida
8/2018	Recomendação 7 Promova junto das entidades competentes a designação formal dos membros das equipas dos Gabinetes da UniLEO.	UniLEO	Não acolhida
13/2019	Recomendação 1 Reavaliar o modelo de governação da UniLEO assegurando a liderança efetiva que garanta a condução eficaz das diversas fases de execução deste processo de reforma.	MF	Reformulada
13/2019	Recomendação 14 do PCGE 2017 Assegure a elaboração, em versão de teste, da conta da Entidade Contabilística Estado relativa a 2020, com vista a garantir os requisitos técnicos e institucionais necessários à efetiva e plena aplicação das disposições da Lei de Enquadramento Orçamental ao exercício de 2021.	MF	Não acolhida
13/2019	Recomendação 2 Assegurar que, relativamente à produção de efeitos de normativos ou instruções que impliquem alterações aos sistemas contabilísticos, sejam minimizados impactos retroativos nas operações de contabilidade.	UniLEO	Sem informação
13/2019	Recomendação 3 Instituir regras de articulação com as diversas entidades de forma a assegurar a concretização de cada um dos projetos do plano.	UniLEO	Não acolhida
13/2019	Recomendação 4 Reforçar o acompanhamento do processo de implementação do SNC-AP e da LEO com reuniões periódicas envolvendo os diversos atores.	UniLEO	Não acolhida

## ANEXO 2 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES

1. Ministro de Estado e das Finanças.....	42
2. Coordenador da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental .....	45
3. Presidente da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE.....	46
4. Diretora-Geral do Tesouro e Finanças.....	47
5. Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira.....	48
6. Coordenadora da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos .....	49
7. Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública.....	52
8. Presidente da Infraestruturas de Portugal, IP .....	53
9. Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana .....	54

AF

## 1. Ministro de Estado e das Finanças

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

Registo de entrada de correio eletrónico  
-----

Mensagem original

Email : [gabinete.ministro@mf.gov.pt](mailto:gabinete.ministro@mf.gov.pt)  
Data/hora : 2019-11-14 21:45:51  
-----

Registo nº : 17441/2019  
Data/hora : 2019-11-15 11:29:07  
Serviço : DAI  
Email : [dai@tcontas.pt](mailto:dai@tcontas.pt)  
N. Anexos : 3  
Anexos : image001.png;image002.png;oficio 1710-19.pdf  
\*\*\*\*\*

Exma. Senhora  
Auditora - Coordenadora  
Dra. Maria João Caldas

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete, Drº Bruno Pereira de enviar a V. Exa o ofício n.º 1710/2019, sobre o assunto em epígrafe.  
Com os melhores cumprimentos

**ENGRACIA SOARES**  
Coordenadora



**REPÚBLICA  
PORTUGUESA**

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO  
E DAS FINANÇAS

**GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS**  
Av. Infante D. Henrique, 1  
1149-009 Lisboa, PORTUGAL  
TEL + 351 21 881 68 75  
[www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)

AF

13 NOV 19 001710

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	29/10/2019	ENT.: 7538/2019 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Auditoria à implementação da Lei de Enquadramento Orçamental - evolução até agosto de 2019 - relato intercalar VII - Exercício do contraditório

Exmo Senhor

*Exulmora*

No âmbito da auditoria, sobre o assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de enviar a informação solicitada, referente ao exercício de contraditório da evolução até agosto de 2019.

Deste modo, relativamente às recomendações endereçadas, incluindo as remetidas à UniLEO, considera-se por bem informar o seguinte:

- De forma a dar sequência às recomendações do Tribunal considera-se necessário proceder a um aperfeiçoamento do modelo de governação e da UniLEO, em consonância com a resposta anteriormente remetida pelo gabinete do Ministro das Finanças no âmbito do Relato intercalar VII - Exercício do contraditório - UniLEO. No aperfeiçoamento do modelo de governação e da composição dos órgãos previsto na Lei 151/2015 (nova LEO), será reforçada a organização com base em princípios colaborativos.
- Mostrou a experiência que um modelo de projetos colaborativos se revelou ser o modelo mais capaz de gerar resultados e otimizar os recursos escassos, em especial os

AF



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

mais qualificados. É o caso da implementação da fatura eletrónica (inbound e outbound) ou o projeto Documento Contabilístico de Cobrança (DCC) que se encontra em curso. Por exemplo, no caso da fatura eletrónica (outbound), foi estabelecido um projeto colaborativo com UniLEO e ESPAP (das Finanças) e INLMCF e IGFEJ (da Justiça).

- No modelo governativo a definir ter-se-á em consideração uma gestão de equipas que permita incluir os técnicos mais especializados sem descapitalizar as instituições, não apenas no Ministério das Finanças, mas com transversalidade noutros Ministérios. Alguns projetos estão embrionários com a participação da UniLEO, ESPAP e DGO, e constarão do planeamento em curso.
- É neste âmbito de otimização dos recursos dos Estado que se equaciona a afetação, e quando necessário reforço, das equipas.
- A par deste processo, prevê-se finalizar até ao final do 1.º Trimestre de 2020 um planeamento de tarefas quanto à implementação da nova LEO, incluindo as constantes de recomendações específicas por serem matérias estruturantes, como é o caso da implementação da ECE. Este planeamento deve ser enquadrado com outros instrumentos de planeamento estratégico como as Grandes Opções do Plano e o Plano Nacional de Reformas.
- É muito relevante ter em conta que no processo de alterações que impactam com os indicadores fundamentais da República Portuguesa, o processo tem que ser cauteloso, e avaliado nas suas múltiplas implicações para não causar convulsões na informação financeira essencial da República.

Com os melhores cumprimentos, *L. Almeida Santos*

O Chefe de Gabinete

*Bruno Pereira*

Bruno Pereira

Cc: SEO

AF

## 2. Coordenador da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental

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

Registo de entrada de correio eletrónico  
-----

Mensagem original

Email : Tiago.Melo@unileo.gov.pt  
Data/hora : 2019-10-17 15:09:59  
-----

Registo nº : 15971/2019  
Data/hora : 2019-10-18 10:21:44  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 1  
Anexos : Auditoria à implementação da LEO - Relato intercalar VII.pdf  
\*\*\*\*\*

Exma Senhora  
Auditora-Coordenadora  
Departamento de Auditoria I  
TRIBUNAL DE CONTAS

Prezada Draª Maria João Caldas

Em resposta ao email infra, comunica-se que a UniLEO nada tem a acrescentar ao documento “Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019, RELATO INTERCALAR VII, PROC.º N.º 8/2019 2.ª SECÇÃO”.

Com os melhores cumprimentos  
Tiago Joanaz de Melo  
Coordenador da UniLEO

AF

### 3. Presidente 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 de correio eletrónico  
-----

Mensagem original

Email : edite.goncalves@igcp.pt  
Data/hora : 2019-10-17 16:06:11  
-----

Registo nº : 15972/2019  
Data/hora : 2019-10-18 10:26:42  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 1  
Anexos : image002.jpg  
\*\*\*\*\*

**Refº IGCP nº 16827/019**

Boa tarde,

Tendo presente o conteúdo do relato supra citado informamos que o IGCP continua a reunir com a UniLEO, com uma periodicidade semanal.

Mais informamos que, em breve, estarão finalizados os documentos, elaborados por esse grupo de trabalho, relativos às regras de contabilização em SNC-AP, associadas aos produtos de aforro.

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)

AB

#### 4. Diretora-Geral do Tesouro e Finanças

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

Registo de entrada de correio eletrónico  
-----

Mensagem original

Email : MJoao.Araujo@dgtf.gov.pt  
Data/hora : 2019-10-08 13:16:17  
-----

Registo nº : 15471/2019  
Data/hora : 2019-10-09 15:10:09  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 2  
Anexos : image001.jpg; Auditoria à implementação da LEO - Relato intercalar VII -  
Ponto 3.3.pdf  
\*\*\*\*\*

Exma Senhora Auditora-Coordenadora  
Dra. Maria João Caldas,

A Direção-Geral do Tesouro e Finanças nada tem comentários ao documento em anexo.

Com os melhores cumprimentos,



[www.dgtf.pt](http://www.dgtf.pt)

**Maria João Araújo**  
Diretora-Geral em substituição

Tel: +351 218846257 Fax: +351 218846252

AF

## 5. Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira

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

Registo de entrada de correio eletrónico  
-----

Mensagem original

Email : at@at.gov.pt  
Data/hora : 2019-10-11 15:00:09  
-----

Registo nº : 15632/2019  
Data/hora : 2019-10-11 15:42:08  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 0  
\*\*\*\*\*

Exma. Sra.

Dra. Maria João Caldas, Auditora-Coordenadora do Departamento de Auditoria I do TdC

No seguimento do e-mail infra, e decorrente da análise efetuada pela Área da Cobrança, encarrega-me a Sra. Diretora-Geral de transmitir não existir matéria para o exercício do contraditório por parte da AT relativamente ao Relatório elaborado no âmbito da Auditoria em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

Cláudia Afecto Dias  
Chefe de Divisão

### Gabinete Diretor Geral da AT

Rua da Prata, nº 10 - 2º - 1149-027 Lisboa  
Geral: (+351) 218 812 600  
CAT - Centro de atendimento telefónico - (+351) 217 206 707  
E-mail: [at@at.gov.pt](mailto:at@at.gov.pt) Visite-nos em [www.portaldasfinancas.gov.pt](http://www.portaldasfinancas.gov.pt)



AF

## 6. Coordenadora da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

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

Registo de entrada de correio eletrónico  
-----

Mensagem original

Email : Maria.Zagallo@utap.pt  
Data/hora : 2019-10-17 16:25:37  
-----

Registo nº : 15974/2019  
Data/hora : 2019-10-18 10:28:01  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 1  
Anexos : Com UTAP\_2019\_018.pdf  
\*\*\*\*\*

Exma. Senhora Auditora-Coordenadora  
Dra. Maria João Caldas,

Tendo a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos sido notificada para, querendo, se pronunciar acerca do conteúdo do ponto 3.3. do Relato Intercalar VII identificado em epígrafe, junto remeto comunicação com a nossa resposta.

Com os melhores cumprimentos,

**Maria Zagallo**  
Coordenadora

**UTAP**  
Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos  
Rua Braamcamp, 90 - 6º piso  
1250-052 Lisboa, Portugal  
[www.utap.pt](http://www.utap.pt)  
Telef: +351 211 119 700

AF

## UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

EXMA. SENHORA  
DR.ª MARIA JOÃO CALDAS  
Auditora-Coordenadora  
Tribunal de Contas  
Av. da República, 65  
1050-089 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de <b>03/10/2019</b>	Nossa referência <b>Com.018/2019</b> <b>17/10/2019</b>	Proc. Nº
----------------	---	--	----------

**ASSUNTO: AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DA LEO – RELATO INTERCALAR VII –  
EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**

Tendo a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) sido notificada para, querendo, se pronunciar acerca do 7.º Relato Intercalar elaborado no âmbito da auditoria identificada em epígrafe, submetemos pela presente a resposta desta entidade.

Como foi dado a conhecer através de contactos anteriores com este Tribunal, a UTAP tem, até à data, participado nos processos de implementação da ECE e do SNC-AP de forma adequada e disponível, tendo correspondido a todas as solicitações que lhe foram endereçadas para o efeito.

Esta Unidade reconhece a importância destes projetos e da sua conclusão com sucesso num horizonte temporal razoável, pelo que renovamos o nosso compromisso com os mesmos, reiterando a disponibilidade para contribuir dentro das nossas competências e capacidade sempre que se revele necessário e oportuno.

---

UTAP – Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos  
Ministério das Finanças  
Rua Braamcamp, 90 – 6º piso  
1250-052 Lisboa, Portugal  
[www.utap.pt](http://www.utap.pt)  
Telef: +351 211 119 700  
E-mail: [geral@utap.pt](mailto:geral@utap.pt)

Página 1 de 2

AF

## UTAP

### Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Relativamente ao ponto 3.3. do Relato que nos foi enviado, aproveitamos apenas para esclarecer que, ao contrário do que se refere na nota de rodapé n.º 4, a UTAP não atua atualmente como entidade gestora dos contratos de PPP incluídos na sua missão, cabendo essa função às entidades sectoriais definidas legal ou contratualmente. Nos termos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e para os efeitos que ora relevam, a UTAP procede, ao invés, ao acompanhamento e reporte da execução financeira desses contratos, com base nos elementos recebidos das referidas entidades.

Por outro lado, não é claro, para a UTAP, que esta Unidade seja uma verdadeira “entidade agente do Estado”, entendida como destinatária e aplicadora das novas regras contabilísticas. Pelo contrário, o papel da UTAP, neste contexto, tem sido sobretudo o de clarificar o enquadramento e fluxos financeiros específicos dos contratos de PPP de forma a apoiar a respetiva contabilização no âmbito do SNC-AP.

Ficamos à disposição para qualquer esclarecimento adicional que tiverem por conveniente.

Com os melhores cumprimentos,

**Maria Ana  
Soares Zagalo**

Assinado de forma digital  
por Maria Ana Soares  
Zagalo  
Dados: 2019.10.17  
16:25:07 +01'00'

AF

## 7. Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública

\*\*\*\*\*

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

-----  
Registo de entrada de correio eletrónico  
-----

Mensagem original

Email : Cesar.Pestana@espap.gov.pt

Data/hora : 2019-10-17 16:20:21  
-----

Registo nº : 15973/2019

Data/hora : 2019-10-18 10:27:19

Serviço : DAI

Email : dai@tcontas.pt

N. Anexos : 2

Anexos : image001.jpg:imageb423bg.PNG  
\*\*\*\*\*

Exma. Senhora

Auditora-Coordenadora

Departamento de Auditoria I

TRIBUNAL DE CONTAS

Prezada Dra. Maria João Caldas

No que diz respeito ao exercício do direito de contraditório ao documento “Auditoria à implementação da Lei de Enquadramento Orçamental - evolução até agosto de 2019 - Relato intercalar VII”, vimos por este meio informar que não temos comentários a acrescentar.

Quanto à atualização da informação quanto ao plano de disseminação da utilização do Portal FE-AP, em função da recente publicação da Portaria n.º 289/2019, de 05/09, e da divulgação das normas técnicas aplicáveis no site da eSPap damos nota de que:

1. Desde 22 de agosto, data da última informação remetida ao TC, aderiram mais 28 entidades, estando ao todo 71 entidades a utilizar o Portal FE-AP;
2. Durante o mês de novembro, a ESPAP irá enviar um questionário a todas as entidades vinculadas que ainda não nos contactaram e/ou que ainda não responderam ao questionário, atendendo que até abril terão que ser integradas na plataforma de forma obrigatória na decorrência dos números 3 e 4 do art. 9.º do DL 111-B/2017, de 31 de agosto, na redação dada pelo DL 123/2018 de 28 de dezembro.

Com os melhores cumprimentos,

**César Pestana**

*Presidente do 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

[www.espap.pt](http://www.espap.pt)

A

## 8. Presidente da Infraestruturas de Portugal, IP

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

Registo de entrada de correio eletrónico  
-----

Mensagem original

Email : joaquina.figueira@infraestruturasdeportugal.pt  
Data/hora : 2019-10-16 11:47:21  
-----

Registo nº : 15843/2019  
Data/hora : 2019-10-16 12:05:49  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 2  
Anexos : image001.jpg; Auditoria à implementação da LEO - Relato intercalar VII -  
Ponto 3.3.pdf  
\*\*\*\*\*

Exma. Senhora Dra. Maria João Caldas  
Auditora-Coordenadora do Departamento de Auditoria I do Tribunal de Contas

Na sequência da notificação para exercício do Contraditório, estipulado no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, no âmbito do relato intercalar VII da Auditoria à Implementação da LEO, vem a Infraestruturas de Portugal, SA informar por este meio que, após análise do relato em questão na parte que a esta entidade diz respeito, entendemos nada haver a acrescentar.

Com os melhores cumprimentos,

**Joaquina Figueira**  
Diretora  
Direção de Auditoria Interna  
Edifício 1  
Praça da Portagem  
2809-013 Almada  
T (+351) 21 2879487- Tlm (+351) 968340494  
[joaquina.figueira@infraestruturasdeportugal.pt](mailto:joaquina.figueira@infraestruturasdeportugal.pt)



[www.infraestruturasdeportugal.pt](http://www.infraestruturasdeportugal.pt)

AF

## 9. Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana

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

Registo de entrada de correio eletrónico  
-----

Mensagem original

Email : cg.gabcg@gnr.pt  
Data/hora : 2019-10-17 17:23:04  
-----

Registo n.º : 16103/2019  
Data/hora : 2019-10-21 17:03:08  
Serviço : DAI  
Email : dai@tcontas.pt  
N. Anexos : 7  
Anexos :  
image001.png;image002.png;image003.png;image004.png;image005.png;image006.png;Auditoria à implementação da LEO - Relato intercalar VII - Pontos 3.4.2 e 3.4.3.pdf  
\*\*\*\*\*

**N/Referência:**

S117191-201910

Exma. Senhora Dr.ª. Maria João Caldas,

M.I. Auditora-Coordenadora do Departamento de Auditoria do Tribunal de Contas,

Relativamente ao assunto em título, incumbe-me Sua Excelência o General Comandante-Geral, em suplência, de informar que não existe informação adicional ao já reportado em 31 de julho de 2019, através do email n.º 362/GCCARI/2019 do Comando da Administração dos Recursos Internos.

Com os melhores cumprimentos,

Rui Jorge Ferreira Lima Letras  
Tenente-Coronel



**Chefe de Gabinete do Comandante-Geral**

Largo do Carmo, 1200-092 Lisboa  
(+351) 962 091 072 | (+351) 213 217 456  
[letras.rjf@gnr.pt](mailto:letras.rjf@gnr.pt) | [cg.gabcg@gnr.pt](mailto:cg.gabcg@gnr.pt)



JF