

AUDITORIA À

REFORMA DAS FINANÇAS PÚBLICAS
COM FINANCIAMENTO PRR
(2023)

RELATÓRIO N.º 8/2024 - AUDIT

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS



PROC. N.º 7/2023

2.ª SECÇÃO

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	Maria João Caldas
Coordenação Técnica	Cristina Mendes
Equipa de Auditoria	José Correia (a partir de novembro 2023)
	José Moreira (até junho 2023)
	Mónica Ferreira
	Mário Domingos (de novembro 2023 a maio 2024)



ÍNDICE

ELEMENTOS-CHAVE	6
SUMÁRIO EXECUTIVO	7
INTRODUÇÃO	9
1 FUNDAMENTO, OBJETIVOS E ÂMBITO.....	9
2 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	10
3 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	10
PARTE I – ENQUADRAMENTO	11
1 PARA QUE SERVE A REFORMA DAS FINANÇAS PÚBLICAS?.....	11
2 QUAL O HORIZONTE TEMPORAL DA REFORMA?.....	13
3 QUAL O MODELO DE GOVERNAÇÃO?.....	14
4 COMO SÃO FINANCIADOS OS INVESTIMENTOS ASSOCIADOS?.....	16
PARTE II – OBSERVAÇÕES	19
1 MODELO DE GOVERNAÇÃO.....	19
1.1 <i>O novo modelo de governação não assegura um alinhamento operacional entre a UniLEO, a DGO e a eSPap, apesar de promover uma visão comum quanto aos objetivos da Reforma.</i>	19
1.2 <i>Escassez de recursos humanos especificamente alocados à Reforma e instabilidade criam constrangimentos ao desenvolvimento dos projetos.</i>	22
2 IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA E FINANCIAMENTO PELO PRR.....	24
2.1 <i>Existe um plano operacional compatibilizado com os investimentos do PRR a executar até 2027. Porém, sem a aprovação formal da tutela, não sinaliza o compromisso e a liderança necessários a um processo transversal desta natureza.</i>	24
2.2 <i>Mesmo depois de uma recalendarização com desvios significativos, ainda só se gastou 2,5% dos 122 M€ previstos.</i>	27
2.3 <i>O cumprimento dos 19 marcos associados à Reforma garante apenas a criação de condições operacionais. Mesmo assim, verificam-se atrasos no cumprimento dos marcos. O calendário previsto para a execução da Reforma é irrealista.</i>	29
3 EXECUÇÃO DE CONTRATOS.....	32
3.1 <i>Contrato “Arquitetura Empresarial”</i>	33
3.2 <i>Contrato “Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro”</i>	36
3.3 <i>Contrato “Algoritmos de Consolidação”</i>	40
3.4 <i>Contrato “Faturação Eletrónica”</i>	43
3.5 <i>Contrato “Project Management Office”</i>	45
4 ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES.....	50
5 CONCLUSÕES.....	52
6 RECOMENDAÇÕES.....	55
7 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	59
8 EMOLUMENTOS.....	59
9 DECISÃO.....	60
SIGLAS.....	61
GLOSSÁRIO.....	62
ANEXOS.....	63



Índice de quadros

Quadro 1 – Investimentos previstos nos contratos de financiamento do PRR entre a eSPap e a EMRP.....	18
Quadro 2 – Vantagens e Riscos do modelo de governação tripartida UniLEO, eSPap e DGO.....	21
Quadro 3 – Financiamento dos investimentos PRR – calendarização inicial e atual.....	27
Quadro 4 – Execução financeira dos investimentos PRR centrais para a implementação da LEO.....	28
Quadro 5 – Ponto de situação dos marcos a concretizar até 2023.....	30
Quadro 6 – Execução financeira dos contratos selecionados	33
Quadro 7 – Caracterização do contrato para definição da Arquitetura Empresarial.....	34
Quadro 8 – Execução física e financeira do contrato para a definição da Arquitetura Empresarial	35
Quadro 9 – Caracterização do contrato do Modelo de Controlo.....	37
Quadro 10 – Execução física e financeira do contrato do Modelo de Controlo.....	38
Quadro 11 – Caracterização do contrato para desenvolvimento de Algoritmos de Consolidação.....	41
Quadro 12 – Execução física e financeira do contrato para desenvolvimento de Algoritmos de Consolidação.....	41
Quadro 13 – Condições contratuais e execução do contrato Faturação Eletrónica	44
Quadro 14 – Caracterização do contrato de PMO	45
Quadro 15 – Execução física e financeira do contrato de PMO	46

Índice de figuras

Figura 1 – Fases de implementação da LEO e desenvolvimentos em curso, por exercício orçamental	13
Figura 2 – Dimensões da Reforma.....	25
Figura 3 – Riscos identificados pela UniLEO, na execução dos projetos	32
Figura 4 – Finalidade dos entregáveis do contrato PMO	47
Figura 5 – Estado das recomendações formuladas.....	50

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Orçamento e execução da despesa da UniLEO – de 2017 a 2023	17
Gráfico 2 – Execução da despesa da UniLEO	17

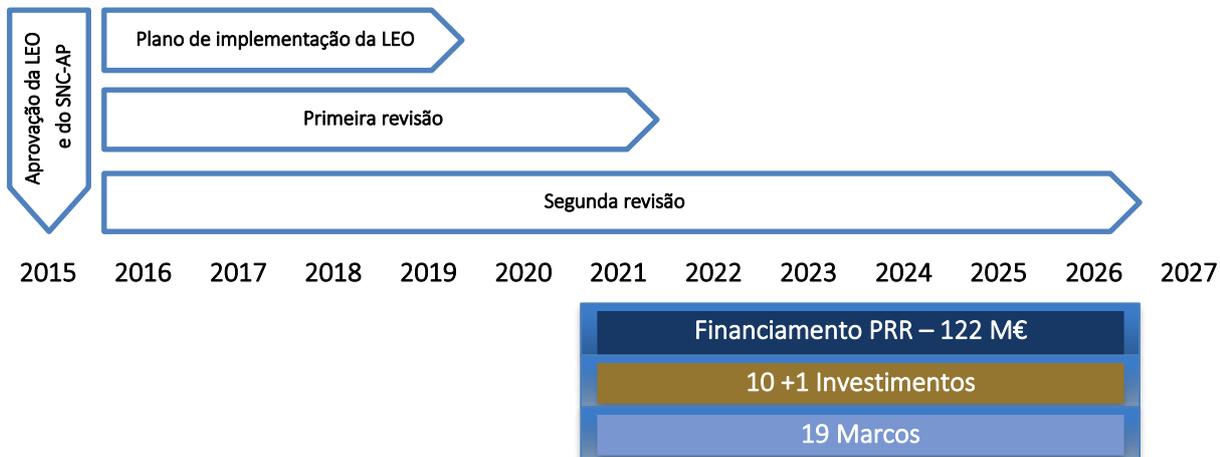
Índice de anexos

Anexo 1 – Relatórios e Pareceres sobre a CGE – Implementação da LEO e SNC-AP	63
Anexo 2 – Plano de implementação 2017 da LEO – orçamento previsto para os investimentos em sistemas centrais	64
Anexo 3 – Modelo de governo dos projetos PRR	65
Anexo 4 – Estrutura de governação da metodologia PM ²	66
Anexo 5 – Procedimentos de contratação pública celebrados até 31/12/2023	67
Anexo 6 – Marcos das reformas e investimentos PRR centrais para a implementação da LEO	68
Anexo 7 – Ponto de situação dos investimentos e reformas com marcos a concretizar até ao final de 2023	69
Anexo 8 – Standards internacionais COBIT e TOGAF – visão simplificada	73
Anexo 9 – Entregáveis principais do contrato arquitetura empresarial	74
Anexo 10 – Metodologia de gestão de projetos (PMO)	75
Anexo 11 – Seguimento das recomendações no âmbito da implementação da LEO	77
Anexo 12 – Seguimento das recomendações no âmbito da implementação do SNC-AP	80
Anexo 13 – Exercício do contraditório – Respostas das entidades	82



ELEMENTOS-CHAVE

Planeamento



Execução até ao final de 2023



Auditoria (5 dos 14 contratos celebrados – 21,3% do valor contratado)

	Modelo de governação	Planeamento	Contratos	Acompanhamento das recomendações
Incidência	<ul style="list-style-type: none"> Alinhamento insuficiente das entidades implementadoras Escassez de recursos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> Existe planeamento operacional Défice de planeamento estratégico para a conclusão da Reforma 	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentais para os objetivos da Reforma, não assegurando a conclusão de nenhuma dimensão 	<ul style="list-style-type: none"> 2 implementadas 16 parcialmente implementadas 7 não implementadas
Observações				
Conclusões	<p>Em 2026 ainda não haverá condições para produzir toda a informação de gestão e prestação de contas prevista na Reforma</p> <p>Poderão ser necessárias outras fontes de financiamento para conclusão dos projetos (após encerramento do PRR)</p>			

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Reforma das Finanças Públicas, iniciada em 2015 com a aprovação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), visa aumentar a eficiência da gestão financeira pública através de um conjunto de instrumentos para melhoria da qualidade da prestação de contas. Entre 2015 e 2021, o modelo de governação centrado numa Unidade especificamente criada para a implementação da LEO, a UniLEO, nunca foi verdadeiramente operacionalizado, sofreu instabilidade ao nível da coordenação (cinco coordenadores) e dos recursos humanos (uma estrutura com 16 técnicos ficou, em 2022, reduzida ao seu Coordenador e a um elemento de secretariado). Acresce que não foi utilizada 90% da dotação atribuída (cerca de 3 M€ anuais) e o calendário previsto para a concretização dos projetos foi sendo adiado.

A auditoria incidiu sobre o modelo de governação ajustado em 2022 e a forma como está a ser efetuado o planeamento e a execução do financiamento pelo PRR. Reporta, também, a execução física e financeira de cinco dos contratos, de forma a apreciar o seu contributo para a Reforma. Por último, apreciou-se o grau de implementação das recomendações anteriormente formuladas nas auditorias e nos Pareceres do Tribunal. Das conclusões destaca-se:

- ◆ O novo modelo de governação atribui competências também à Entidade de Serviços Partilhados para a Administração Pública e à Direção-Geral do Orçamento, ao nível da coordenação e gestão técnica dos trabalhos, num contexto de financiamento de 122 M€ pelo PRR, a executar até 2026. Porém, este modelo tripartido evidencia um conjunto de riscos que não se encontra minimizado. Em particular, não assegura o alinhamento operacional das entidades ao nível do detalhe de certos projetos, o que aliado à escassez e à inadequação de recursos humanos e à instabilidade no exercício de liderança coloca em risco o calendário previsto. (Cfr. ponto 1)
- ◆ No contexto do pacote de financiamento PRR para os investimentos que visam concretizar a Reforma, o plano operacional inclui agora 51 projetos, a executar até ao final de 2027. Porém, a falta de aprovação formal deste importante instrumento de planeamento continua a sinalizar a falta de compromisso político com a Reforma. Verificam-se atrasos consideráveis em todos os projetos e, mesmo depois de uma recalendarização com desvios significativos, ainda só se gastou 2,5% do total, no contexto de 14 procedimentos de contratação pública lançados (com um custo contratual de 4 M€, dos quais 3 M€ foram executados). O financiamento do PRR depende do cumprimento de 19 marcos, que constituem etapas essenciais. Porém, o seu cumprimento não garante a finalização dos projetos e, muito menos, a operacionalização da Reforma, após a criação de condições operacionais para a sua implementação. Dos treze marcos a implementar até ao final de 2023, apenas seis, de natureza essencialmente conceptual, regulamentar e instrumental, estavam concluídos. Os atrasos verificados podem levar ao adiamento da execução dos investimentos e a colocar em risco o financiamento. (Cfr. ponto 2)
- ◆ Relativamente aos cinco contratos objeto da auditoria (com um preço contratual de cerca de 1 M€, um quarto da despesa contratada), destaca-se o seu caráter instrumental, que não permite concluir nenhuma dimensão da Reforma. Os contratos “Arquitetura Empresarial” e “Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro” constituem informação essencial para definir os cadernos de encargos para a contratação de soluções tecnológicas de contabilização e reporte. O contrato “Algoritmos de Consolidação”, apesar de não ter sido concluído, revelou inconsistências nos dados de base que constituem entraves ao processo de consolidação. O contrato “Faturação eletrónica” permitiu



a adesão de entidades públicas e fornecedores à solução de faturação eletrónica, contribuindo para uma melhor gestão da tesouraria das entidades e, futuramente, para a gestão da tesouraria do Estado. Por sua vez, o contrato “Project Management Office”, em execução até 2025, que deveria contribuir para o controlo e monitorização da Reforma, tem sido limitado na sua finalidade por insuficiências no planeamento detalhado desta Reforma (não foi concluído o entregável “Proposta de Revisão do Plano de Implementação da LEO e do SNC-AP”) e por não abranger todas as suas dimensões. (Cfr. ponto 3)

- ◆ Das 25 recomendações, formuladas pelo Tribunal nos anteriores relatórios, dirigidas ao Governo, ao Ministro das Finanças e à UniLEO, a maioria encontra-se ainda por implementar (7) ou apenas parcialmente implementadas (16). Por subsistirem as insuficiências que levaram à sua formulação, estas são agora reiteradas e formuladas quatro novas recomendações, visando clarificar as competências das entidades que participam no modelo de governação tripartido e reforçar a sua articulação, bem como assegurar a disponibilidade de recursos humanos adequados à operacionalização dos novos instrumentos previstos. (Cfr. ponto 4)

As conclusões e o estado de desenvolvimento dos projetos e dos investimentos, agora com elevado montante de financiamento PRR, mostram que os riscos na implementação desta Reforma continuam a centrar-se ao nível da sua gestão e planeamento. Acresce, ainda, salientar que o cumprimento dos marcos PRR apenas garante condições instrumentais da Reforma. Mesmo que seja possível concretizar todos os investimentos e operacionalizar o funcionamento dos sistemas de informação no âmbito do financiamento PRR, em 2026 ainda não se perspetivam condições de produção da informação suficiente de gestão e de prestação de contas previstas, em particular porque será necessária a afetação e capacitação de recursos humanos, internos à administração pública, para a utilização dos sistemas de informação que foram desenvolvidos.

INTRODUÇÃO

1 FUNDAMENTO, OBJETIVOS E ÂMBITO

1. O Tribunal tem vindo a acompanhar a Reforma das Finanças Públicas desde 2015, no âmbito da implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹ e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)², apresentando os resultados desse trabalho nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) e em relatórios de auditoria³ (cfr. Anexo 1).

Esta Reforma tem sido objeto de especial acompanhamento pelo seu carácter estruturante das finanças públicas, abrangendo modificações no enquadramento legal, nos processos de orçamentação, execução e prestação de contas e, também, nas funções de controlo e auditoria, não só na vertente interna, como na externa, com obrigações de certificação legal de contas das entidades e atribuindo ao Tribunal a competência para certificar a Conta Geral do Estado (CGE).

2. Após sucessivos adiamentos, os prazos atualmente previstos determinam uma implementação faseada da LEO, a concluir com a apresentação de demonstrações financeiras previsionais no OE 2027⁴. Não alterando este calendário global, o planeamento da implementação da LEO voltou a ser revisto⁵, com a aprovação de 122 M€ de financiamento a executar até 2026, no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)⁶, de modo a adaptar os projetos aos marcos contratualizados com a Comissão Europeia.

Este envelope financeiro destinado à Reforma da LEO determinou o foco da presente auditoria em aferir se os desenvolvimentos dos projetos com financiamento PRR produziram avanços na implementação de aspetos específicos da LEO. Para a sua execução foram seguidos os manuais de auditoria do Tribunal⁷, que se baseiam nos standards e *guidelines* da INTOSAI.

3. A apreciação incidu sobre a execução física e financeira dos contratos celebrados neste âmbito, bem como os respetivos procedimentos de desenho, operacionalização e controlo. Em complemento, foi apreciada a evolução global dos projetos da LEO⁸, a revisão do planeamento, o modelo de governação e procedeu-se, ainda, ao acompanhamento das recomendações formuladas em trabalhos anteriores.

O horizonte temporal da auditoria compreendeu os anos de 2021 a 2023, sem prejuízo de incluir informação subsequente, relevante para a apreciação dos trabalhos executados naquele período. Os trabalhos decorreram

¹ Aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, alterada pelas Leis 2/2018, de 29/01, 37/2018, de 07/08, 41/2020, de 18/08 e 10-B/2022, de 28/04.

² Aprovado pelo DL 192/2015, de 11/09, com as alterações introduzidas pelos DL 85/2016, de 21/12 e 33/2018, de 15/05.

³ Auditorias à implementação da LEO e do SNC-AP (8), à inventariação do património imobiliário do Estado (1), PCGE (6).

⁴ Calendarização fixada pela Lei 41/2020, de 18/08.

⁵ De notar que esta modificação de prazos intermédios não teve consagração legal.

⁶ Aprovado em 13/07/2021, referindo-se a Componente 17 à Gestão Financeira Pública.

⁷ Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais e Manual de Auditoria de Resultados.

⁸ Não foram auditados financiamentos executados fora do âmbito do envelope financeiro do PRR.



no Ministério das Finanças, recolhendo informação junto do Gabinete do Ministro, na Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap), enquanto contratante responsável pela execução dos investimentos PRR, e na Unidade de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO), enquanto responsável pela implementação da Reforma, incluindo complementarmente a posição da Direção-Geral do Orçamento (DGO), na medida em que o seu Diretor-Geral é, atualmente, também o Coordenador da UniLEO.

2 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

4. Tratando-se de uma auditoria de natureza concomitante, envolvendo processos que não estão concluídos, impõe-se alguma reserva na informação a divulgar, de forma a não afetar os trabalhos em curso, designadamente, em matéria contratual.
5. A terminologia utilizada pelas várias entidades, documentos de planeamento e relatórios não é uniforme, podendo a mesma palavra ter significados diferentes nos vários contextos. Ao trazer para um único documento essas diferentes visões, tornou-se necessário selecionar os termos a utilizar e clarificar o seu significado, de forma a poderem ser entendidos sem ambiguidade. Nesse sentido, foi incluído um glossário no presente relatório.

3 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

6. Nos termos e para os efeitos do art. 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (TC), o relato foi enviado às seguintes entidades:
 - ◆ Ministro de Estado e das Finanças;
 - ◆ Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental;
 - ◆ Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública;
 - ◆ Direção-Geral do Orçamento.

O MEF respondeu para efeitos de contraditório, tendo a UniLEO, a eSPap e a DGO informado que os seus contributos foram remetidos ao MEF sendo considerados numa resposta integrada.

Em termos gerais, o MEF sublinhou “...a relevância da presente auditoria no quadro de uma visão estratégica e integrada (...) na implementação da Reforma Financeira do Estado”, reafirmou “...o foco e compromisso em criar condições favoráveis em todo o ecossistema da Reforma” e salientou que as “...observações e recomendações das auditorias (...) têm dado um contributo decisivo para a melhoria de processo e para fortalecer as práticas financeiras da administração pública”.

PARTE I – ENQUADRAMENTO

1 PARA QUE SERVE A REFORMA DAS FINANÇAS PÚBLICAS?

7. A implementação das várias componentes da Reforma trará alterações profundas ao reporte financeiro público da competência do Governo, atualmente efetuado numa base de caixa – sem informação consolidada para todas as administrações públicas (AP)¹ (quer orçamental, quer financeira), sem informação completa sobre os resultados atingidos com o uso dos dinheiros públicos e sem informação plurianual harmonizada. Nos termos da LEO, compete ao Estado organizar uma contabilidade orçamental para todas as suas receitas e despesas e uma contabilidade financeira para todos os ativos, passivos, rendimentos e gastos, bem como preparar demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas que proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental, da posição financeira, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa. Para os subsetores da administração central e segurança social, estes elementos devem integrar a nova CGE.

Este reporte será ainda complementado com informação de gestão, que permitirá conhecer os resultados atingidos com as políticas públicas implementadas, essencial para a boa gestão financeira pública e para um adequado controlo dos recursos do Estado. Acresce que esta informação permitirá aos decisores públicos reajustar a perspetiva anual da distribuição de recursos por um maior enfoque nos impactos esperados e resultados alcançados, fomentador de decisões estratégicas que possam ser devidamente escrutinadas e avaliadas pela Assembleia da República e pelos cidadãos. Estes são os objetivos previstos na lei desde 2015. Porém, para a sua concretização, para além do compromisso formal, é essencial uma estratégia de médio prazo, focada em etapas intermédias e realistas, que inclua a totalidade dos fatores envolventes, como se dá conta neste relatório.

8. A Reforma iniciou-se com a aprovação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), em 2015, a qual trouxe alterações ao processo orçamental, às regras de execução, de contabilidade e de reporte orçamental e financeiro, assim como às regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, no âmbito da administração central e do subsetor da segurança social.

No mesmo contexto, foi aprovado o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), o novo referencial contabilístico aplicável ao universo de entidades das AP, designadamente às entidades não empresariais da administração central, regional, local e à segurança social, bem como às entidades públicas reclassificadas (EPR). O referencial, ao integrar as contabilidades orçamental, financeira e de gestão, permite a produção de informação contabilística harmonizada para todo o universo, bem como a respetiva consolidação. Porque é um referencial alinhado com as normas internacionais de contabilidade para o setor público (IPSAS), contribui também para a harmonização e comparabilidade da informação financeira com a produzida a nível internacional.

¹ Diferente do reporte estatístico, da competência do INE, com base no referencial do Sistema Europeu de Contas Nacionais.



9. De entre as alterações introduzidas pela LEO, destacam-se cinco componentes fundamentais:

- ◆ A produção de demonstrações financeiras consolidadas, incluindo um **Balço e uma Demonstração de Resultados**, divulgadas no OE (demonstrações previsionais) e na CGE (execução), apresentando de forma fiável e verdadeira a posição financeira do Estado (em sentido amplo). Assim, a informação prestada na CGE para a administração central passará a incluir os ativos e os passivos do Estado, os rendimentos e os gastos, complementando a informação já produzida atualmente na ótica de caixa.
 - ◇ A produção deste tipo de informação enriquece a condução da política orçamental a três níveis: i) revela a natureza e a totalidade dos ativos e passivos do Estado; ii) melhora a identificação e a gestão dos riscos para as finanças públicas; e iii) fortalece a gestão da política orçamental¹.
- ◆ A criação da **Entidade Contabilística Estado (ECE)**, que concentrará o conjunto de operações contabilísticas da responsabilidade do Estado enquanto ente soberano, nomeadamente os fluxos, os ativos e os passivos que resultam da atividade do conjunto de entidades que atuam em nome e por conta do Estado².
 - ◇ Enquanto entidade que relata, a ECE apresentará a posição financeira do Estado (em sentido estrito), dando expressão contabilística a um conjunto materialmente relevante de ativos, passivos, rendimentos e gastos, que não estão a ser contabilizados por nenhuma entidade em base de acréscimo (impostos, contratos de parcerias público-privadas, património imobiliário, por exemplo), contribuindo para um maior rigor e transparência das contas públicas.
- ◆ O reforço da relevância da **orçamentação por programas** que exigirá, para cada programa, a desagregação por serviços, evidenciando os respetivos custos, indicadores, metas a atingir e fontes de financiamento, de forma a permitir a comparação entre os custos previstos e verificados e entre as metas fixadas e resultados alcançados.
 - ◇ É um instrumento essencial de avaliação das políticas prosseguidas no ciclo orçamental, ao assegurar a associação entre a utilização de recursos públicos e os resultados obtidos e reforça a responsabilização sobre as mesmas, sendo um requisito essencial para que as decisões de política económica e orçamental assegurem a qualidade da despesa pública e a economia, eficácia e eficiência na utilização das receitas do Estado.
- ◆ O desenvolvimento da **programação plurianual** para um período de quatro anos, através do quadro plurianual das despesas públicas, integrando uma componente de limitação da despesa total e por missão de base orgânica e previsional de receitas, por fonte de financiamento.
 - ◇ Deverá contribuir para o alinhamento das contas públicas com os compromissos assumidos em matéria de défice e dívida e permitir uma maior previsibilidade na afetação de recursos.
- ◆ A revisão do **modelo de gestão de tesouraria do Estado**, com a efetiva conciliação entre os fluxos e as operações contabilísticas, melhorando o controlo do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e da gestão das disponibilidades.
 - ◇ Possibilitará uma gestão da tesouraria mais eficiente.

¹ *International Monetary Fund (IMF) (2018). Fiscal Monitor: Managing Public Wealth. Washington, October.*

² Por exemplo, impostos (Autoridade Tributária e Aduaneira – AT), dívida pública (Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – ICGP), património financeiro (Direção-Geral do Tesouro e Finanças – DGTF) e imobiliário (Estamo).

10. A estas componentes acrescem reformas instrumentais que abrangem, designadamente, a revisão: i) de normativos legais que se revelem necessários à implementação da Reforma; ii) da despesa pública, visando o aumento da sua eficácia e a redução de desperdício; iii) do modelo de controlo e auditoria, contribuindo para a qualidade da informação financeira e de gestão.

2 QUAL O HORIZONTE TEMPORAL DA REFORMA?

11. A implementação desta Reforma tem sido sucessivamente recalendarizada, por incumprimento dos prazos definidos, informando o Ministro das Finanças (MF) que a primeira Conta suscetível de ser elaborada com os instrumentos previstos na LEO será a CGE 2026¹.

A calendarização inicial, logo em 2015, definiu um horizonte de três anos, apontando para a aplicação plena da LEO no exercício orçamental de 2019². Este prazo ambicioso e a ausência de progressos na concretização de aspetos essenciais da Reforma ditaram o adiamento de prazos em duas das revisões da LEO: a primeira para o ano económico de 2021³ e a segunda⁴ determinou uma execução faseada, a concluir no OE 2027 com a apresentação de demonstrações financeiras previsionais, conforme ilustra a figura seguinte.

Figura 1 – Fases de implementação da LEO e desenvolvimentos em curso, por exercício orçamental



(a) Mapas 1 a 14; 15 mapas dos desenvolvimentos informativos (em contraditório, o MEF indicou 29, porém 14 já existiam com a corrente configuração e conteúdo) e receita dos SI nos mapas de desenvolvimentos orçamentais na Lei do Orçamento do Estado (LOE) 2021.

(b) Proposta em apreciação pelo MF desde 2021.

(c) Programa piloto na Missão de Base Orgânica (Ministério) Economia e Mar. (d) Orçamento piloto (de âmbito muito limitado) da ECE para 2021 e 2022.

(e) Cfr. Relatório 9/2023-2.ª Secção - Auditoria ao processo de preparação da CGE de 2023, aprovado em 06/07.

Ponto de situação: ● concluído no prazo/dentro do prazo; ● concretizado sem cumprir o objetivo;
● em risco de incumprimento; ● em incumprimento / impossível cumprir.

Fonte: Lei 41/2020, de 18/08, Relatório 14/2021 - 2.ª Secção – Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de recomendações e Relatório do OE 2022. Elaboração TC.

¹ Na resposta ao contraditório da Auditoria ao processo de preparação da CGE 2023 (Relatório 9/2023 - 2.ª Secção, aprovado em 06/07, disponível em www.tcontas.pt).

² Aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, com eficácia diferida dos arts. 3.º e 20.º a 76.º por três anos após a entrada em vigor.

³ A Lei 37/2018, de 07/08, recalendarizou a produção de efeitos dos arts. 3.º e 20.º a 76.º, cuja eficácia foi suspensa até 01/04/2020.

⁴ Lei 41/2020, de 18/08.

Em contraditório, o MEF assinalou que a avaliação do programa orçamental piloto não se esgotava em 2022 e deu conta dos desenvolvimentos subsequentes. Referiu também desenvolvimentos significativos para a implementação da ECE, nomeadamente, a configuração de uma solução para apropriação de informação registada de operações do Estado. O Tribunal reconhece esses progressos (cfr. parágrafo 37 e Anexo 7), contudo, a apreciação efetuada na Figura 1 tem por base o resultado alcançado na data fixada¹.

A calendarização indicada na Figura 1 tem vindo a ser adaptada tendo em conta os prazos acordados no âmbito do Programa de Recuperação e Resiliência (PRR)² e os investimentos aí previstos, designadamente os que integram a componente 17 e que visam a criação de condições para a prossecução da Reforma da LEO e do SNC-AP. No entanto, o planeamento incluído em sede de PRR e o respetivo cronograma de implementação:

- ◆ não se compatibilizam com o âmbito definido na LEO que é mais abrangente, como sucede relativamente à revisão de um conjunto de diplomas basilares da administração financeira do Estado e de outros projetos, designadamente no domínio do controlo interno e auditoria e de controlo de compromissos;
- ◆ ultrapassam os prazos estabelecidos na LEO, designadamente a inclusão da ECE no OE 2023, a apresentação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas na CGE 2023 ou a orçamentação por programas no OE 2024.

3 QUAL O MODELO DE GOVERNAÇÃO?

12. Juntamente com a aprovação da LEO 2015, foi criada uma entidade com a missão específica de assegurar a implementação desta Reforma, designada Unidade de Implementação da LEO (UniLEO)³. A responsabilidade máxima pela liderança de todo processo cabe ao Ministro das Finanças a quem compete a nomeação dos respetivos Coordenador e Responsável Técnico. Ao primeiro, compete dinamizar os trabalhos da Unidade e ao segundo cabe a gestão técnica dos trabalhos das equipas encarregues da realização dos projetos.
13. De acordo com o regime legal, a UniLEO comporta três gabinetes, aos quais compete⁴:
 - ◆ Gabinete Executivo (GE) – aprovar o âmbito e os objetivos de cada projeto, respetivo orçamento, supervisionar as atividades do projeto e adotar as decisões necessárias ao cumprimento dos calendários estabelecidos;

¹ Cfr. Parecer sobre a CGE 2022, Caixa 1, Programa orçamental piloto, para fundamentação da apreciação efetuada nesta matéria, tendo em conta que o Relatório do OE para 2022 previa validar com o programa piloto o modelo de orçamentação por programas apresentado pelo grupo de trabalho criado pelo Despacho 3771/2021, de 14/04. Relativamente à ECE os progressos obtidos são ainda muito limitados em relação ao objetivo fixado: “*criada de forma faseada, sendo concluída no Orçamento do Estado para o ano de 2023*” (n.º 7 do art. 5.º da Lei 151/2015, na redação dada pela Lei 41/2020, de 18/08), o que pressupõe uma ECE operacional, com informação orçamental e financeira.

² Aprovado pela Decisão de Execução do Conselho Europeu 10149/21, de 13 de julho de 2021. No âmbito da reprogramação do PRR, submetida por Portugal a 26 de maio de 2023, o Conselho da União Europeia adotou a Decisão de Execução do Conselho 13351/23, aprovada em 17 de outubro de 2023, que altera a Decisão de Execução de 13 de julho de 2021.

³ Prevista na Lei 151/2015, de 11/09 e regulada pelo DL 77/2016, de 23/11 (modificado pelo DL 38/2022, de 30/05) e pela Portaria 128/2017, de 05/04. A UniLEO foi constituída pelo prazo de três anos, renovável, até à conclusão da sua missão.

⁴ Art. 14.º do Decreto-Lei 77/2016, de 23/11. Para descrição detalhada da composição e competências destes gabinetes, cfr. ponto 3.1.1 do Relatório 25/2019-2.ª Secção - Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019, aprovado em 20/11 e disponível em www.tcontas.pt.

- ◆ Gabinete Técnico (GT) – responsável pelo planeamento, execução e avaliação dos projetos e diplomas a desenvolver em execução da LEO. Competia-lhe ainda elaborar e apresentar ao GE o relatório trimestral de acompanhamento de implementação da LEO.
- ◆ Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos (GGCP) – promover, coordenar e controlar as atividades necessárias à concretização dos objetivos de cada projeto, respeitando os recursos e o calendário aprovados. O plano de implementação da LEO previa que o GGCP submetesse ao GT a documentação necessária ao início de qualquer projeto, bem como relatórios mensais da execução dos projetos, avaliando eventuais desvios e o grau de cumprimento dos requisitos técnicos e funcionais.

14. Nos vários relatórios de auditoria elaborados neste âmbito¹ deu-se nota de que, ao longo dos seus cinco anos iniciais de funcionamento, este modelo de governação nunca foi verdadeiramente operacionalizado nas suas dimensões fundamentais de liderança, coordenação, execução e monitorização: o GE nunca reuniu, não foram designados os membros do GT e do GGCP² e verificou-se instabilidade da estrutura dirigente (sucederam-se quatro Coordenadores e não foi designado Responsável Técnico entre 01/01/2019 e 31/01/2023³).

15. O período de funcionamento da UniLEO foi, já em 2023, alargado por mais três anos⁴, mas com alterações no respetivo modelo de governação⁵. Os principais objetivos foram adaptar a Unidade às responsabilidades acrescidas assumidas com os projetos do PRR, clarificar as competências do Coordenador e do Gabinete Técnico, o modo de funcionamento no quadro do PRR e o modelo de acompanhamento da atividade desenvolvida pela Unidade:

- ◆ A coordenação e gestão técnica dos trabalhos da Unidade passou a ser desenvolvida pelo Coordenador da Unidade, por um elemento da Direção Superior da DGO e por um elemento do Conselho Diretivo da eSPap, designados pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, com o objetivo de garantir um maior alinhamento entre as entidades responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos contratualizados ao abrigo do PRR.
- ◆ Para cada projeto de implementação da LEO, cada uma das três entidades - UniLEO, eSPap e DGO - designa um gestor de equipa, o qual é responsável pela condução dos trabalhos na entidade que representa, sendo essa equipa coordenada por um elemento da Unidade.

¹ Cfr. Anexo 1.

² Apesar de previsto no regime legal (art. 6.º e art. 8.º do DL 77/2016, de 23/11) e recomendado pelo Tribunal (Recomendação 7 – Relatório 8/2018-2.ª Secção - Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE, aprovado em 17/05 e disponível em www.tcontas.pt).

³ Despachos de nomeação (Despacho 15387/2016, de 22/12; Despacho 1130/2019, de 01/02; Despacho 3434/2019, de 28/03; Despacho 10528/2020, de 29/10; Despacho 2496/2023, de 21/02) e Despachos de exoneração (Despacho 1380/2019, de 08/02; Despacho 3435/2019, 28/03).

⁴ Despacho 2496/2023, de 21/02 (prorrogação com efeitos a 26/11/2022).

⁵ DL 38/2022, de 30/05, que alterou o DL 77/2016, de 23/11.



4 COMO SÃO FINANCIADOS OS INVESTIMENTOS ASSOCIADOS?

16. A primeira estimativa para o custo da implementação desta Reforma, apresentada pela UniLEO, data de 2017, com um valor global de 12 M€ para o conjunto de projetos a desenvolver no Ministério das Finanças e participação de 3,5 M€ de fundos europeus¹ (cfr. Anexo 2). Foram também previstos 43 M€ para o desenvolvimento de sistemas locais para implementação do SNC-AP.

Posteriormente, e até 2021, a dotação atribuída à reforma para o desenvolvimento de soluções centrais coincidia, grosso modo, com a dotação atribuída à UniLEO a que acresceram alguns projetos que beneficiaram de fontes de financiamento diversificadas, designadamente assistência técnica de vários organismos internacionais para o desenvolvimento concetual de modelos. Em particular, com o financiamento do *Structural Reform Support Service* (SRSS) da Comissão Europeia, que permitiu: i) o apoio técnico da OCDE aos projetos relativos à definição dos modelos de orçamentação por programas, ao quadro plurianual das despesas e receitas públicas, à revisão da despesa e ao desenho dos sistemas de informação de gestão financeira pública; ii) a consultoria do Banco Mundial a projetos no âmbito da gestão de tesouraria, nomeadamente o documento contabilístico de cobrança (DCC) e o modelo de gestão de tesouraria. O Eurostat financiou o projeto ECE² e foi também celebrado um contrato para o desenvolvimento de um projeto de consolidação³.

Porém, verificou-se que com estes financiamentos foram obtidos produtos de natureza instrumental que não originaram o necessário desenvolvimento de soluções técnicas. Também não foram objeto de qualquer decisão ao nível da tutela, informando a UniLEO que as propostas que têm vindo a ser apresentadas tomam em consideração a informação produzida nesses documentos técnicos, enriquecida com estudos e trabalhos subsequentes. Ora, pese embora o desenvolvimento de modelos teóricos e de estudos prévios seja sempre um passo essencial de qualquer reforma, é também necessário garantir que os instrumentos produzidos assegurem uma concretização eficaz e eficiente dos respetivos produtos, o que até à data ainda não se verificou, conforme se dá conta ao longo deste relatório.

A partir de 2022, o orçamento da UniLEO reduz-se substancialmente, o financiamento da Reforma passa a ser assegurado também pelo PRR e a execução financeira pelo orçamento da eSPap⁴ (Gráfico 1).

¹ Modelo de custeio da orçamentação por programas (1,4 M€) e faturação eletrónica às entidades públicas (2,1 M€).

² O projeto da ECE previa, no contrato inicial, um custo total de 326 146,41 €, financiado em 67,57%, com um máximo de 220 377,13 €. A execução financeira foi de 236 621,67 €, financiada em 159 885,26 € pelo Eurostat.

³ Previa um custo de 745 503,22 € e um financiamento de 70% (no máximo de 521 852,25 €).

⁴ O contrato de financiamento foi celebrado pela eSPap enquanto beneficiária final, pelo que lhe cabe a responsabilidade pela execução física e financeira dos investimentos previstos.

Gráfico 1 – Orçamento e execução da despesa da UniLEO – de 2017 a 2023



Fonte: Sistema de informação de gestão orçamental (SIGO).

Incluídas nos custos da implementação desta Reforma encontram-se as despesas decorrentes da atividade da UniLEO¹, que ascenderam a 1 189 m€ até ao final de 2023 (cfr. Gráfico 2), sendo visível a baixa atividade entre 2019 e 2020, refletida num nível de despesa inferior a metade da média do período.

Gráfico 2 – Execução da despesa da UniLEO



Fonte: SIGO.

17. Para a execução do apoio financeiro destinado à realização dos investimentos no âmbito do PRR, que ascende a 122 M€, a executar até 2026 (cfr. Quadro 1), foram celebrados, a 08/09/2021 e 29/12/2021, respetivamente, os seguintes contratos²:

¹ A UniLEO teve o suporte administrativo e logístico da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (Despacho 1133/2017, de 31/01, do MF).

² No primeiro, a eSPap atua na qualidade de beneficiário direto, recebendo diretamente o financiamento da EMRP, e final, sendo a entidade que tem a função de executar os investimentos previstos, enquanto no segundo contrato atua como beneficiário intermediário, sendo responsável pela seleção dos beneficiários finais (que executam o investimento), pelo pagamento do financiamento atribuído e pela monitorização dos investimentos que coordena.



- ◆ contrato de financiamento para a realização do “*investimento TD-C17-i01.01 Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública*”, onde se incluem os investimentos PRR 1 a 10, entre a eSPap e a Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP)¹– entidade criada com o objetivo de negociar, contratualizar e monitorizar a execução do PRR;
- ◆ contrato de beneficiário intermediário entre a eSPap e a EMRP para a realização do “*investimento TD-C17-i01.02 – Implementação do Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público (SIGPIP)*”, perspetivando-se que a Estamo² venha a ser o beneficiário final (investimento PRR 17).

A execução dos referidos investimentos, até ao final de 2023, totalizou 3 094 m€ (cfr. ponto 2.2).

Quadro 1 – Investimentos previstos nos contratos de financiamento do PRR entre a eSPap e a EMRP

(em euros)

Investimentos	Prazo de execução	Valor
Invest. 1 - Solução informática no âmbito dos serviços partilhados assegurados pela eSPap	T2 2026	11 800 000
Invest. 2 - Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças - Gestão da Tesouraria Pública	T2 2026	12 390 000
Invest. 3 - Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças – Faturação Eletrónica	T4 2024	5 310 000
Invest. 4 - Sistema de informação para reconhecimento de operações contabilísticas orçamentais e financeiras da ECE	T2 2026	22 806 000
Invest. 5 - Sistema de Informação Previsional (SIP) - Solução informática para o redesenho e implementação do processo orçamental, incorporando a orçamentação por programas	T2 2026	18 880 000
Invest. 6 - Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro	T2 2026	18 880 000
Invest. 7 - Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças – Recolha de dados e reporte de informação	T4 2024	9 440 000
Invest. 8 - Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças para consolidação das contas das AP	T2 2026	8 000 000
Invest. 9 – Projeto de financiamento de soluções que garantam a interoperabilidade dos sistemas locais com o sistema central do Ministério das Finanças	T4 2025	10 880 000
Invest. 10 - PMO (Project Management Office)	T2 2026	1 900 000
Invest. 17 - Implementação do Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público	T2 2026	1 704 000
TOTAL		121 990 000

Nota: Os valores globais dos investimentos baseiam-se numa estimativa de custos com consultoria/trabalhos especializados, licenciamento de *software* e investimento em infraestrutura tecnológica/*hardware*.

Fonte: Contratos de financiamento para a realização dos Investimentos “*Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública*”, e “*Implementação do Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público (SIGPIP)*”, e respetivos aditamentos e Sistema de Acompanhamento de Monitorização (SAM) do PRR.

O financiamento através do PRR mais do que duplica o envelope financeiro inicial. Cria assim a oportunidade para um desenvolvimento mais robusto das diferentes dimensões da Reforma. Porém, aumenta também a responsabilidade de todos aqueles a quem compete garantir a sua execução tempestiva, bem como os desenvolvimentos subsequentes necessários para alcançar os objetivos de produção de informação de gestão e de reporte, essenciais para a tomada de decisão e para a prestação de contas.

¹ Criada pela RCM 46-B/2021, de 04/05.

² Com a publicação do DL 60/2023, de 24/06, a competência para a gestão integrada do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos foi transferida da Direção-Geral do Tesouro e Finanças para a Estamo.

PARTE II – OBSERVAÇÕES

1 MODELO DE GOVERNAÇÃO

1.1 O novo modelo de governação não assegura um alinhamento operacional entre a UniLEO, a DGO e a eSPap, apesar de promover uma visão comum quanto aos objetivos da Reforma.

18. Nos primeiros anos de implementação da Reforma da gestão financeira pública, a governação¹ baseou-se num modelo de decisão intermédio e final centrado na UniLEO e no MF, respetivamente (com delegação de competências no Secretário de Estado do Orçamento). Em 2022, este modelo foi alterado² com a atribuição de competências também à eSPap e à DGO ao nível da coordenação e gestão técnica dos trabalhos, como abaixo se desenvolve. Nas duas versões a responsabilidade pela aprovação final das orientações estratégicas da Reforma pertence ao MF. Naturalmente, tal como salientado pela UniLEO, existem riscos derivados do calendário orçamental e da eventual instabilidade política que podem impactar na tempestividade das decisões ligadas à Reforma.
19. O novo modelo de governação mantém, pelo prazo de três anos, a UniLEO como a entidade com “...a missão de assegurar a implementação da LEO nas dimensões jurídica, técnica, comunicacional, informática e de controlo”³ com a novidade de que “...a coordenação e gestão técnica dos trabalhos da Unidade é desenvolvida pelo Coordenador da Unidade, por um elemento da Direção Superior da Direção-Geral do Orçamento e por um elemento do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P., tendo em conta as respetivas áreas, os quais são designados pelo membro do Governo responsável pela área das finanças sem direito a remuneração e que exercem as suas funções em acumulação”⁴.
20. Com este modelo tripartido pretendeu-se também agilizar o financiamento dos projetos no âmbito dos investimentos PRR e, nesse contexto, assegurar o alinhamento entre a UniLEO, à qual compete implementar a LEO, a DGO, enquanto coordenadora global do processo orçamental e da prestação de contas do Estado, e a eSPap, na sua função de fornecedor de serviços partilhados, designadamente, soluções aplicacionais.

Especificamente no que diz respeito aos projetos financiados pelo PRR, o processo de decisão inclui quatro níveis: i) as decisões de carácter estratégico são tomadas por um Comité de Governação (composto por representante da tutela e pelas direções superiores da UniLEO, da DGO e da eSPap) que reúne pontualmente; ii) as competências de garantir a realização dos benefícios provenientes dos investimentos, de controlar o orçamento e o cronograma dos investimentos, bem como o seu reporte, pertencem ao *Comité de Steering*⁵, que

¹ Governação, de acordo com a definição da OCDE, é o processo de tomada de decisão e, também, o processo pelo qual as decisões são implementadas por um órgão do Governo ou uma organização (cfr. OECD (2021), *Enterprise Risk Management Maturity Model Maturity Model*, OECD Tax Administration Maturity Model Series).

² DL 38/2022, de 30/05, que alterou o DL 77/2016, de 23/11 (constituição e funcionamento da UniLEO).

³ Art. 2º do DL 77/2016, de 23/11.

⁴ Art. 9º do DL 77/2016, de 23/11, na redação do DL 38/2022, de 30/05.

⁵ Reuniu mensalmente ao longo de 2022 e 2023, exceto nos meses de agosto de 2022 e agosto e outubro de 2023. Esporadicamente, contou com a participação de representantes do Gabinete do MF e da SEO.

inclui a direção superior da eSPap, da UniLEO e da DGO; iii) existe ainda um gestor de programa; iv) para cada investimento, um gestor de projeto e a respetiva equipa de implementação (cfr. Anexo 3). Para os contratos com dimensão e complexidade que o justifique, a eSPap tem adotado uma metodologia desenvolvida pela Comissão Europeia para a gestão de projetos designada PM² (cfr. Anexo 4). Por sua vez, a monitorização e controlo foram reforçados com a aquisição de serviços de Project Management Office (cfr. ponto 3.5, relativo à execução deste contrato).

21. Este modelo de governação tripartido não envolveu, porém, uma intervenção mediadora atribuída a um responsável máximo. E o verificado, em sede desta auditoria, é disto elucidativo. Por exemplo, cabe à eSPap, enquanto implementador tecnológico, prestar serviços e disponibilizar as soluções informáticas e também contratar o fornecimento das soluções tecnológicas no âmbito dos projetos em curso. Ora, nesse campo, à UniLEO/DGO compete definir as especificações/requisitos dessas mesmas soluções tecnológicas. Não obstante, verificaram-se atrasos no lançamento de procedimentos contratuais relativos às soluções tecnológicas por as duas entidades terem entendimento diferente quanto ao nível de detalhe necessário para a definição do caderno de requisitos a contratar¹.

De referir que, no início de 2024, a UniLEO considerava ter definido os requisitos macro para todos os projetos, o que permitiria o lançamento dos procedimentos de aquisição de soluções informáticas. Esta entidade considera que a definição de requisitos micro, por um lado, beneficia se for efetuada em colaboração com o implementador e, por outro, efetuar essa definição prévia iria adiar a implementação da Reforma, atrasando os procedimentos concursais. Contudo, a auditoria verificou que o lançamento do procedimento para aquisição de licenciamento de *software* e infraestrutura e serviços de suporte à nova LEO, cujos encargos plurianuais foram autorizados por despacho do MF², não foi aberto na primeira metade do ano.

São assim visíveis os riscos ao nível do alinhamento ou entendimento entre as três entidades na definição de certas prioridades de atuação³ e na *“sobreposição de tarefas [das equipas] associadas aos diversos projetos em curso”*⁴, que põem em causa a operacionalização atempada de alguns projetos, em particular os financiados pelo PRR, e torna exetável novos atrasos na implementação da Reforma.

22. Em suma, decorridos cerca de dois anos de trabalhos no âmbito deste novo modelo de governação, pode desde logo identificar-se que as suas potenciais vantagens se poderão traduzir em desvantagens, caso os respetivos riscos não sejam minimizados, conforme evidenciado no quadro seguinte.

¹ Entre setembro e dezembro de 2023 foram trocados vários emails sobre requisitos técnicos, incluindo, em 29/12/2023, a *“sistematização da arquitetura funcional global dos principais processos das Finanças Públicas e dos requisitos macro que os sistemas devem assegurar”*.

² Despacho 3015/2024, de 21/03.

³ Por exemplo, optar por levantamentos de informação estruturante e transversal, que permitam redesenhar sistemas e processos, versus soluções tecnológicas que permitam, dentro da estrutura existente, desenvolver processos (designadamente, ferramentas de exploração e análise de dados da execução orçamental e financeira centralizada na ferramenta S3CP).

⁴ Informação prestada pela UniLEO em 26/02/2024.

Quadro 2 – Vantagens e Riscos do modelo de governação tripartida UniLEO, eSPap e DGO

Vantagens	Riscos
Modelo tripartido obriga à interação e discussão entre a UniLEO, a eSPap e a DGO, contribuindo para o alinhamento das soluções a adotar.	Existência de dois canais de decisão que, envolvendo as mesmas entidades e, em parte, as mesmas matérias, se sobrepõem, pondo em causa a clareza do que deve ser decidido em que fórum.
Acumulação de funções da coordenação da UniLEO com a função de Diretor-Geral do Orçamento, que permite o alinhamento automático dos objetivos e interesses das duas entidades, contribuindo para processos de decisão mais céleres.	Sobrecarga de trabalho do Coordenador da UniLEO, devido à exigência da acumulação com o cargo de Diretor-Geral do Orçamento, que poderá condicionar o acompanhamento aprofundado de todos os projetos.
Partilha sistemática de conhecimento entre as partes (UniLEO, eSPap e DGO).	Divergências entre a UniLEO/DGO e a eSPap sobre o grau de detalhe suficiente dos requisitos para o lançamento de procedimentos aquisitivos por parte da eSPap.
Determina a designação dos responsáveis e a criação e constituição das equipas encarregues de concretizar cada um dos projetos de implementação da LEO.	As equipas de projeto da UniLEO não integram elementos da eSPap, o que dificulta um alinhamento prévio quanto às propostas formuladas.
Prevê relatórios trimestrais de avaliação do estado de implementação da LEO.	Visões nem sempre coincidentes entre as partes (UniLEO, eSPap e DGO) em relação ao desenvolvimento e implementação dos projetos da LEO e dos correspondentes investimentos e reformas do PRR.
	Falta de liderança e inação da tutela por permitir a manutenção de um modelo de governação instável e não dirimir divergências entre as partes (UniLEO, eSPap e DGO).

Fonte: Elaboração própria.

Acresce que, contrariamente ao que vem sendo recomendado pelo TC, às novas competências atribuídas à eSPap e à DGO em 2022, não se procedeu a uma densificação de responsabilidades nem dos resultados esperados. Por essa razão, também não foram evitados problemas de articulação entre as entidades, o que em nada facilitou a execução fundamentada e tempestiva dos projetos inerentes a uma Reforma desta profundidade.

Em contraditório, o MEF contestou, referindo que existe “...uma clara orientação para a minimização dos riscos (...) quer em sede de reuniões de projeto, quer na produção de diversos materiais informativos que são, sempre que necessário, submetidos superiormente com vista à agilização de decisões e desbloqueio de pontos críticos...”, salientando um “... progressivo alinhamento no que respeita à informação (...) necessária para o cumprimento das disposições da LEO[,] execução do PRR e na gestão sustentável das finanças públicas”. O Tribunal entende que sem prejuízo do estudo e debate que deve existir, é essencial acelerar a convergência de posições quanto às soluções concetuais e técnicas a adotar.

23. A governação da Reforma passa pelo seu controlo externo. Neste âmbito, a lei prevê, desde 2020, a obrigação de o Governo remeter, semestralmente, à Assembleia da República e ao TC informação detalhada sobre o avanço na implementação da Reforma da LEO. Porém, para cumprimento desta obrigação, apenas foi remetido ao Tribunal o relatório relativo ao 1.º semestre de 2021 (a 15/11/2021).

1.2 Escassez de recursos humanos especificamente alocados à Reforma e instabilidade criam constrangimentos ao desenvolvimento dos projetos.

24. Desde o início deste processo verificaram-se fragilidades várias na alocação específica de recursos humanos para a concretização da Reforma, conforme reconhece a própria UniLEO¹. Ao nível da coordenação e direção, verificou-se a ausência de Responsável Técnico da UniLEO durante mais de quatro anos² e de Coordenador durante cerca de 2 meses³. Acresce que o novo Coordenador foi nomeado⁴ em acumulação de funções com o cargo de Diretor-Geral do Orçamento. Também ao nível da operacionalização, entre 2019 e 2022, uma estrutura dotada com 16 técnicos ficou reduzida ao seu Coordenador e a um elemento de secretariado. Só em junho de 2023 se procedeu à constituição formal das equipas de trabalho (da DGO e da UniLEO) para a concretização de cada um dos projetos⁵. Por sua vez, já no segundo semestre de 2023, foram afetos a projetos trabalhadores contratados no âmbito do PRR⁶, designadamente seis técnicos superiores contratados pela UniLEO e dois especialistas de informática e seis técnicos superiores contratados pela DGO. Porém, estes contratos não se mostraram suficientemente atrativos uma vez que dois dos técnicos recrutados para a sua estrutura rescindiram o contrato devido, segundo a UniLEO⁷, “à precaridade do vínculo”.

Assim, em fevereiro de 2024, a estrutura da UniLEO era composta por sete elementos: um coordenador, um responsável técnico, um quadro da DGO em regime de mobilidade interna e pelos quatro técnicos superiores que continuavam em funções.

Em contraditório, o MEF referiu que não “...considera que a questão dos recursos humanos tenha até agora criado instabilidade”, no entanto, reconhecendo que “...tendo em conta a dimensão dos trabalhos em curso, existe uma necessidade de reforço dos recursos humanos alocados à reforma”. O Tribunal considera que os factos descritos no parágrafo 24 são ilustrativos da instabilidade na liderança do processo de implementação da LEO, agravada pela escassez e rotatividade dos recursos humanos dedicados em permanência, fatores que penalizaram o progresso da Reforma.

25. Neste âmbito, a UniLEO identificou⁸ um conjunto de riscos relativos aos recursos humanos, dos quais se destaca a “ausência de incentivos financeiros à manutenção e retenção de recursos humanos capacitados na UniLEO e na DGO, verificando-se uma dificuldade permanente na retenção dos funcionários”, da qual resulta uma “elevada rotatividade dos elementos das equipas” e a “ausência de técnicos superiores com maturidade técnica para o impulsionamento

¹ “Mudanças de coordenação sem uma estrutura de recursos humanos com uma gestão e administração estabilizada para assegurar a atuação da Unidade em continuidade”; “Ausência de estrutura técnica capacitada e sem níveis intermédios de direção em permanência para acompanhamento dos projetos e para assegurar o funcionamento da Unidade” - informação prestada em 26/02/2024.

² Entre 01/01/2019 e 31/01/2023, tendo sido designado pelo Despacho 2497/2023, de 21/02, com produção de efeitos a 01/02/2023.

³ Entre 06/12/2022 e 31/01/2023.

⁴ Despacho 2496/2023, de 21/02, produzindo efeitos a 01/02/2023.

⁵ Despacho conjunto DGO/UniLEO, de 30/06/2023. As equipas de trabalho da DGO e da UniLEO contam com trabalhadores recrutados ao abrigo do Despacho Conjunto 11888-B/2021, de 25/11, que aprovou o contingente de postos de trabalho a recrutar para o exercício de funções nos projetos do PRR.

⁶ O Despacho conjunto de constituição das equipas de trabalho foi objeto de aditamento (Despachos 65/DGO, de 26/09/2023, e 9/DGO, de 07/02/2024, para afetação dos técnicos superiores contratados pela DGO aos Projetos PRR).

⁷ Informação prestada em 26/02/2024.

⁸ A eSPap assinalou também a escassez de recursos humanos e informou que, por não ter sido previsto no contrato de financiamento, não pode contratar trabalhadores no âmbito do PRR.

dos projetos”.¹ Assim, a necessidade de agilizar o funcionamento da Unidade levou a UniLEO e a DGO a submeter, só no final da última legislatura, um conjunto de propostas que não se chegaram a concretizar²:

- ◆ Alteração às regras de funcionamento da UniLEO (tal como previstas no Decreto-Lei 77/2016, de 23/11), no sentido de: flexibilizar a contratação de recursos humanos, seja por contratos de tarefa, avença, ou mobilidade, de técnicos ou dirigentes; gerar patamares de coordenação de nível imediatamente inferior ao Responsável Técnico; clarificar as funções a assegurar pela Secretaria-Geral do Ministério das Finanças; atribuir à coordenação da UniLEO o planeamento da Reforma e operacionalização da gestão técnica; atribuir senhas de presença como forma de compensação aos coordenadores das equipas e aos participantes no gabinete técnico.
- ◆ Ajustes ao nível da estrutura da DGO para assegurar a colaboração nos processos de implementação da LEO e as novas responsabilidades que resultam da conclusão da Reforma, incluindo a criação de três novas unidades flexíveis, para tornar mais célere a implementação e desenvolvimento da Reforma, e a constituição de novas equipas (Programas orçamentais; Equipa para consolidação de contas e Centro de competências).
- ◆ Recrutamento externo por concurso externo e/ou concurso PRR, que confira eficácia às propostas anteriores, complementado com mecanismos de retenção dos trabalhadores.

Complementarmente, foram formuladas propostas para a criação de equipas encarregues de concretizar cada um dos projetos de implementação da LEO³, no âmbito das competências previstas para o Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos⁴.

Ora, estas propostas deverão agora merecer a devida ponderação da atual tutela, uma vez que, como demonstrado acima, se verifica que, às novas competências atribuídas à eSPap e à DGO em 2022, não se seguiu o planeamento indispensável à atribuição dos recursos necessários à execução tempestiva dos projetos inerentes a uma Reforma desta profundidade.

Em contraditório, o MEF informou considerar “...essencial continuar a priorizar as tarefas críticas, otimizando a alocação das competências disponíveis, e encontrar soluções alternativas para mobilizar especialistas sempre que tal se revele necessário...”.

¹ Informação prestada pela UniLEO em 26/02/2024.

² Cfr. email da UniLEO, de 27/12/2023, enviado à SEO.

³ Cfr. email da UniLEO, de 21/02/2024, enviado à SEO.

⁴ Arts. 3.º e 7.º do DL 77/2016, de 23/11.



2 IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA E FINANCIAMENTO PELO PRR

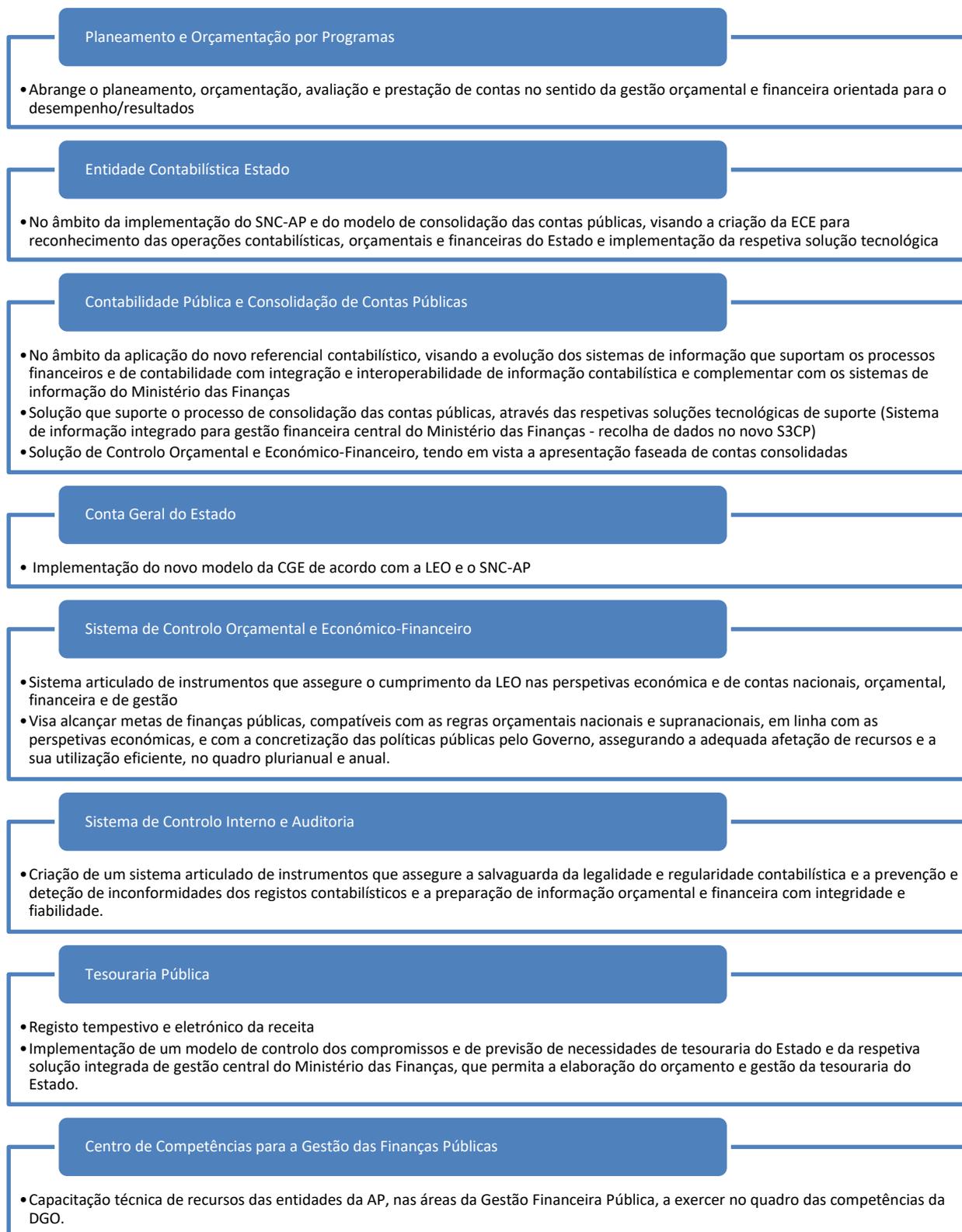
2.1 Existe um plano operacional compatibilizado com os investimentos do PRR a executar até 2027. Porém, sem a aprovação formal da tutela, não sinaliza o compromisso e a liderança necessários a um processo transversal desta natureza.

26. Existe um plano operacional, elaborado pela UniLEO, que identifica e conjuga os projetos a executar em cada dimensão da Reforma com os investimentos incluídos no PRR, o cronograma de implementação (escalonado por períodos anuais) e as interações a realizar com as entidades para a concretização dos projetos¹. Apesar de, em abril de 2023, ter sido apresentada ao MF uma nova versão do plano, que atualiza e detalha versões passadas, o documento não obteve qualquer aprovação formal. A dimensão extensa da Reforma sinaliza o seu carácter estrutural e ambicioso. É disso demonstrativo o plano, que na sua mais recente versão² contempla 51 projetos, a executar até ao final de 2027, distribuídos por oito dimensões transversais ao nível de áreas como a orçamentação por programas, a Entidade Contabilística Estado, a consolidação das contas, a nova CGE, o sistema de controlo interno e auditoria e um centro de competências para a gestão das finanças públicas (cfr. Figura 2).

Em contraditório, o MEF referiu que o Gabinete do MF apresentou o plano e cronograma dos projetos ao Tribunal “... *afigurando-se que tal facto presume o acordo da Tutela e a aprovação tempestiva do mesmo*”. De notar que em matéria de planeamento apenas foi remetida a lista de projetos e o horizonte temporal previsto para a sua execução, não se podendo concluir desse envio que o plano operacional acima descrito tenha sido objeto de aprovação, ainda que tácita.

¹ Informação prestada pela UniLEO, em 15/02/2024.

² Versão do plano de setembro de 2023.

Figura 2 – Dimensões da Reforma

Fonte: Ponto de situação, Projetos da Reforma LEO, III trimestre de 2023 (outubro de 2023).



27. Para operacionalizar este plano, os trabalhos da UniLEO abrangem as atividades de: i) planeamento¹; ii) monitorização²; iii) coordenação da execução técnica, com as equipas de projeto UniLEO/DGO, com vista à finalização dos documentos concetuais e projetos em curso, e com a eSPap, no âmbito da estratégia de implementação dos investimentos; iv) nível operacional, com as equipas de projeto, para apresentação de propostas de implementação e garantir entregáveis dos projetos; v) articulação com outras entidades para divulgação e alinhamento estratégico de componentes da reforma³.

28. A auditoria verificou que a atividade realizada neste contexto ao longo de 2023 abrangeu:

- ◆ a apresentação de propostas técnicas pela UniLEO ao Gabinete Executivo, incluindo o modelo da ECE, o relatório de avaliação do piloto da orçamentação por programas e o modelo da nova CGE;
- ◆ a gestão da atividade operacional das equipas de projeto (com elementos da UniLEO e da DGO);
- ◆ a realização de reuniões periódicas entre a UniLEO, a DGO e a eSPap⁴;
- ◆ a realização de reuniões entre a UniLEO, a DGO, a eSPap e a SEO, para orientações e decisões relativas a cada projeto.
- ◆ o envio de propostas pela UniLEO ao Gabinete da SEO (GSEO) sobre o âmbito, os objetivos, o calendário e o orçamento de cada projeto da Reforma. Por sua vez, as equipas de projeto, com contributos da eSPap, produziram os três primeiros⁵ relatórios trimestrais de avaliação do estado de implementação da LEO⁶, remetidos ao GSEO⁷.

Porém, como se demonstra ao longo dos pontos seguintes, estes trabalhos não se repercutiram em projetos concluídos ou produtos finalizados. E, face ao plano definido, verificam-se atrasos consideráveis em todos os projetos. Acresce que não existe ainda um regulamento interno da UniLEO, embora o mesmo esteja previsto na lei desde 2016⁸ e a UniLEO tenha informado que o mesmo se encontra em elaboração.

¹ Este planeamento consta de documentos de trabalho, que vão sendo atualizados de forma permanente e com base nos quais são produzidos relatórios trimestrais de acompanhamento.

² São efetuados pontos de situação semanais pelas equipas de projeto, mensais em reunião do Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos (ainda que não exista uma adoção formal deste gabinete) e trimestrais à tutela.

³ Designadamente com as entidades coordenadoras dos programas orçamentais para apresentação genérica do planeamento da Reforma e da metodologia a adotar no âmbito da orçamentação por programas e troca de ideias sobre os projetos orçamento verde, orçamento de género e revisão da despesa; IGCP relativamente ao modelo de tesouraria do Estado; IGF em relação à dimensão do Sistema de Controlo Interno e Auditoria; DGAL em relação ao Sistema de Informação para o Subsetor da Administração Local (SISAL) e S3CP; DGTF sobre as despesas do Capítulo 60 a incluir na ECE; e GPEARL sobre o modelo de Revisão de Despesa Pública.

⁴ De notar que o representante da eSPap, apesar de participar regularmente, não está formalmente designado. A proposta de despacho de designação foi submetida à tutela a 21/02/2024, considerando esta não ser possível proferir despacho no contexto de um Governo em gestão.

⁵ Em março de 2024, encontrava-se em finalização o relatório do quarto trimestre de 2023.

⁶ Deveriam ser apresentados pelo Gabinete Técnico ao Gabinete Executivo, nos termos do art. 14.º do DL 77/2016, de 23/11. De notar que, face à sua composição (18 elementos de diversas entidades – art. 6.º do DL 77/2016, de 23/11) a UniLEO considera o Gabinete Técnico difícil de implementar.

⁷ Após solicitação, no decurso da presente auditoria, foram remetidos os relatórios de acompanhamento trimestral elaborados pela UniLEO (2.º e 3.º trimestres 2023)

⁸ Art. 12.º do DL 77/2016, de 23/11.

2.2 Mesmo depois de uma recalendarização com desvios significativos, ainda só se gastou 2,5% dos 122 M€ previstos.

29. O PRR prevê um financiamento global de 161,3 M€¹ para o desenvolvimento de Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública. Este montante, a executar até 30/06/2026, inclui 120,3 M€ para o financiamento de um conjunto vasto de investimentos que visam concretizar a Reforma da LEO, e são geridos pela eSPap, pela UniLEO e pela DGO². Inclui também 1,7 M€ para o desenvolvimento e implementação do *Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público (SIGPIP)*³. Esta dimensão financeira reflete bem a complexidade e relevância da Reforma na gestão financeira pública.
30. Porém, o que se verifica desde logo é um significativo desfasamento entre a calendarização inicial e a atual, em reflexo do baixo nível de execução destes investimentos nos primeiros três anos. Para o financiamento dos Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública, estava prevista a execução de 85,8 M€ nesses três primeiros anos de vigência do PRR, com a calendarização atual a apontar para a execução de 7,9 M€, o que representa um desvio de 90,8% face à previsão inicial. Quanto ao financiamento do SIGPIP, a calendarização inicial previa a concretização de 70,7% do investimento até ao final de 2023, constatando-se a ausência de execução nesse período (cfr. quadro 3).

Quadro 3 – Financiamento dos investimentos PRR – calendarização inicial e atual

(em milhões de euros)

Repartição anual	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública							
Calendarização inicial	1,4	47,0	37,4	32,8	25,8	16,9	161,3
Calendarização atual ^{a)}	0,1	4,2	3,5	42,0	79,6	31,8	161,3
Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público (SIGPIP)							
Calendarização inicial	-	0,6	0,6	0,2	0,2	0,1	1,7
Calendarização atual ^{a)}	-	0,0	0,0	0,9	0,6	0,3	1,7

a) Calendarização solicitada pela eSPap, aprovada pela EMRP em 18/01/2024.

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Monitorização (SAM) do PRR.

31. Ao nível da execução dos investimentos previstos no âmbito da LEO (122 M€ financiados pelo PRR até 2026) verifica-se que, até 31/12/2023, foram lançados 14 procedimentos de contratação pública (Anexo 5), no montante global de 4 268 817 € (cfr. ponto 3 deste relatório), sendo que 72,5% deste montante já se encontra executado (3 094 058 €), o que representa 2,5% do valor planeado no PRR (cfr. Quadro 4).

¹ No quadro da Componente 17.

² Os termos de execução dos investimentos estão fixados no contrato de financiamento, celebrado entre a eSPap e a EMRP, em 08/09/2021, e respetivo aditamento, em 26/02/2024.

³ Foi divulgada, a 29/07/2024, uma Orientação Técnica, que mantém a eSPap, enquanto Beneficiário Intermediário, e designa a Estamo, como Beneficiário Final (face à transferência de competências da DGTF para esta entidade, pelo DL 60/2023, de 24/06).



Quadro 4 – Execução financeira dos investimentos PRR centrais para a implementação da LEO

(em euros)

Investimentos	Valor planeado no PRR	Contratos realizados (cfr. Anexo 5)		Preço contratual (sem IVA) ^{a)}	Execução financeira (sem IVA)	
		N.º	Finalidade sumária		Valor pago ^{a)}	% face ao planeado no PRR
1 - Solução informática no âmbito dos serviços partilhados	11 800 000	3	Novo GeRFiP	1 379 323	908 847	7,7
3 - Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças – Faturação Eletrónica	5 310 000	1	Fatura eletrónica	92 928	86 604 ^{b)}	1,6
5 - Sistema de Informação Previsional (SIP) - Solução informática para o redesenho e implementação do processo orçamental, incorporando a orçamentação por programas	18 880 000	3	Processo orçamental	1 792 310	1 318 301	7,0
6 - Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro	18 880 000	4	Modelo de controlo	617 100	587 650	3,1
7 - Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças – Recolha de dados e reporte de informação	9 440 000	1	Site UniLEO	64 900	64 900	0,7
8 - Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças para consolidação das contas das AP	8 000 000	1	Consolidação de contas	12 256	3 756	0,0
10 - PMO (Project Management Office)	1 900 000	1	Acompanha-mento do PRR	310 000	124 000	6,5
Investimentos 2, 4, 9 e 17, ainda sem execução ^{c)}	47 780 000	0				
TOTAL	121 990 000	14		4 268 817	3 094 058	2,5

a) O financiamento de três dos procedimentos de contratação pública realizados pela eSPap é partilhado por diferentes investimentos PRR (investimento 1 e 14; investimento 5 e 14; investimento 6 e 12). No apuramento do preço contratual e do valor pago consideraram-se, respetivamente, os montantes imputados aos investimentos 1, 5 e 6).

b) No decurso da auditoria, foi detetado um pagamento em excesso relativamente ao contrato celebrado entre a eSPap e a Saphety Level - Trusted Services, SA para aquisição de serviços para o apoio à adesão à solução de faturação eletrónica da eSPap, que originou a devolução de 672 € (valor sem IVA) em 2024. A integração da correspondente nota de crédito pela eSPap no Sistema de Gestão de Informação do PRR reduzirá a execução financeira do investimento para 85 932 € (sem IVA) (cfr. ponto 3.4.1).

c) Cfr. Quadro 1 (Investimentos previstos nos contratos de financiamento do PRR entre a eSPap e a EMRP).

Fonte: Contratos de financiamento celebrados entre a eSPap e a EMRP para a realização dos Investimentos “Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública” e “Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público (SIGPIP)” e respetivos aditamentos, e Sistema de Acompanhamento de Monitorização (SAM) do PRR. Cálculos TC.

32. Ora, estas consecutivas recalendarizações e o adiamento da execução dos investimentos para os anos subsequentes podem colocar em risco o financiamento aprovado, na medida em que o contrato entre a eSPap e a EMRP prevê que “Os apoios financeiros atribuídos (...) podem ser recuperados, total ou parcialmente, (...) Se o Investimento não for executado ou concluído tal como consta no cronograma (...)”. Muito embora este desfasamento seja um risco conhecido de todas as entidades, as medidas até agora adotadas não têm sido eficazes para a sua minimização.

2.3 O cumprimento dos 19 marcos associados à Reforma garante apenas a criação de condições operacionais. Mesmo assim, verificam-se atrasos no cumprimento dos marcos. O calendário previsto para a execução da Reforma é irrealista.

33. O financiamento dos investimentos a realizar no âmbito do PRR está condicionado ao cumprimento de um conjunto de 19 marcos (cfr. Anexo 6)¹, que contribuem para a implementação da LEO embora não a esgotem, uma vez que não abarcam todas as suas dimensões (designadamente a revisão do modelo de controlo interno e auditoria) e constituem, na maioria dos casos, etapas intermédias de controlo da execução dos investimentos, não assegurando a sua conclusão final², nem a utilização integral do envelope financeiro desses investimentos.
34. Os marcos a implementar até ao final de 2023 eram treze (cfr. Anexo 7), concorrendo de forma diferenciada para a implementação da reforma:
- ◆ A **solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa** (marco 1236), que visa disponibilizar aos serviços da administração central um sistema integrado de gestão e contabilização totalmente baseado em SNC-AP com as vertentes orçamental, financeira, patrimonial e logística.
 - ◆ A **definição do modelo concetual de gestão e controlo da tesouraria** (marco 1256) e o **piloto de contabilização automática da Fatura Eletrónica** (marco 1233), a par com o **desenvolvimento de soluções informáticas para gestão da Receita Eletrónica** (marco 1234) e para a **recolha de informação para gestão de tesouraria** (marco 1235), visam criar condições para operacionalizar a gestão da tesouraria nos termos da LEO, designadamente assegurar a recolha de informação agregada e tempestiva das contas a receber e a pagar, agilizar e desmaterializar o relacionamento com clientes e fornecedores e promover a modernização dos procedimentos de gestão da receita (incluindo diversificar as soluções de pagamento e a automatização do registo contabilístico e controlo tempestivo da cobrança).
 - ◆ A **entrada em vigor da legislação subjacente à ECE** (marco 1254) e a **conclusão da implementação da ECE** (marco 1237) visam criar condições para integrar e contabilizar um conjunto de fluxos, os ativos e os passivos que resultam da atividade do conjunto de entidades que atuam em nome do Estado, designadamente através da definição de normas enquadradoras e de processos, bem como a disponibilização de soluções informáticas, que permitam reunir a informação contabilística desta entidade.
 - ◆ A **adoção de regulamentação subjacente à orçamentação por programas e do quadro orçamental de médio-prazo** (marco 1253) e a **conclusão do projeto-piloto de orçamentação por programas** (marco 1259) visam, através da regulamentação e de teste de soluções técnicas e de processos, criar condições

¹ Os marcos, acordados entre a Comissão Europeia e Portugal, constam: i) da Decisão de Execução do Conselho Europeu 10149/2021, de 13/07/2021 [alterada pela Decisão 13351/23, de 17/10/2023]; ii) dos Anexos I e II do Acordo Operacional, assinado em 18/01/2022, que estabeleceu o conjunto de indicadores para a avaliação semestral do cumprimento de metas e marcos, para receber o financiamento [alterado em 17/11/2023, na sequência da atualização do PRR Português]; e iii) do contrato de financiamento do “investimento TD-C17-i01.01 Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública”, celebrado entre a eSPap e a EMRP. A par destes, foram também estabelecidos marcos associados à dimensão reformas que, apesar de não terem sido contratualizados com a Comissão Europeia, condicionam a boa implementação da dimensão investimentos. Estas reformas estão previstas no documento Reforma TD-r32: Modernização e Simplificação da Gestão Financeira Pública do PRR e abrangem o desenvolvimento de modelos concetuais e regulamentação.

² Refira-se, o exemplo do Investimento 3 - Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças – Faturação Eletrónica, com o marco 1233 – Piloto de contabilização automática da Fatura Eletrónica, concluído em 2021, mas com um financiamento de 5,3 M€ para a implementação global da solução informática, alargada às AP.



para, por um lado, robustecer a programação plurianual, integrando uma componente previsional a quatro anos e, por outro lado, conhecer os custos previstos e verificados, as metas fixadas e resultados alcançados das principais medidas de política, criando informação indispensável à sua avaliação.

- ◆ A **conclusão e aprovação do modelo para acompanhamento da execução orçamental e financeira das AP** (marco 1257), a **adoção do novo modelo da Conta Geral do Estado** (marco 1260) e o **modelo de consolidação de contas** (marco 1255) visam definir a informação que é necessário compilar e como deve ser estruturada, de forma a permitir o controlo de gestão, facultar informação relevante para decisões de natureza operacional e estratégica e, ainda, assegurar a prestação de contas, designadamente, contas consolidadas, permitindo uma imagem fiel e verdadeira da situação financeira do Estado.
- ◆ A **definição do modelo de Centro de Competências e parceiros** (marco 1258) visa criar condições para as entidades da AP partilharem problemas, conhecimento técnico e soluções, funcionando como facilitador da Reforma e tendo como objetivo de médio prazo o desenvolvimento de formações certificadas nos domínios da gestão financeira pública.

Destes treze marcos, seis encontram-se concluídos, quatro em estado de incumprimento e três em estado “não completo” (cfr. Quadro 5).

Quadro 5 – Ponto de situação dos marcos a concretizar até 2023

Investimento	Marco	Mecanismo de verificação	Prazo de conclusão	Estado
1. Solução informática no âmbito dos serviços partilhados assegurados pela eSPap	Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa (novo GeRFIP)	Relatório de implementação	Inicial - 4T 2023 Revisto - 4T 2024	Não completo
2. Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças - Gestão da Tesouraria Pública	Definição do modelo de gestão e controlo da tesouraria ^{b)}	Relatório	4T 2022	Em incumprimento
	Disponibilização de solução de Receita Eletrónica	Relatório de implementação	4T 2022	Concluído
	Solução integrada de gestão financeira central – recolha de informação para gestão de tesouraria		Inicial - 4T 2023 Revisto - 4T 2024	Não completo
3. Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças – Faturação Eletrónica	Piloto de contabilização automática da Fatura Eletrónica	Relatório de implementação	4T 2021	Concluído
4. Sistema de informação para reconhecimento de operações contabilísticas orçamentais e financeiras da ECE	Entrada em vigor da legislação subjacente à ECE ^{a)}	Relatório de implementação	4T 2022	Concluído
	Conclusão da implementação da ECE ^{a)}		Inicial - 4T 2023 Revisto - 2T 2024	Não completo
5. Sistema de Informação Previsional (SIP) - Solução informática para o redesenho e implementação do processo orçamental, incorporando a orçamentação por programas	Adoção de regulamentação subjacente à orçamentação por programas e do quadro orçamental de médio-prazo	Diploma	2T 2022	Em incumprimento
	Conclusão do projeto-piloto de orçamentação por programas	Relatório	4T 2023	Concluído
6. Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro	Conclusão e aprovação do modelo para acompanhamento da execução orçamental e financeira das AP ^{a)}	Relatório	4T 2022	Concluído
	Adoção do novo modelo da CGE	Relatório	4T 2023	Concluído
8. Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças para consolidação das contas das AP	Modelo de consolidação de contas ^{b)}	Relatório	2T 2022	Em incumprimento
Sem investimento associado	Definição do modelo de Centro de Competências e parceiros ^{b)}	Relatório	4T 2022	Em incumprimento

Estado: ■ concluído no prazo; ■ não completo por não ter sido concluído na data de contratualização inicial (31/12/2023); ■ em incumprimento por ter sido ultrapassada a data prevista para a sua conclusão.

a) Marcos considerados pela Comissão Europeia para efeitos de avaliação dos desembolsos dos apoios financeiros PRR.

b) Marcos que não tendo sido contratualizados com a Comissão Europeia e EMRP são essenciais para a concretização dos investimentos.

Fonte: Informação prestada pelo Ministro das Finanças, UniLEO e eSPap.

Em contraditório, o MEF considera que a conclusão da implementação da ECE (marco 1237), face à recalendarização para 30/06/2024 acordada com a Comissão Europeia, deveria classificar-se como “dentro do Prazo”. Não obstante, tal como explicitado na legenda do Quadro 5, este e outros marcos foram considerados “não completos” por não terem sido concluídos na data de contratualização inicial, em conformidade com a nomenclatura adotada pela EMRP.

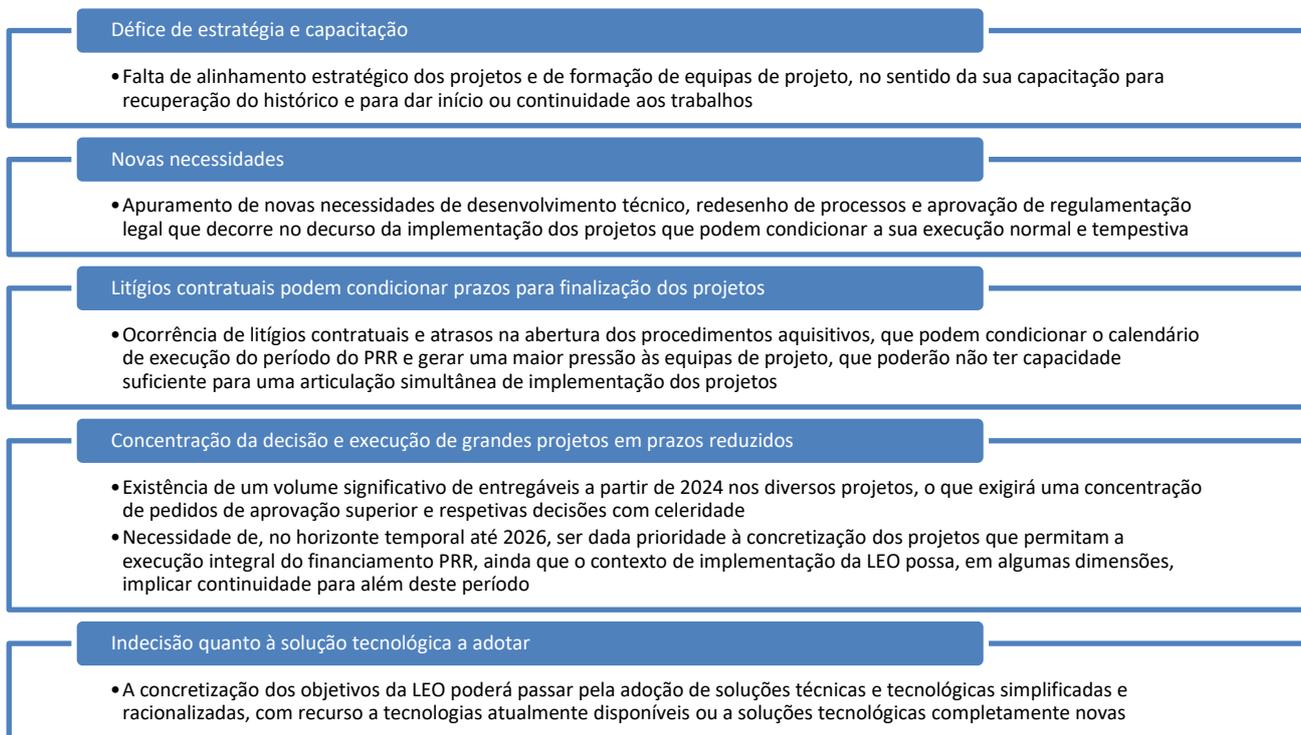
35. Assim, os marcos que se encontram concluídos são de natureza essencialmente conceptual, instrumental e regulamentar, como são os marcos ligados à conclusão e aprovação do modelo e quadro legal da ECE, o modelo para acompanhamento da execução orçamental e financeira das AP e o novo modelo da CGE. Também se encontram concluídos marcos associados a provas de conceito (caso da fatura eletrónica e piloto da orçamentação por programas). Como passos conducentes a desenvolvimentos futuros, assinala-se a consulta ao mercado de soluções tecnológicas de recolha de informação relevante para a preparação das peças concursais e o alargamento do piloto da orçamentação por programas. Porém, em situação de incumprimento, destacam-se os marcos ligados à regulamentação de projetos vários como seja a orçamentação por programas e o modelo de gestão de tesouraria bem com os marcos ligados ao modelo de consolidação de contas.
36. Cientes deste panorama, são as próprias entidades competentes a identificar os principais riscos e desafios que se colocam, tal como evidenciado pela UniLEO (cfr. Figura 3). Para além desses aspetos, assinala-se a falta de conclusão de modelos conceptuais que em muito dificulta a execução de vários projetos – como a solução informática para recolha de informação para gestão de tesouraria (marco 1235)¹, a ECE (marco 1237)² e a consolidação de contas – e a falta de aprovação do quadro regulamentar essencial ao desenvolvimento de vários projetos, caso da orçamentação por programas, com o respetivo diploma em fase de aprovação desde 2021³. Por último, verificam-se também dificuldades em assegurar a preparação e o reporte da informação relevante por todas as entidades envolvidas. Neste âmbito, assinala-se a importância da definição do modelo de Centro de Competências e parceiros (Marco 1258) que aguarda decisão da tutela e, entre outros aspetos, deveria criar condições para as entidades coordenadoras dos programas orçamentais e outras entidades parceiras da DGO e da UniLEO partilharem problemas, conhecimento técnico e soluções.

¹ Depende do modelo concetual de gestão e controlo da tesouraria (marco 1256), com atraso já superior a um ano face ao contratualizado no PRR.

² Apesar de ter sido publicado o quadro legal que permitiu dar cumprimento ao marco 1254 e concluído o modelo concetual da ECE, carece ainda dos seguintes desenvolvimentos concetuais: i) definição de políticas contabilísticas a adotar no âmbito do reconhecimento das operações da ECE e subsequente desenho de processos; ii) manual de contabilidade e relato orçamental e financeiro; iii) estratégia de implementação do balanço de abertura (BA); iv) modelo de gestão e controlo de tesouraria. Quanto ao Manual de Contabilidade e Relato, existem documentos iniciados, prevendo a UniLEO que venha a ser desenvolvido em colaboração com os responsáveis pela execução das componentes da ECE até 2025. Apesar do atraso que se verifica na operacionalização da ECE a nível concetual, em contraditório, o MEF informou que, já em 2024, foi implementada uma solução que suporta as operações desta entidade, através da apropriação da informação dos registos contabilísticos atualmente existentes nas entidades que executam as componentes que integram o âmbito da ECE.

³ A ausência de regulamentação e de uma metodologia aprovada, conforme admitido pela UniLEO, constituem fatores de risco que podem exigir alterações ao modelo de orçamentação em desenvolvimento e envolver encargos adicionais com ajustamentos subsequentes dos sistemas de informação presentemente desenvolvidos e parametrizados.

Figura 3 – Riscos identificados pela UniLEO, na execução dos projetos



Fonte: Informação prestada pela UniLEO em 26/02/2024.

37. Em suma, este ponto do relatório evidencia que do cumprimento dos marcos resulta unicamente a criação de condições operacionais (sistemas de informação, como fazer, por quem e quando), mas não garante a concretização dos produtos basilares previstos pela LEO. Revela-se assim essencial, tal como identificado e bem pelas três entidades mais envolvidas, dar também prioridade à interdependência entre os vários projetos, à tempestividade da disponibilização dos sistemas de informação de suporte e à afetação e capacitação de recursos humanos especificamente dedicados à implementação desta Reforma.

3 EXECUÇÃO DE CONTRATOS

38. Até ao final de 2023 foram lançados 14 procedimentos de contratação pública para projetos que visam concretizar a Reforma da gestão financeira pública (cfr. Anexo 5) e que envolveram 4 M€ (num total dos 122 M€ previstos no PRR). Um quarto deste montante está coberto por cinco contratos, que foram objeto da presente auditoria¹. São contratos iniciados em 2022, com um período de execução até um ano, exceto um, que tem um período de vigência de três anos (cfr. Quadro 6).

¹ No universo dos 14 procedimentos estes contratos destacam-se pelo maior grau de execução, à data, e pela relevância para o enquadramento da Reforma.

Quadro 6 – Execução financeira dos contratos selecionados

(em euros)

Finalidade	Designação do contrato	Período execução	Preço contratual (s/IVA)	Execução financeira	
				Valor (s/ IVA)	%
Definição de uma arquitetura de processos de reporte	Aquisição de serviços para a definição da <i>Enterprise Architecture</i> para suporte à implementação da LEO	16/03/2022 a 12/09/2022	345 600	345 600	100,0
Definição de um modelo de controlo ao reporte	Aquisição de serviços de consultoria para definição do Modelo de Acompanhamento Orçamental e Económico-Financeiro	28/09/2022 a 08/02/2023	147 250	117 800	80,0
Definição de um algoritmo de consolidação	Aquisição de serviços de desenvolvimento de algoritmos para elaboração de piloto de consolidação no âmbito do PRR	12/04/2022 a 12/04/2023	12 256	3 756	30,6
Apoio na implementação da fatura eletrónica	Aquisição de serviços para o <i>onboarding</i> da solução de faturação eletrónica da ESPAP	16/05/2022 a 31/12/2022	92 928	a) 86 604	93,2
Apoio à gestão e acompanhamento do PRR	Aquisição de serviços de apoio à Gestão Estratégica e de Projetos no âmbito do PRR, para reforço da capacidade da área de acompanhamento de projetos (PMO) da ESPAP, IP	01/08/2022 a 31/07/2025 (previsto)	310 000	124 000	40,0
Total			908 034	677 760	74,6

a) Relativamente ao contrato em apreço, no decurso da auditoria foi detetado um pagamento em excesso que originou a devolução de 672 € (valor sem IVA). A integração da correspondente nota de crédito pela eSpap no Sistema de Gestão de Informação do PRR reduzirá a execução financeira do contrato para 85 932 € (valor sem IVA) (cfr. ponto 3.4.1).

Fonte: Informação prestada pela eSpap, Portal BASE e Sistema de Acompanhamento de Monitorização (SAM) do PRR. Cálculos TC.

Nos pontos seguintes, efetua-se uma análise aos cinco contratos, do ponto de vista da sua execução física e financeira, bem como do seu impacto para a Reforma da gestão financeira pública.

3.1 Contrato “Arquitetura Empresarial”

3.1.1 Como foi executado? Execução concluída atualiza e detalha trabalho semelhante de 2017

39. O contrato¹ denominado “Definição de uma Arquitetura Empresarial” visou a elaboração de uma arquitetura de processos de reporte para a gestão financeira pública no âmbito dos desafios do atual enquadramento legal (LEO, SNC-AP, Código dos Contratos Públicos, Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, entre outros). Pretendeu-se cobrir a totalidade dos processos para todas as fases do ciclo de gestão das finanças públicas nas diferentes óticas (orçamental, financeira, nacional, consolidada, políticas públicas, tesouraria, legal e administrativa), tendo em conta as periodicidades aplicáveis a cada processo (infra-anual, anual e plurianual), com identificação dos intervenientes para cada uma das funções envolvidas (Função Transparência, Função Ministro das Finanças, Função Setorial, Função Entidades Públicas). Foi utilizada, como ferramenta, uma metodologia de standard internacional denominada de TOGAF². O contrato, de 345 mil€, teve uma previsão de duração máxima de 180 dias³ e os prazos foram cumpridos (cfr. Quadro 7).

¹ Inserido no investimento 6 do PRR - Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro.

² Para uma explicação sumária dos standards COBIT e TOGAF (cfr. Anexo 8).

³ Sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do contrato. (Cláusula 5.ª - Duração do contrato do caderno de encargos).



Quadro 7 – Caracterização do contrato para definição da Arquitetura Empresarial

(em euros)

Designação do Contrato	Entidade Adjudicatária	Tipo de Procedimento	Datas Relevantes do Contrato		Valor do Contrato (s/IVA)
Aquisição de serviços para a definição da <i>Enterprise Architecture</i> para suporte à implementação da Lei de Enquadramento Orçamental	AXIANSEU II Digital Consulting, S.A.	Concurso Público Internacional	Data de adjudicação	23-02-2022	345 600,00
			Data de assinatura do contrato	14-03-2022	
			Data de início do contrato	16-03-2022	
			Data de conclusão prevista (contratual)	12-09-2022	
			Data de conclusão efetiva	12-09-2022	

Fonte: Contrato entre a eSPap, I.P. e a AXIANSEU II Digital Consulting, S.A., respetivo caderno de encargos e informação prestada pela eSPap.

40. De facto, a implementação da Reforma da LEO abrange alterações profundas na natureza da informação a produzir e a reportar, obrigando a uma revisão geral dos sistemas de informação e processos, não só do Ministério das Finanças, mas também da forma como se relaciona com os demais serviços que integram a administração financeira do Estado. Assim, o levantamento da arquitetura de sistemas e processos do Ministério das Finanças e a criação de uma proposta de arquitetura futura, tendo em conta o disposto na legislação em relação à gestão financeira pública, nomeadamente a LEO e o SNC-AP, foram desde o início uma das prioridades da UniLEO. Para este efeito, já em 18/10/2017, tinha sido celebrado um contrato por ajuste direto entre a UniLEO (por intermédio da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças) e a Inov Inesc Inovação – Instituto de Novas Tecnologias, no valor de 49,6 mil € (acrescido de IVA), para a aquisição de serviços de consultoria especializada em *IT Governance*, que se destinava a apoiar o desenho, elaboração e documentação dos processos da estrutura de governação do IT, baseado no standard internacional COBIT 5.
41. Considerando a similaridade nas finalidades de ambos os contratos (o de outubro de 2017, e o de março de 2022), a eSPap¹ esclareceu não ter havido uma aceitação dos resultados do primeiro (que incluíam uma estrutura de tecnologias de informação e uma proposta de um novo modelo funcional para o Ministério das Finanças). Acrescentou a eSPap que o trabalho realizado não incluiu os processos transversais da gestão financeira pública, nem o desenho detalhado de todos esses processos (do Ministério das Finanças e transversais). Para além disso, propunha-se, naquela data, a criação de novas entidades no âmbito do Ministério das Finanças, designadamente, uma nova entidade responsável pelas tecnologias de informação². Assim, os elementos que daí resultaram, como seja a listagem das funções e a descrições dos macroprocessos, foram apenas utilizados como um *input* na preparação do caderno de encargos deste novo contrato.

Ainda que, nesta sede, não tenha sido efetuada, de forma exaustiva, uma apreciação comparativa dos dois trabalhos, esta “semelhança” de objetivos não deixa de demonstrar o impacto que a falta de orientação e de decisões estratégicas pode ter na implementação de uma Reforma desta natureza, com implicações em termos de desperdício dos dinheiros públicos e de atrasos na sua concretização, penalizando a qualidade da informação, indispensável à boa gestão financeira pública e respetiva prestação de contas.

¹ Para este esclarecimento (email de 02/02/2024) a UniLEO obteve a colaboração da eSPap.

² A eSPap referiu que àquela data não tinha responsabilidade nos projetos desenvolvidos pela UniLEO. Só mais tarde, com o PRR (em 2021), foi atribuída à eSPap, a governação das tecnologias de informação e da solução de gestão das finanças públicas, no decurso da normal colaboração desta entidade com o Ministério das Finanças, no âmbito das suas competências.

42. A execução do contrato, que obedeceu à metodologia de gestão de projetos da Comissão Europeia (PM²)¹, teve cinco fases (iniciação, planeamento, execução, monitorização e controlo e encerramento), cada qual com um entregável específico² (cfr. Quadro 8).

Quadro 8 – Execução física e financeira do contrato para a definição da Arquitetura Empresarial

(em euros)

Designação do contrato	Entregáveis do contrato	Execução física (data prevista)	Execução física (data de aceitação)	Preço contratual (c/ IVA)	Execução financeira	
					Valor (c/ IVA)	%
Aquisição de serviços para a definição da <i>Enterprise Architecture</i> para suporte à implementação da Lei de Enquadramento Orçamental	Entregável 1	13-04-2022	18-05-2022	85 017,60	85 017,60	20,0
	Entregável 2	31-08-2022	17-10-2022	255 052,80	255 052,80	60,0
	Entregável 3	07-09-2022	27-10-2022	85 017,60	85 017,60	20,0
Total				425 088,00	425 088,00	100,0

Fonte: Contrato entre a eSPap, I.P. e a AXIANSEU II Digital Consulting, S.A., respetivo caderno de encargos e informação prestada pela eSPap. Cálculos TC.

Apesar de alguns atrasos, quer na reunião de início de projeto³, quer na conclusão de cada fase⁴, todas as atividades foram concluídas e cumpridas as cláusulas técnicas do caderno de encargos⁵, com especial relevo para os documentos definidos na arquitetura, como os entregáveis principais, diagramas, catálogos, matrizes e outra documentação prevista⁶ (cfr. Anexo 9). Os entregáveis foram aprovados, tendo o contrato obtido um grau de execução física e financeira de 100%, conforme se demonstra no Quadro 8.

3.1.2 Qual o impacto na Reforma? Um resultado ainda só instrumental, subsistindo riscos na operacionalização das soluções tecnológicas

43. O trabalho efetuado ao longo do período de execução do contrato permitiu esquematizar as diferentes perspetivas da atividade financeira do Estado (identificação dos intervenientes⁷ e respetivos processos e tarefas, bem como resultados obtidos e sistemas envolvidos). Neste contexto, foram produzidos documentos vários⁸, com a identificação dos vários processos de negócio e as suas interligações. Foi ainda determinado o impacto que a alteração de um processo tem em outros processos e tida em conta a articulação entre o nível local e o central, para que as soluções a adotar venham a ser compatíveis. Porém, é a própria eSPap a admitir que o levantamento feito, em algumas áreas, carece de maior desenvolvimento, uma vez que o nível de detalhe foi

¹ A execução seguiu a versão standard da metodologia PM² (disponível em https://pm2.europa.eu/index_en e <https://www.pm2alliance.eu/>), pois o contrato teve início antes da adaptação dessa metodologia ao contexto e necessidades específicas da eSPap, realizada no âmbito do contrato de serviços de PMO (cfr. ponto 3.5 - Contrato “Project Management Office”).

² De notar que um entregável pode ser constituído por mais do que um elemento/documento.

³ Apenas se realizou a 21/04/2022, cinco semanas após a data de início de contrato.

⁴ A fase de encerramento comportou a submissão do relatório final do projeto (para aprovação) e uma reunião de avaliação (27/10/2022), cerca de um mês e meio depois da data de conclusão efetiva do contrato (12/09/2022). De notar que o cumprimento dos prazos também dependia da disponibilidade das entidades públicas envolvidas para participar nas reuniões de trabalho programadas.

⁵ Cláusulas 14.^a e seguintes do caderno de encargos.

⁶ Cláusula 18.^a - Entregáveis e documentação do caderno de encargos.

⁷ Consiste na tipificação dos intervenientes nos processos de administração financeira, designadamente, DGO, eSPap, IGCP, TC e uma enorme lista de entidades.

⁸ Designados artefactos TOGAF.



limitado pelo menor envolvimento das entidades (UniLEO, DGO e eSPap), em resultado da escassez de recursos e das vicissitudes do calendário orçamental. Considera-se assim que este trabalho constitui apenas uma base de suporte para a arquitetura tecnológica que deverá ser desenvolvida (soluções tecnológicas a implementar). Conjuntamente com os requisitos do novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro¹ constituirá uma *guideline* para a implementação dos processos que foram definidos e para as aplicações informáticas a introduzir e a desenvolver.

Em contraditório, o MEF salientou que o exposto neste ponto “...pode não evidenciar de forma clara todo o elenco de trabalhos e atividades desenvolvidas, no âmbito de cada uma das dimensões da reforma...”. Efetivamente, este ponto refere-se exclusivamente ao impacto do contrato Arquitetura Empresarial, não visando focar a situação global da implementação da Reforma.

44. Acresce que, apesar do trabalho realizado, várias opções estratégicas e técnicas essenciais à implementação das aplicações informáticas encontram-se ainda bastante indefinidas e, como a própria a eSPap identificou, abrangem:

- ◆ a escolha da solução tecnológica a implementar, em que será necessário ponderar a introdução de “desenvolvimentos à medida” que, por um lado, permitem um funcionamento mais adequado às necessidades específicas, mas, por outro, dificultam o acompanhamento da evolução tecnológica (que é feito no âmbito da aplicação *standard*) e podem envolver custos de adaptação significativos;
- ◆ definições ao nível das áreas novas desta arquitetura, ligadas aos mapas da CGE, ao modelo de custeio, à orçamentação por programas, à consolidação das contas, à reconciliação diária da tesouraria, à implementação do quadro plurianual das despesas públicas, à receita eletrónica com pagamento automático e identificador central e à ECE.

Para além destes riscos, é de salientar, por um lado, a necessidade de assegurar que as mudanças introduzidas não provocam disrupções nos sistemas financeiros do Estado², garantindo, pelo menos, a continuidade do nível de serviço atual durante todo o processo de implementação e, por outro, que as boas práticas recomendam que mudanças desta dimensão sejam acompanhadas por experiências piloto que permitam testar o real funcionamento dos sistemas e assegurar o sucesso da implementação.

3.2 Contrato “Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro”

3.2.1 Como foi executado? Uma execução de 80% por não aceitação do último entregável, fundamentada em qualidade insuficiente e falta de tempestividade.

45. O contrato³ denominado “Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro”⁴ visa a definição de um novo modelo de controlo e acompanhamento da execução orçamental e da atividade económica. Pretende-se

¹ Elaborado na sequência do contrato celebrado com a *Leadership Business Consulting*, Consultoria e Serviços S.A., conforme referido no ponto 3.2.

² Designadamente, ao nível do processamento de salários, de pagamentos a fornecedores e da prestação de informação de reporte orçamental.

³ Inserido no investimento 6 do PRR - Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro.

⁴ Doravante identificado apenas como Novo Modelo.

um modelo que incorpore “os benefícios decorrentes da criação de novos indicadores chave para diferentes dimensões do ciclo da receita e de indicadores e de painéis integrados de controlo e avaliação de risco para diferentes dimensões do ciclo da despesa”¹. Este contrato cobre todo o processo de reporte das AP e envolve um elevado número de entidades, de sistemas de informação e de processos. Pretende-se assim que contribua, em articulação com o contrato da Arquitetura Empresarial (cfr. ponto 3.1), para a definição dos requisitos dos sistemas de informação a desenvolver/adaptar². O contrato, de 147 mil €, teve uma previsão de duração de cerca de 120 dias e foi executado a 80%.

O contrato incluiu duas componentes principais (sistematização da informação atualmente recolhida e a definição do novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro), consistindo a sua execução na entrega de cinco relatórios:

- ◆ Entregável 1: Relatório de sistematização de informação relativa aos atuais processos de controlo orçamental, económico e financeiro e identificação da informação reportada e/ou publicada;
- ◆ Entregável 2: Relatório com a definição do novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro;
- ◆ Entregável 3: Relatório com a definição do *Dashboard* e regras de cálculo de indicadores a monitorizar, para avaliação do equilíbrio, sustentabilidade e riscos, e a definição de relatórios (quadros com estrutura fixa e indicadores) que permitam a análise individual e agregada das entidades públicas;
- ◆ Entregável 4: Relatório com o desenho do modelo, incluindo a identificação dos processos a rever e a identificação de alterações necessárias ao modelo de recolha de informação atual e a identificação das variáveis relevantes para efeitos de projeções e cenarização;
- ◆ Entregável 5: Relatório síntese para efeitos de verificação do cumprimento do marco previsto no PRR, comprovando que o novo modelo cumpre as disposições da LEO e os princípios previstos no SNC-AP.

46. O contrato, entre a eSPap e a Leadership Business Consulting, SA, com início a 28/09/2022, estabeleceu o dia 20/01/2023 como a data de término do contrato, o que incluía a submissão do entregável 5 até ao dia 10/01/2023 (inclusive)³ (cfr. Quadro 9).

Quadro 9 – Caracterização do contrato do Modelo de Controlo

(em euros)

Designação do contrato	Entidade adjudicatária	Tipo de procedimento	Datas relevantes do contrato		Valor do contrato (s/IVA)
Aquisição de serviços de consultoria para definição do Modelo de Acompanhamento Orçamental e Económico-Financeiro	Leadership Business Consulting – Consultoria e Serviços S.A.	Concurso Público – Regra Geral	Data de adjudicação	24-08-2022	147 250,00
			Data de assinatura do contrato	12-09-2022	
			Data de início do contrato	28-09-2022	
			Data prevista de fim de contrato (cronograma inicial)	20-01-2023	
			Data prevista de fim de contrato (cronograma revisto)	08-02-2023	

Fonte: Contrato entre a eSPap, I.P. e a Leadership Business Consulting, Consultoria e Serviços, S.A., respetivo Caderno de Encargos e Informação prestada pela eSPap. Cálculos TC.

¹ Despacho 275/2023, de 06/01, do MF.

² A UniLEO e a eSPap assinalaram o interesse em executar os dois contratos em paralelo, dando conta que tal não foi possível, designadamente, pela sobreposição de trabalhos inadiáveis a realizar pelas entidades envolvidas.

³ Ata de reunião para a definição do Modelo Orçamental e Económico-Financeiro, realizada em 16/09/2022 na sede da DGO.



Verificou-se, porém, que a execução física do contrato não foi cumprida, na medida em que o entregável 5 não foi aceite¹ e a aprovação do entregável 4 apenas ocorreu a 14/09/2023, já com um atraso significativo em relação à data prevista para o fim do contrato (08/02/2023), verificando-se um padrão de atraso geral na aprovação dos entregáveis, em função de correções e ajustamentos solicitados após a entrega da primeira versão². Por esse motivo, conforme o quadro infra, o contrato foi encerrado com um grau de execução de 80%³, não havendo lugar ao pagamento da última tranche.

Quadro 10 – Execução física e financeira do contrato do Modelo de Controlo

(em euros)

Designação do contrato	Entregáveis do contrato	Execução física			Preço contratual (c/ IVA)	Execução financeira	
		Data prevista	Data de entrega e n.º de versões subsequentes	Data de aprovação ^{a)}		Valor (c/ IVA)	%
Aquisição de serviços de consultoria para definição do Modelo de Acompanhamento Orçamental e Económico-Financeiro	Entregável 1	18-10-2022	21/10/2022 (3 versões)	28-11-2022	36 223,50	36 223,50	20,0
	Entregável 2	15-11-2022	01/12/2022 (3 versões)	24-03-2023	36 223,50	36 223,50	40,0
	Entregável 3	13-12-2022	30/12/2022 (5 versões)	29-05-2023	36 223,50	36 223,50	60,0
	Entregável 4	27-12-2022	20/02/2023 (2 versões)	14-09-2023	36 223,50	36 223,50	80,0
	Entregável 5	10-01-2023	22/02/2023 (0 versões)	Sem Aprovação	36 223,50	0,00	0,0
Total					181 117,50	144 894,00	80,0

a) Data que consta do auto de aceitação do entregável.

Fonte: Contrato entre a eSPap, I.P. e a Leadership Business Consulting, Consultoria e Serviços, S.A., respetivo caderno de encargos e informação prestada pela eSPap. Cálculos TC.

Constituindo o entregável 5 (relatório síntese focado na relação entre as disposições da LEO e dos princípios previstos no SNC-AP e o modelo proposto) um elemento que fundamentava o cumprimento de um marco do PRR⁴, verificou-se, em sede de auditoria, que a sua falta foi suprida pela DGO, primeiro sob a forma de despacho que aprovou o modelo de controlo orçamental e económico-financeiro⁵, seguido de um documento complementar enviado por solicitação da Comissão Europeia (tendo, para tal, sido realizadas várias reuniões de esclarecimento quanto à forma como o marco foi cumprido).

¹ Foi comunicado à empresa Leadership Business Consulting – Consultoria e Serviços S.A. que: *o entregável 5 não foi entregue dentro do prazo que estava definido e que a documentação entregue não foi considerada um entregável, por não reunir os requisitos solicitados.*

² Após primeira entrega, os documentos são objeto de validação pela entidade contratante (neste contrato representada pela UniLEO), sendo, em regra, solicitadas correções e ajustamentos para assegurar a qualidade do produto final.

³ A empresa contestou a decisão, com o objetivo de receber o valor integral do contrato, argumentando considerar que o entregável reúne os requisitos que foram contratualizados, levando a eSPap a admitir a possibilidade de um futuro litígio do foro jurídico.

⁴ Marco 1257 – Conclusão e aprovação do modelo para acompanhamento da execução orçamental e financeira das AP.

⁵ Despacho 275/2023, de 06/01, do MF.

3.2.2 Qual o impacto na Reforma? Os documentos produzidos são apenas inputs de suporte a um modelo de controlo do reporte financeiro público. São de carácter conceptual e abrangente e ainda não existem propostas para a respetiva operacionalização.

47. Os trabalhos realizados no âmbito deste contrato ofereceram às entidades envolvidas (UniLEO, DGO e eSPap) novas perspetivas ao nível de soluções tecnológicas disponíveis no mercado. Os documentos produzidos têm um carácter meramente conceptual. Segundo a eSPap, o seu conteúdo carece ainda de ser transposto para requisitos funcionais dos sistemas operativos, faltando uma concretização a nível micro, designadamente, mapear a origem da informação e definir as regras de construção operativa dos *outputs*. Por sua vez, a UniLEO salienta que o conhecimento sobre os processos da administração pública (AP) reside no seio da própria AP, sendo uma área de intervenção que as empresas de consultoria não conhecem de forma tão aprofundada, o que torna indispensável uma apreciação técnica subsequente da adequabilidade e exequibilidade das propostas, até perante outras modificações¹ em curso.

Em contraditório, o MEF esclareceu que “...a operacionalização dos processos decorrentes do modelo de controlo deverá acontecer em linha com o planeamento estabelecido, após a aquisição da solução tecnológica”.

48. A UniLEO reconheceu que a entrada em funcionamento pleno do sistema de informação (necessária para cumprir com o prazo definido para outro marco² até final de 2025) é de difícil implementação, tendo em conta que algumas dimensões carecem ainda de um maior desenvolvimento/aprofundamento³. Assim, é a própria UniLEO a sinalizar os principais constrangimentos, que considera colocarem em risco a operacionalização do sistema:

- ◆ dificuldades na afetação dos recursos humanos a tempo integral⁴ (que não pode ser inteiramente suprida pelo recurso a peritos externos, por estes nem sempre conseguirem concretizar a implementação necessária em termos de detalhe dos requisitos técnicos);
- ◆ instabilidade na prossecução do processo de Reforma, designadamente em resultado dos calendários políticos/eleitorais;
- ◆ necessidade de manter em funcionamento os sistemas tradicionais enquanto se operacionalizam novas ferramentas (designadamente a parametrização de procedimentos, testes e ligações a fontes de informação estabilizadas).

49. Em suma, o contrato em apreço contribuiu para a definição de requisitos técnicos, mas não supriu a necessidade de intervenção dos recursos humanos da AP, especializados e dedicados a estes processos, designadamente à implementação do novo sistema de informação que servirá de suporte e apoio ao novo modelo de controlo.

¹ A título de exemplo, mencionou-se o processo de revisão da despesa, que está a beneficiar de suporte técnico da OCDE, antecipando-se que haverá modificações na forma como a informação relevante deve ser produzida e reportada (reuniões de 22 e 23/01/2024).

² Marco 1240 – Entrada em funcionamento de um sistema de informação de apoio ao novo modelo de controlo orçamental e financeiro.

³ Designadamente, o sistema de receção de informação de contabilidade e contas públicas, a previsão macroeconómica e orçamental, o quadro plurianual das despesas públicas, o controlo da receita e da despesa, as estimativas de execução anual em contabilidade orçamental e em contas nacionais, a gestão de tesouraria, a revisão de despesa, o controlo do impacto de políticas públicas e ainda procedimentos a finalizar na área orçamental.

⁴ Por desempenharem outras tarefas inadiáveis e essenciais, designadamente relativas à preparação do OE, reporte mensal de execução, suporte técnico à decisão governativa e elaboração da CGE.



A este propósito, refiram-se experiências partilhadas no âmbito da OCDE¹ que evidenciam que a disponibilização de um “excesso de informação detalhada” pode dificultar a sua compreensão e utilidade e que a exigência de uma maior tempestividade pode conduzir a correções frequentes de informação (caso de um reporte mensal consolidado em base caixa e acréscimo), tendo alguns países em curso processos de simplificação. Estas experiências, com modelos mais maduros de contabilidade em base acréscimo, devem auxiliar a reflexão quanto ao tipo de informação a produzir e respetiva tempestividade, evitando os custos de produção de informação inútil.

3.3 Contrato “Algoritmos de Consolidação”

3.3.1 Como foi executado? Contrato terminado com apenas 30% do valor contratual executado, impossibilitando dar seguimento ao teste do algoritmo e à apreciação da qualidade dos dados.

50. A produção de demonstrações de desempenho orçamental e financeiras consolidadas² requer um modelo de consolidação de contas (a adotar para cada subsetor) e o desenvolvimento da respetiva solução informática. Nesse âmbito, foi celebrado um contrato³ entre a eSPap e a JDF – Análise e Controlo de Dados, Lda., pelo preço contratual de 12 256 €, com a duração de 12 meses. O objetivo foi o de proceder ao desenvolvimento de uma solução tecnológica para a execução do processo de consolidação (o denominado “algoritmo de consolidação”) e para a elaboração de um “piloto de consolidação”, utilizando o *software Caseware IDEA* (tendo em vista a simulação da consolidação de contas em SNC-AP para uma amostra de entidades públicas).
51. O contrato teve início em 12/04/2022 e abrangia, para além do desenvolvimento do algoritmo de dados, a subscrição de duas licenças IDEA Standard (por um ano) e a realização de uma ação de formação em análise de dados, no referido software, para quatro participantes.

¹ Grupo de Trabalho Gestão Financeira Pública, reunião de 7 e 8/03/2024, Paris.

² Arts. 40.º, 43.º e 66.º da LEO. A ECE e as demais entidades públicas preparam ainda, trimestralmente, demonstrações orçamentais e financeiras, individuais e consolidadas (art. 64.º). A Lei previa que fossem aplicadas pela primeira vez para o OE e CGE de 2023, o que não se verificou.

³ Inserido no investimento 8 do PRR - Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças para consolidação das contas das AP.

Quadro 11 – Caracterização do contrato para desenvolvimento de Algoritmos de Consolidação

(em euros)

Designação do contrato	Entidade adjudicatária	Tipo de procedimento	Datas relevantes do contrato		Valor do contrato (s/IVA)
			Data de adjudicação	Data de assinatura do contrato	
Aquisição de serviços de desenvolvimento de algoritmos para elaboração de piloto de consolidação no âmbito do PRR, no <i>software Caseware IDEA</i> , tendo em vista a simulação da consolidação de contas em SNC-AP para uma amostra de entidades públicas e de formação para o <i>software Caseware IDEA 11</i> , bem como o respetivo licenciamento	JDF – Análise e Controlo de Dados, Lda.	Ajuste direto	Data de adjudicação	09/03/2022	12 256,00
			Data de assinatura do contrato	10/03/2022	
			Data de início do contrato ^{a)}	12/04/2022	
			Prazo de execução	12 meses	
			Data prevista de conclusão	12/04/2023	
			Data de conclusão efetiva	12/04/2023	

a) Nos termos da informação prestada pela eSPap em 30/06/2023, a data de início do contrato coincide com a data de ativação de licenças de utilização do software IDEA.

Fonte: Contrato entre a eSPap e a JDF – Análise e Controlo de Dados, Lda, caderno de encargos respetivo e informação prestada pela eSPap.

Nos termos do caderno de encargos, a execução do contrato obrigava à entrega pelo cocontratante de um plano de projeto dos trabalhos a realizar e a disponibilização de cinco entregáveis: algoritmo de tratamento de dados usando a ferramenta IDEA (devendo permitir a sua consolidação); algoritmo para testes analíticos para verificação da qualidade dos dados (incluindo o código fonte dos algoritmos desenvolvidos e respetiva documentação descritiva); documento com os resultados do piloto de consolidação de contas em SNC-AP; ação de formação e correspondente documentação de suporte; e licença e manuais do IDEA 11 (cfr. Quadro 12).

Quadro 12 – Execução física e financeira do contrato para desenvolvimento de Algoritmos de Consolidação

(em euros)

Entregável	Preço contratual (c/ IVA)	Execução financeira		Data de aprovação
		Valor (c/ IVA)	% Preço contratual	
Algoritmo de tratamento de dados usando a ferramenta IDEA	10 455,00	-	-	Não entregue
Formação de utilizadores em <i>Caseware IDEA</i> - Análise de dados	1 574,40	1 574,40	10,4	29/04/2022
Subscrição de duas licenças IDEA Standard por 1 ano	3 045,48	3 045,48	20,2	29/04/2022
TOTAL	15 074,88	4 619,88	30,6	

Fonte: Contrato entre a eSPap e a JDF – Análise e Controlo de Dados, Lda., caderno de encargos respetivo e informação prestada pela eSPap.

52. No âmbito dos trabalhos de auditoria verificou-se¹ que a empresa contratada efetuou a apresentação da ferramenta IDEA e da metodologia a adotar para o desenvolvimento do algoritmo, bem como o resultado do teste efetuado aos dados². Porém, foram solicitados ajustamentos e revisões ao trabalho de consolidação, indispensáveis, segundo a UniLEO, para dar seguimento ao teste do algoritmo e à apreciação da qualidade dos dados, para os quais não foi obtida resposta por parte do fornecedor. Assim, para além de uma versão inicial de um guia do utilizador sobre consolidação de balancetes, não foi obtido qualquer outro documento com os resultados da experiência piloto. Desta situação resultou o encerramento do contrato a 12/04/2023, ou seja, um ano após o seu início, correspondendo os pagamentos efetuados (30,6% do valor contratual) aos serviços

¹ Informação prestada pela UniLEO em 23/01/2024.

² Para os ensaios e testes do algoritmo a DGO selecionou os dados do Ministério da Saúde. Foi apresentado um teste revisto (com introdução de melhorias).



efetivamente prestados. Ora, a não execução dos ajustamentos pelo fornecedor impossibilitou o alargamento dos testes aos dados da generalidade das entidades públicas.

3.3.2 Qual o impacto na reforma? A incapacidade de concretização do algoritmo e a complexidade dos procedimentos justificam um processo de consolidação faseado e com testes.

53. Os testes analíticos realizados no âmbito deste contrato demonstraram dificuldades nas operações de consolidação derivadas de inconsistências nos dados de base e a necessidade de trabalho complementar para a operacionalização do algoritmo. Em particular, segundo a UniLEO, na vertente patrimonial os dados de base apresentaram qualidade inferior ao esperado e muitas inconsistências por as operações não estarem registadas no conjunto de contas esperado¹, não tendo a consolidação, na vertente orçamental, oferecido dificuldades significativas.
54. A complexidade da consolidação das operações para a produção de demonstrações financeiras intercalares, conforme previsto na LEO, é desde sempre reconhecida². No âmbito desta auditoria foi particularmente referido, quer pela UniLEO quer pela eSPap, que será complexo ter controlo sobre todas as operações a consolidar e cumprir com todos os nós de consolidação que a lei prevê (por ministério, missão de base orgânica, programa orçamental, entre outros) e assegurar as demonstrações financeiras intercalares. Assim, para além dos modelos teóricos, são necessários sistemas de informação com programação e manutenção adequados, bem como recursos humanos especializados para analisar e interpretar os resultados do processo, de forma a poder constituir informação útil no apoio à gestão e à decisão. Em consequência, a UniLEO pondera uma implementação gradual, com limitações de âmbito, designadamente quanto a operações a considerar, periodicidade e perímetro de consolidação³ e admitiu a necessidade de rever a LEO em conformidade. Refira-se que, caso venha a ser adotado um modelo faseado do processo de consolidação, é indispensável que este seja acompanhado de um roteiro que estabeleça claramente as etapas a alcançar em cada ano, até à consolidação integral em todos os perímetros relevantes.
55. Em suma, aos atrasos significativos no modelo concetual de consolidação de contas face ao calendário previsto e ao facto do manual de consolidação e políticas contabilísticas não se encontrar finalizado (cfr. Anexo 7), acresce a fraca execução deste contrato: a prova de conceito de consolidação aqui relatada não alcançou os resultados esperados, não sendo replicável às demais entidades públicas. Estes fatores colocam em risco uma adequada fase de testes antes da entrada em produtivo da futura solução de consolidação ao nível central.

¹ Por exemplo, havia a expectativa de eliminar operações registadas em rendimentos por contrapartida de operações registadas em gastos, constatando-se casos em que a contrapartida estava registada em inventários ou em ativos fixos.

² Reunião de 23 de janeiro de 2024 na eSPap com representantes da UniLEO, DGO e eSPap.

³ A iniciar previsivelmente pelo subsetor da administração central, limitado às operações atualmente consolidadas na contabilidade orçamental (transferências, subsídios, juros, aquisição de bens e serviços da área da saúde e ativos e passivos financeiros).

3.4 Contrato “Faturação Eletrónica”

3.4.1 Como foi executado? Lapsos no controlo do número de horas a remunerar foram retificados e o valor pago em excesso foi repostado.

56. Este contrato¹ foi celebrado entre a eSPap e a Saphety Level – Trusted Services, S.A., a 16/05/2022, e com um preço contratual máximo de 93 mil €². Inclui a prestação de serviços no âmbito da adesão das entidades públicas e fornecedores da AP à solução de *Faturação eletrónica para a administração pública* (FE-AP), desenvolvida pela eSPap, mediante a aquisição de bolsas de horas para aumentar a capacidade de resposta aos pedidos de adesão em lista de espera (1 925 fornecedores da AP a 10/04/2022)³.
57. A fatura eletrónica (FE) consiste numa fatura emitida, transmitida e recebida num formato eletrónico, que possibilita o seu tratamento automático e eletrónico⁴. 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 manual⁵. A sua implementação potencia a agilização da contabilização e do controlo de contas a pagar e a receber, bem como a gestão da tesouraria através da desmaterialização do fluxo de informação do processo aquisitivo, desde a intenção de aquisição ao pagamento⁶.

O contrato foi executado a 100%, ao longo de oito meses, com um preço pago inferior ao máximo contratual⁷, mas cumprindo o objetivo de dar resposta aos pedidos pendentes de adesão à faturação eletrónica. O contrato previa a prestação de um número de horas de trabalho que poderia variar entre 2 112 e 4 224⁸. A eSPap efetuou o controlo do número de horas prestadas (pelo confronto entre as folhas de horas entregues pela empresa⁹ e a contagem de dias de faltas e férias dos técnicos afetos), concluindo o processo de validação com a aceitação e pagamento da respetiva fatura.

¹ Inserido no investimento 3 do PRR - Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças – Faturação Eletrónica.

² Em função do número de horas realizadas.

³ A aquisição foi fundamentada por falta de recursos humanos para alocar às atividades de adesão à FE-AP, por o tipo de tarefas envolvidas nesta atividade que, pelas suas características, consistiam em tarefas de baixo valor acrescentado face às qualificações dos quadros de pessoal da eSPap e pela aproximação do prazo limite para a adesão (então 30/06/2022 para entidades públicas cocontratantes, micro e pequenas empresas, entretanto prorrogado para o final do ano e, presentemente, fixado para 31/12/2024 - cfr. art. 305.º da Lei 82/2023, de 29/12).

⁴ Cfr. n.º 1 do art. 2º da Diretiva 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril.

⁵ Assim, distingue-se claramente de uma fatura em formato pdf, remetida por correio eletrónico.

⁶ Cfr. Relatório 22/2017-2ª Secção - Auditoria à implementação do SNC-AP e consolidação de contas (CGE), aprovado em 26/10, e Relatório 25/2019-2ª Secção - Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019 (Relatório Intercalar VII), aprovado em 20/11, e disponíveis em www.tcontas.pt.

⁷ Foi verificado que um dos pagamentos teve como referência do valor a pagamento o montante de 25 euros/hora, em vez do valor contratualmente acordado, de 22 euros/hora, conduzindo ao pagamento de 672,00 € a mais (a que acresce o IVA). A eSPap promoveu a regularização da situação, com o fornecedor a proceder à reposição deste montante em fevereiro de 2024, conforme evidência o Quadro 13.

⁸ O contrato terminava quando atingido o número máximo de horas ou ultrapassado o dia 31/12/2022.

⁹ Foram entregues oito folhas de horas, correspondentes a cada um dos meses entre maio e dezembro de 2022.

**Quadro 13 – Condições contratuais e execução do contrato Faturação Eletrónica**

(em euros)

Condições contratuais		Execução	
Preço contratual (sem IVA)	92 928,00	Valor pago (sem IVA)	86 604,00
N.º horas mínimo	2 112	N.º horas prestadas	3 906
N.º horas máximo	4 224		
Data conclusão máxima	31/12/2022	Conclusão efetiva	31/12/2022
Irregularidades verificadas e regularizadas		Diferença pago/devido	672,00
		Valor pago retificado (sem IVA)	85 932,00

Fonte: Contrato entre a eSPap e a Saphety Level – Trusted Services, S.A. e respetivo caderno de encargos; informação prestada pela eSPap.

3.4.2 Qual o impacto na Reforma? Permitiu a adesão de 2 206 entidades à solução de faturação eletrónica para a administração pública, estando integradas, no final de 2023, cerca de 2 487 entidades públicas e 10 928 fornecedores.

58. A execução deste contrato permitiu a adesão, até 31/12/2022, de 2 206 entidades públicas e fornecedores à solução de FE-AP¹. No final de 2023, estavam integradas na solução de FE-AP cerca de 2 487 entidades públicas e 10 928 fornecedores. O uso da fatura eletrónica é especialmente relevante para a gestão de tesouraria, quer ao nível da entidade, no acompanhamento da situação dos fornecedores e clientes no controlo dos recebimentos e pagamentos e respetivos prazos, quer para alimentar o modelo de estimativas deslizantes de gestão global de tesouraria². Tem também o potencial de agilizar a sua contabilização³, contribuindo para a eficiência dos serviços públicos.

¹ Inclui todas as entidades que aderiram à FE-AP neste período, uma vez que as equipas dedicadas aos trabalhos de adesão à FE-AP eram constituídas por elementos da eSPap e da empresa cocontratante, não sendo possível, por isso, aferir o número exato de entidades e fornecedores que aderiram exclusivamente através da Saphety.

² A integração da informação das faturas eletrónicas no portal colaborativo permite obter uma previsão dos valores agregados que se espera receber e pagar num determinado momento, possibilitando ganhos de eficiência na gestão da dívida pública, mediante melhor previsão dos montantes que é necessário emitir.

³ Mediante programação embebida de regras de contabilização ou, futuramente, por eventual recurso a sistemas de inteligência artificial ou de *machine learning*.

3.5 Contrato “Project Management Office”

3.5.1 Como foi executado? A falta de disponibilidade das entidades envolvidas como justificação para os atrasos na execução, designadamente no entregável “Proposta de revisão do plano de implementação da LEO e do SNC-AP”.

59. Este é um contrato¹ de consultoria de apoio à gestão estratégica e dos projetos no âmbito da reforma em curso, celebrado entre a eSPap e a PricewaterhouseCoopers/AG – Assessoria de Gestão, Lda, precedido de concurso público internacional², no valor global de 310 mil €. O contrato teve o início de execução a 01/08/2022³, com duração prevista de 36 meses, e término a 31/07/2025 (cfr. Quadro 14).

Quadro 14 – Caracterização do contrato de PMO

(em euros)

Designação do contrato	Entidade adjudicatária	Tipo de procedimento	Datas relevantes do contrato		Valor do contrato (s/IVA)
			Data	Valor	
Aquisição de serviços de apoio à Gestão Estratégica e de Projetos no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), para reforço da capacidade da área de acompanhamento de projetos (PMO) da ESPAP, I.P.	Pricewaterhouse Coopers - Assessoria de Gestão, Lda	Concurso público internacional - regra geral	Data de adjudicação	08/04/2022	310 000,00
			Data de assinatura do contrato	02/05/2022	
			Data de início do contrato ^{a)}	01/08/2022	
			Prazo de execução	36 meses	
			Data prevista de conclusão	31/07/2025	
			Data de conclusão efetiva	Em curso	

a) Esta data resulta de adenda face ao efeito suspensivo do contencioso pré contratual, que obrigou à recalendarização da execução do contrato.

Fonte: Contrato entre a eSPap, I.P. e a PricewaterhouseCoopers - Assessoria de Gestão, Lda, caderno de encargos respetivo e informação prestada pela eSPap.

60. Se é certo que a estratégia para a gestão dos projetos desta Reforma da gestão financeira pública vem a ser equacionada desde o seu início (cfr. relatórios de auditoria do TC)⁴ (cfr. Anexo 1), também é certo que a inclusão destes projetos no âmbito do financiamento PRR trouxe uma maior exigência no reporte à EMRP e à UE. Representando um aumento do fluxo de trabalho sobre os recursos humanos da eSPap, previu-se a necessidade de contratação de recursos externos para o cumprimento desta obrigação. Neste âmbito, poderiam ter sido geradas sinergias se, com o contributo da UniLEO, o *Project Management Office* (PMO) tivesse sido desenhado

¹ Inserido no investimento 10 do PRR - *PMO (Project Management Office)*.

² Aviso publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 246, de 22/12/2021 – Anúncio de procedimento n.º 16043/2021.

³ A execução global do contrato sofreu um adiamento face aos prazos inicialmente estabelecidos. O contrato iniciou vigência a 02/05/2022, tendo a eSPap sido notificada de ação de contencioso pré-contratual em 10/05/2022 (Processo n.º 1050/22.1BELSB, do Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria), intentada por um concorrente, com efeitos suspensivos sobre a execução do contrato. A eSPap apresentou contestação e requereu o levantamento do efeito suspensivo, que implicaria uma decisão por parte do Tribunal, tendo a data de início do contrato sido redefinida em adenda.

⁴ O plano de implementação da LEO, datado de 2017, refere a gestão de projetos enquanto elemento fundamental para “a governança e a gestão integrada do risco dos diferentes projetos, a definição da sequência e integração entre os diferentes projetos, potenciando a eficiência interna, garantir o alinhamento estratégico dos projetos, a definição de indicadores para a monitorização dos projetos, a imputação dos custos aos projetos, o desenvolvimento de conteúdos e suportes para a comunicação dos resultados do programa de transformação da gestão financeira pública, com uma perspetiva global e por projeto, a identificação das competências necessárias para cada eixo de implementação, a definição dos procedimentos internos de comunicação e o apoio ao Coordenador da Unidade e ao Responsável Técnico no cumprimento das respetivas funções”.



de forma a responder às necessidades globais de planeamento, reporte e controlo do processo de implementação da LEO, não se cingindo aos projetos PRR.

Questionada quanto à necessidade de contratar uma proposta de metodologia para a gestão de projetos, a eSPap indicou como vantagens¹ da adoção da metodologia PM² (cfr. Anexo 10) a disponibilidade de modelos *standard*, que incluem instruções de preenchimento detalhadas, assim como a existência de um conjunto de procedimentos prescritivos, permitindo normalizar e obter informação completa de cada fase do ciclo de vida do projeto².

61. O cumprimento do contrato prevê a produção por parte da entidade adjudicatária, de um conjunto de entregáveis, mediante a respetiva aprovação por parte do gestor de contrato, a disponibilizar de forma faseada até 2025 (Quadro 15):

Quadro 15 – Execução física e financeira do contrato de PMO

(em euros)

Entregável	Execução física		Preço contratual (c/ IVA)	Execução Financeira	
	Data prevista (a)	Data de aprovação b)		Valor (c/ IVA)	% preço contratual
1 – Plano de projeto	12/08/2022	19/10/2022	15 252,00	15 252,00	4,0
2 – Proposta de revisão do plano estratégico da eSPap	09/12/2022	Não entregue	15 252,00	-	-
3 – Proposta de revisão do plano de implementação da LEO e do SNC-AP	21/10/2022	Não entregue	15 252,00	-	-
4 – Proposta de metodologia de gestão de projetos	21/10/2022	02/08/2023	15 252,00	15 252,00	4,0
5 a 40 – Reportes mensais de acompanhamento	Mensalmente (set. 2022 a jul. 2025)	5 a 20 aceites c)	274 536,00	122 016,00	32,0
41 – Reporte Final	Agosto 2025		45 756,00	-	-
TOTAL			381 300,00	152 520,00	40,0

a) Datas inferidas do caderno de encargos e do plano de projeto do contrato.

b) Data que consta do auto de aceitação do entregável.

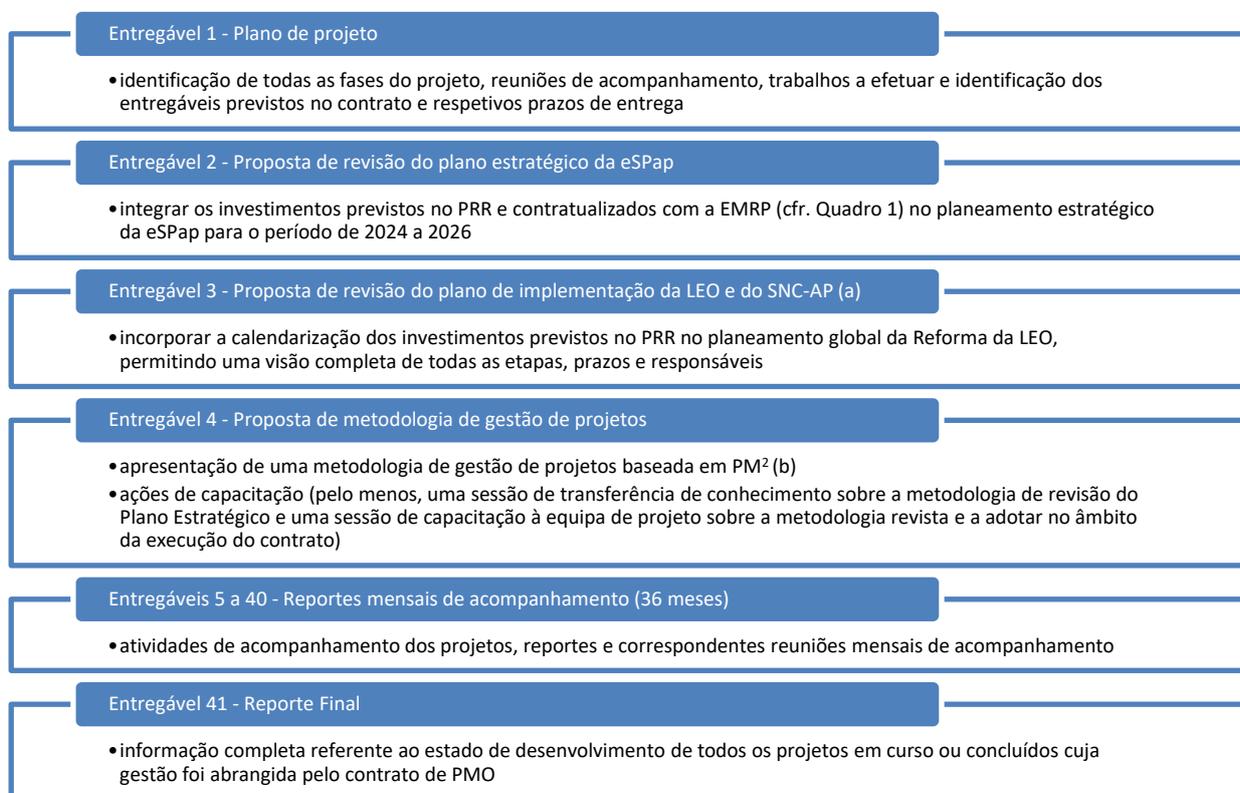
c) Os entregáveis foram aceites nas seguintes datas: 21/11/2022 (5 e 6), 29/11/2022 (7), 15/03/2023 (8 a 11), 11/05/2023 (12 e 13), 04/07/2023 (14), 07/07/2023 (15), 19/11/2023 (16 a 19) e 07/12/2023 (20).

Fonte: Contrato entre a eSPap, I.P., e a PricewaterhouseCoopers - Assessoria de Gestão, Lda, caderno de encargos respetivo e informação prestada pela eSPap.

62. Em particular, os diversos entregáveis previstos cobrem a estratégia de gestão dos investimentos no âmbito do PRR, a estratégia da eSPap e o próprio Plano de implementação da LEO, bem como reportes mensais da respetiva execução até agosto de 2025 (cfr. Figura 4).

¹ Face à metodologia PMI (*Project Management Institute*), que aplicava anteriormente.

² A eSPap informou que pretende também desenvolver sistemas de informação no âmbito dos projetos PRR em metodologias ágeis (planeamento de *sprints*) que pressupõem componentes com produção acelerada e entregas faseadas.

Figura 4 – Finalidade dos entregáveis do contrato PMO

(a) A eSPap clarificou que o planeamento continua a ser responsabilidade das entidades públicas envolvidas (UniLEO, DGO e eSPap), visando o contrato a incorporação do planeamento da LEO e do SNC-AP no sistema de informação criado para o acompanhamento, admitindo que a terminologia adotada é suscetível de induzir em erro.

(b) A metodologia PM² (leia-se “P-M-squared”) consiste numa metodologia de gestão de projetos desenvolvida e apoiada pela Comissão Europeia, e visa permitir aos gestores de projeto fornecer soluções e valor acrescentado às respetivas organizações, propondo um modelo de governação, com funções e responsabilidades standardizadas (cfr. Anexo 4), e oferecendo um conjunto de artefactos e orientações sobre as atividades da gestão de projetos, que facilitam o seu acompanhamento e a recolha de informação detalhada em cada uma das fases do ciclo de vida do projeto (cfr. Comissão Europeia (2021). Metodologia de Gestão de Projetos PM². Tradução de: The PM² Guide – v3.0, December 2018). No âmbito do presente contrato, pretendia-se a adaptação desta metodologia ao contexto da eSPap e às necessidades decorrentes do acompanhamento dos investimentos PRR. A metodologia inclui ainda uma componente digital, que permite a agregação de toda a informação disponível relativa aos contratos PRR.

Fonte: Contrato entre a eSPap, I.P., e a PricewaterhouseCoopers - Assessoria de Gestão, Lda e Caderno de Encargos respetivo.

A execução financeira do contrato, a 31/12/2023, estava alinhada com a execução física e atingiu um valor global de 124 mil €, correspondente a 40% do preço contratual total. Ao longo do período, verificou-se a apresentação dos entregáveis 1 e 4¹, tendo-se realizado sessões de capacitação previstas contratualmente, nos dias 22, 23, 29 e 30 de junho de 2023². Observou-se, ainda, a entrega de 16 relatórios mensais de acompanhamento (entregáveis 5 a 20), ainda que não cumprindo integralmente as obrigações contratuais, nomeadamente a realização de atividades de acompanhamento mensal. Nos autos de aceitação, alega-se o decorrer das atividades referentes aos entregáveis 3 e 4³ como fatores condicionantes da concretização destas obrigações.

¹ Com data de aprovação em 19/10/2022 e 02/08/2023, respetivamente

² Quanto à sessão de transferência de conhecimento sobre a metodologia de revisão do Plano Estratégico não foi recolhida informação, uma vez que o entregável 2 ainda não estava concluído.

³ O entregável 4 deixou de ser mencionado a partir do auto de aceitação do entregável 16, referente a julho de 2023.

Em elaboração encontram-se os entregáveis “Proposta de revisão do plano estratégico da eSPap” e “Proposta de revisão do plano de implementação da LEO e do SNC-AP” (entregáveis 2 e 3, respetivamente). A eSPap admitiu o atraso nos trabalhos relacionados com este último entregável, essencialmente relacionados com a falta de disponibilidade das entidades envolvidas no processo para a realização de reuniões e sessões de trabalho, mas salvaguarda que não existem implicações financeiras sobre o atraso dos trabalhos, se este decorrer dentro do prazo contratual, que se estende até 2025.

3.5.2 Qual o impacto na Reforma? A utilidade do contrato PMO é condicionada pelos atrasos e pelas lacunas no planeamento da Reforma da LEO e por não integrar a parte significativa desse planeamento que compete à UniLEO.

63. O PMO é um instrumento útil para o planeamento e monitorização global da Reforma. Os modelos de reporte desenvolvidos neste contrato melhoram a informação de suporte às reuniões do *Comité de Steering*¹, nas quais é mensalmente² acompanhado o desenvolvimento dos investimentos.
64. A sua base tecnológica (entregável 4) inclui três vertentes: uma área de Planeamento que visa, para cada investimento do PRR, detalhar a respetiva programação, incluindo os marcos a cumprir, a programação e execução de cada contrato de investimento e respetivos entregáveis³; uma área de trabalho partilhada, na qual são criadas estruturas de *site standard* para cada contrato, permitindo um sistema de arquivo harmonizado e o acesso aos modelos atualizados da metodologia adotada relevantes para cada fase do trabalho⁴; e uma área de agregação e exploração de dados, com informação de planeamento, contratação e execução física e financeira, permitindo a produção de relatórios síntese (e, quando necessário, o detalhe da informação).
65. Porém, no final de 2023, a ferramenta para a aplicação desta metodologia não se encontrava finalizada. Designadamente a componente de reporte encontrava-se em desenvolvimento e a própria metodologia ia sendo atualizada e adaptada consoante as novas necessidades identificadas no desenvolvimento aplicacional e o *feedback* dos utilizadores⁵. Já permite, no entanto e apesar de ainda não incluir todo o histórico⁶, visualizar alguns resultados, nomeadamente algumas ligações entre as componentes de arquivo e reporte e exploração de dados. A eSPap identificou algumas limitações a esta solução tecnológica⁷, como seja a insuficiente capacidade de processamento de informação face a volumes de dados crescentes, limitações das aplicações em

¹ De notar que estas reuniões tiveram início antes do contrato PMO, tendo por base informação compilada manualmente. O recurso a modelos PMO deve permitir um aumento de produtividade na disponibilização da informação relevante, libertando a intervenção humana para tarefas de valor acrescentado. Entre outros aspetos, pretende-se que os utilizadores tenham de introduzir a informação uma única vez, ficando disponível para consulta e com incorporação automática nos reportes.

² A metodologia também prevê reuniões quinzenais do programa/projeto e pontos de situação semanal do projeto/contrato, que, até ao fim de 2023, não estavam a operar, prevendo a eSPap que ocorram numa fase mais avançada da execução.

³ Esta área permite fornecer informação de nível estratégico, relevante para o *Comité de Steering*, por dar a noção da execução global face ao planeamento, e de nível operacional, relevante para os gestores de projeto, por permitir o acompanhamento da execução detalhada de cada contrato.

⁴ Deve, entre outros elementos, conter toda a informação relevante para a validação do cumprimento contratual, designadamente, dos entregáveis dos quais dependem pagamentos. Inclui também ferramentas de controlo global para detetar documentos em falta.

⁵ Ir ao encontro das necessidades dos gestores de projeto facilita a adesão destes à Metodologia, por permitir gerar informação útil, não sendo apenas um custo de carregamento de informação.

⁶ A eSPap pretende incluir também informação sobre os contratos já executados, de modo a garantir a sistematização das evidências em relação à execução física e financeira de todos os projetos financiados pelo PRR.

⁷ A ultrapassar com o desenvolvimento da ferramenta de gestão, para o qual estava a preparar um procedimento concursal.

uso para funções específicas, na afetação de custos de um contrato a diferentes investimentos e impossibilidade de consultar informação histórica.¹

66. Verificam-se ainda atrasos no entregável 3 - Planeamento global da implementação da LEO e do SNC-AP, fruto da insuficiente densificação, pelas entidades públicas envolvidas, dos projetos a implementar para concretizar as diferentes dimensões da Reforma. Esta situação impede a estruturação do planeamento global na ferramenta criada para esse fim. Neste âmbito, a eSPap informou que o planeamento dos trabalhos até 2026, com maior ou menor detalhe técnico, depende ainda das decisões estratégicas que vierem a ser tomadas.

O MEF, em contraditório, considera que o facto de o plano estar pendente de análise final conjunta e aprovação formal não tem prejudicado os trabalhos ao nível de gestão de projeto, permitindo identificar os pontos de melhoria que têm sido incorporados nos ajustamentos de planeamento necessários. Porém, a falta de um verdadeiro planeamento estratégico para a implementação da Reforma condiciona a utilidade esperada das próprias ferramentas de acompanhamento, monitorização e controlo do PMO, que nem conseguem evidenciar cabalmente as etapas que ainda é necessário concretizar para a implementação da LEO, nem monitorizar os atrasos na implementação dos projetos.

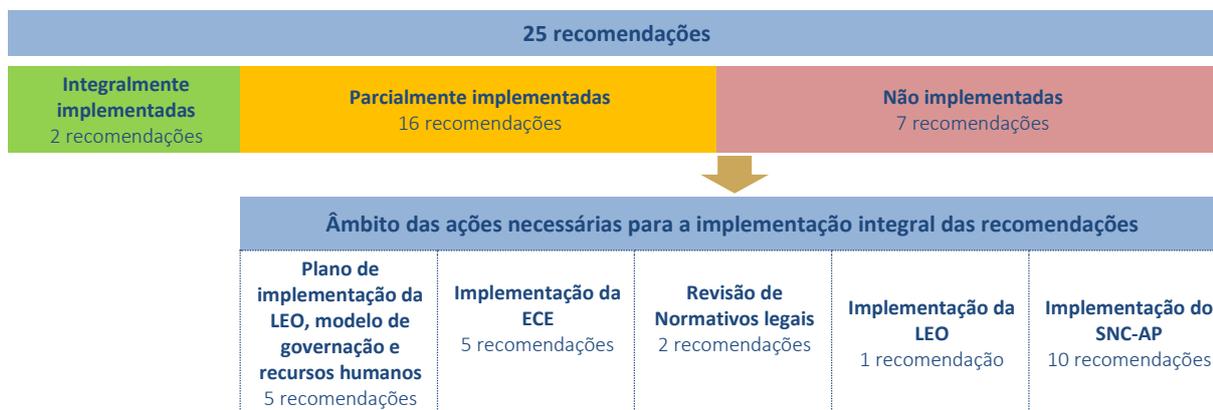
Por outro lado, presentemente, a UniLEO usa ferramentas autónomas para o planeamento e monitorização da Reforma, designadamente, das componentes que não comportam financiamento pelo PRR. Será de ponderar a incorporação do modelo global de planeamento da implementação da LEO no PMO, com a apropriação dos resultados relevantes por cada uma das entidades envolvidas, assegurando uma maior coesão e alinhamento dos processos de monitorização e controlo. A ausência de planeamento detalhado de várias componentes revela não só o atraso na definição do rumo da reforma e na tomada de decisões estratégicas, mas também a dificuldade de concretizar as soluções técnicas a adotar.

¹ Esta limitação é contornada com o arquivo de relatórios de datas chave (fim do trimestre, ou, reunião do *Comité de Steering*, por exemplo), sendo possível exportar relatórios para *PowerPoint* e tabelas de dados para *Excel*.

4 ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

67. No âmbito do acompanhamento realizado pelo Tribunal desde 2016 aos processos de implementação da LEO e do SNC-AP, incluindo a integração dos projetos da Reforma no PRR, divulgado em 9 relatórios de auditoria e em 6 Pareceres sobre a CGE, foram formuladas 25 recomendações¹ dirigidas ao Governo, ao Ministro das Finanças e à UniLEO. Estas recomendações, pertinentes para atingir os objetivos da Reforma, têm vindo a ser reiteradas de forma periódica e foram formuladas tendo em conta os condicionalismos identificados, apontando prioridades para a definição de uma calendarização exequível e faseada.

Figura 5 – Estado das recomendações formuladas



No final de 2023, das 25 recomendações formuladas (cfr. Anexos 11 e 12), apenas duas estavam implementadas, verificando-se: i) a produção de relatórios trimestrais com a avaliação do estado de implementação da ECE, indispensáveis à monitorização e controlo dos progressos da Reforma; ii) a nomeação da entidade responsável pela preparação de contas consolidadas, à qual compete coordenar o processo de preparação da prestação das contas do Estado e assegurar as divulgações legalmente previstas².

68. As recomendações parcialmente implementadas (16) ou não implementadas (7) visavam mitigar os riscos identificados, que se têm vindo a materializar:

- ◆ Relativamente ao planeamento, a elaboração de uma estratégia de médio prazo que definisse projetos, calendarização, etapas intermédias e recursos para atingir os objetivos da Reforma. A ausência de compromisso firme com uma visão de médio prazo tem inibido os serviços de avançar com soluções práticas de implementação da Reforma.
- ◆ Quanto ao modelo de governação, a definição de forma clara dos responsáveis pela condução e execução da Reforma (incluindo a nomeação desses responsáveis). Apesar de sucessivas revisões do

¹ No PCGE 2022 foi formulada uma 26.ª recomendação, dirigida ao MF, para que “assegure a aprovação de um plano que dê prioridade à definição dos modelos conceituais e dos diplomas legais essenciais para assegurar as condições de execução dos investimentos tecnológicos previstos; e a apresentação nos Relatórios do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado, de cada ano, do ponto de situação do processo de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e dos respetivos investimentos contratados no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência”. Esta recomendação não foi objeto de acompanhamento na presente auditoria, por estar ainda a decorrer o respetivo prazo de implementação.

² O Despacho n.º 4162/2023, de 04/04, do MF designou a Unidade de Prestação de Contas Públicas da DGO.

diploma de criação da UniLEO, continuam a não ser totalmente claras as responsabilidades e o grau de intervenção da UniLEO, eSPap e DGO, carecendo também da liderança clara do Ministro das Finanças.

- ◆ Ao nível dos recursos humanos, a constituição das equipas técnicas com competência para assegurar a execução tempestiva dos projetos. A ausência de recursos humanos com a experiência e formação adequados, especificamente alocados à Reforma, tem criado constrangimentos ao desenvolvimento atempado dos modelos concetuais e à subsequente definição de requisitos técnicos para o desenvolvimento de soluções tecnológicas.
- ◆ Para a implementação da ECE, o seu adequado planeamento, o envolvimento das entidades que têm de lhe reportar informação e a elaboração de uma versão de teste da produção da sua contabilidade. As demonstrações orçamentais e financeiras da ECE deviam constar da CGE 2023, porém ainda não está disponível um sistema de informação que permita a recolha da sua informação contabilística, nem estão reunidas as condições para a sua produção por parte das entidades que a devem prestar. A versão de teste seria essencial para validar procedimentos contabilísticos e operações materialmente relevantes.
- ◆ Quanto aos normativos legais, a revisão tempestiva de diplomas basilares que estruturam a administração financeira do Estado. As opções em matérias basilares podem ter um impacto significativo nas soluções tecnológicas a adotar e a sua indefinição dificulta a identificação das melhores opções.
- ◆ Ao nível da implementação do SNC-AP, a revisão e atualização do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado; a revisão do normativo legal do SNC-AP e a emissão de instruções que permitam garantir um adequado controlo das operações; o alargamento a entidades de pequena dimensão da função de contabilística público exercida por um contabilista certificado; e a disponibilização dos meios necessários (humanos, organizativos, informativos e financeiros) que permitam a produção de demonstração orçamentais e financeiras que proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e do desempenho das entidades públicas.
- ◆ Quanto aos sistemas de informação, assegurar o desenvolvimento atempado dos módulos críticos para a implementação do SNC-AP e cumprimento da LEO. Em 2023, a CGE devia ter incluído demonstrações orçamentais e financeiras, porém, as aplicações essenciais à sua elaboração ainda estavam a ser objeto de desenho técnico.
- ◆ Ao nível da apropriação da Reforma pelos respetivos utilizadores, promover o envolvimento dos diversos atores desde a conceção até à partilha de experiências, dificuldades e melhores práticas.

69. Note-se que a ausência de medidas que permitam a implementação destas recomendações limita a expectativa de progressos tempestivos na concretização de aspetos essenciais da Reforma e induz riscos de utilização dos recursos financeiros disponíveis sem assegurar a criação de meios para a produção da informação de gestão e reporte prevista na LEO e no SNC-AP, indispensável para suporte da tomada de decisão operacional e estratégica e, também, para a qualidade da prestação de contas.



5 CONCLUSÕES

Quanto ao Modelo de Governação e afetação de recursos humanos

70. Considerando a complexidade de implementar as diferentes dimensões da Reforma das finanças públicas, com a aprovação da LEO, em 2015, foi criada uma estrutura específica para a sua implementação, a UniLEO, com funções de liderança, coordenação, execução e monitorização. Contudo, o modelo organizacional estabelecido não foi integralmente operacionalizado, sofreu instabilidades várias em termos de recursos humanos e os objetivos de implementação da Reforma não foram atingidos.
71. O cronograma para a execução da Reforma foi estendido até 2026, dez anos no total, para a qual foi obtido um financiamento do PRR de 122 M€. Neste contexto, foi estabelecido um modelo de governação tripartido entre a UniLEO, a eSPap e a DGO. Visou-se agilizar a execução dos investimentos objeto de financiamento, designadamente através da partilha de conhecimentos e recursos entre as três entidades. Porém, verificou-se não existir uma intervenção mediadora atribuída a um responsável máximo, com impacto na tempestividade das decisões. Designadamente, a ausência de elementos da eSPap nas equipas de projeto da UniLEO e as divergências quanto ao detalhe suficiente dos requisitos para o lançamento de procedimentos aquisitivos condicionam o desenvolvimento tempestivo dos investimentos.
72. Este alinhamento insuficiente, quanto às prioridades de atuação e ao detalhe necessário para a preparação de cadernos de encargos, aliado a reformas em fase embrionária ou sem decisão política de aprovação, ao qual acresce a escassez de recursos humanos com a experiência adequada, prejudicou a operacionalização atempada de alguns projetos e verificaram-se atrasos na preparação e lançamento de procedimentos contratuais relativos às soluções tecnológicas a adotar, estando em risco a sua exequibilidade, considerando o horizonte temporal de financiamento (até 2026).
73. A instabilidade na gestão estratégica (já sob a liderança de quatro MF), organizacional (cinco Coordenadores) e técnica (foram designados dois Responsáveis Técnicos, porém o cargo esteve vago por mais de quatro anos) e uma persistente escassez de recursos humanos, condicionam o rumo da Reforma e geram constrangimentos ao desenvolvimento dos projetos. Os incentivos para atrair e reter recursos humanos qualificados têm-se revelado insuficientes, traduzindo-se numa elevada rotação dos elementos afetos às equipas dos projetos e na ausência de técnicos superiores com os conhecimentos e a maturidade técnica suficientes para desenvolver a componente das reformas.

Quanto à implementação da Reforma e financiamento pelo PRR

74. Existe um plano operacional para a execução da Reforma, compatibilizado com os investimentos PRR, que contempla 51 projetos, a executar até ao final de 2027, para os quais se verificam atrasos consideráveis face à calendarização prevista. A ausência de aprovação formal deste plano por parte da tutela não sinaliza a liderança e o compromisso com os respetivos prazos necessários ao extenso e complexo processo de Reforma das finanças públicas em curso desde 2016.
75. Para a implementação dos investimentos previstos no âmbito da LEO, até ao fim de 2023, foram lançados 14 procedimentos de contratação pública, estando executado 72,5% do montante global contratualizado, porém, só se gastou 2,5% dos 122 M€ previstos nos contratos de financiamento do PRR. As sucessivas

recalendarizações, o adiamento da execução dos investimentos e a insuficiência de medidas corretivas para acautelar os atrasos verificados podem colocar em risco o financiamento aprovado.

76. Ao controlo da execução dos investimentos PRR está associado um conjunto de 19 marcos que, constituindo etapas essenciais, ainda que concretizados, não asseguram a conclusão dos investimentos, nem esgotam os recursos financeiros que lhe estão associados. Dos 13 marcos a concretizar até 2023, apenas seis se encontravam concluídos no final do ano, consistindo em enquadramentos regulamentares, modelos concetuais e provas de conceito. Face ao incumprimento de cerca de metade dos marcos e ao atraso generalizado no desenvolvimento dos projetos, a UniLEO considerou o calendário de execução da reforma irrealista e de difícil implementação.

Quanto ao contributo dos contratos para a concretização da Reforma

77. O contrato **“Definição de uma Arquitetura Empresarial”**, com um preço contratual de 345 mil € e uma previsão de duração de 180 dias, visou a elaboração de uma arquitetura de processos abrangendo todas as fases do ciclo de gestão das finanças públicas, as diferentes óticas e periodicidade para a apresentação da informação, bem como a identificação dos intervenientes em cada função. Apesar do carácter exaustivo do levantamento efetuado, em algumas áreas o nível de detalhe ainda carece de aprofundamento.

A auditoria verificou que o objeto deste contrato é semelhante ao de outro contrato celebrado em 2017 que se destinava a apoiar o desenho, elaboração e documentação dos processos da estrutura de governação. A necessidade do novo contrato foi fundamentada por o primeiro se basear numa reorganização do Ministério das Finanças que não veio a ocorrer e por não ter abrangido e detalhado todos os processos. Esta situação demonstra o impacto que a falta de orientação e de decisões estratégicas pode ter na implementação de uma Reforma desta natureza, com implicações em termos de desperdício dos dinheiros públicos e de atrasos na sua concretização, penalizando a qualidade da informação, indispensável à boa gestão financeira pública e à respetiva prestação de contas.

78. O contrato **“Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro”**, com um preço contratual de 147 mil € e uma previsão de duração de 120 dias, visou a definição de um novo modelo de controlo e acompanhamento da execução orçamental e da atividade económica. Os entregáveis destes dois contratos são de natureza concetual e constituem *inputs* para um modelo de controlo do reporte financeiro público e para a elaboração dos cadernos de encargos das soluções tecnológicas a contratar e implementar. Porém, verificou-se o encerramento deste contrato sem a entrega do relatório síntese (e comprovativo da relação do modelo com os requisitos da LEO), ficando a sua execução em 80%. Esta situação é demonstrativa da necessidade de um envolvimento significativo por parte das entidades públicas contratantes ao nível do desenvolvimento de modelos concetuais. Verifica-se, assim, que os documentos produzidos são apenas *inputs* de suporte a um modelo de controlo do reporte financeiro público e que ainda não existem propostas sobre a respetiva operacionalização.
79. O contrato **“Algoritmo de Consolidação”** com um preço contratual de 12 mil € e uma previsão de duração de um ano, visava o desenvolvimento de uma solução tecnológica para a execução do processo de consolidação e testar o seu funcionamento, assim como apreciar a qualidade dos dados de base. Testes com uma versão inicial do algoritmo (a um subconjunto de dados) revelaram necessidades de desenvolvimento que não foram executadas pelo fornecedor, o que impossibilitou o alargamento dos testes aos dados da generalidade das



entidades públicas. O contrato foi assim encerrado com 30% de execução, permitindo concluir que a qualidade dos dados na vertente patrimonial era inferior ao esperado.

80. Perante a complexidade de executar um processo de consolidação integral, com periodicidade trimestral e para diferentes conjuntos de entidades públicas, a UniLEO pondera propor um processo de implementação gradual, com limitações de âmbito, opção que carece de nova revisão da LEO. Caso venha a ser adotado um modelo faseado do processo de consolidação, é indispensável que este seja acompanhado de um roteiro que estabeleça claramente as etapas a alcançar em cada ano, até à consolidação integral em todos os perímetros relevantes.
81. O contrato **“Faturação Eletrónica”**, com um preço contratual de 93 mil € e uma previsão de duração de cerca de oito meses, visou dotar a eSPap de recursos humanos suficientes para assegurar resposta aos pedidos de adesão de fornecedores e entidades públicas à solução de *Faturação eletrónica para a administração pública*. O contrato foi executado a 100% e permitiu a adesão de 2 206 entidades, estando integradas, no final de 2023, cerca de 2 487 entidades públicas e 10 928 fornecedores na solução de faturação eletrónica, constituindo um contributo relevante para a gestão de tesouraria, não só ao nível das entidades, mas também considerando o Estado como um todo.
82. O contrato **“Project Management Office”**, com um preço contratual de 310 mil € e uma previsão de duração de cerca de 36 meses, visa apoiar a gestão estratégica dos projetos no âmbito do financiamento do PRR, mantendo a UniLEO ferramentas autónomas para o planeamento e monitorização da Reforma, designadamente das componentes que não são objeto daquele financiamento. Verificou-se uma execução física do contrato em linha com a execução financeira e correspondente a 40% do preço total. Porém, a utilidade dos resultados está condicionada pelos atrasos e lacunas do planeamento da Reforma da LEO e por não integrar a parte significativa desse planeamento que compete à UniLEO. Assim, a utilidade das ferramentas de controlo que foram desenvolvidas é limitada pelas lacunas existentes ao nível do planeamento da reforma, de que os relatórios de auditoria do Tribunal têm vindo a dar conta.
83. A ausência de planeamento detalhado de várias componentes da Reforma revela não só o atraso na definição do seu rumo e na tomada de decisões estratégicas, mas também a dificuldade em concretizar as soluções técnicas a adotar. Esta situação traduz-se na ausência de regulamentação e modelos concetuais aprovados em áreas chave, do que resulta uma execução ainda embrionária dos investimentos. Antevê-se que em 2026 ainda não haverá condições técnicas (maturidade de sistemas de informação) e humanas (adequada preparação técnica para a produção, análise e reporte dos dados) para produzir toda a informação de gestão e prestação de contas prevista na Reforma. Por outro lado, poderão ser necessárias outras fontes de financiamento para a conclusão dos projetos, caso a sua execução não seja possível até 2026 (horizonte temporal do PRR).

6 RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta as conclusões da auditoria, o Tribunal formula quatro novas recomendações e reitera as efetuadas em anteriores relatórios e Pareceres, com as necessárias adaptações temporais, em virtude de subsistirem as deficiências que fundamentaram a sua formulação.

6.1 Decorrentes da auditoria

6.1.1 Ao Ministro das Finanças

Recomendação 1

Competindo-lhe a liderança do processo de implementação da Lei de enquadramento orçamental, assegure, no âmbito do novo modelo de governação, que a articulação entre as entidades (Unidade de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, Direção-Geral do Orçamento e Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública) promova as sinergias que garantam a concretização da Reforma em todas as suas vertentes, não se limitando aos investimentos PRR.

Recomendação 2

Promova a afetação de recursos humanos com conhecimentos adequados para assegurar os desenvolvimentos concetuais das reformas e a sua concretização prática em requisitos técnicos que permitam a sua operacionalização.

Recomendação 3

Promova a capacitação de recursos humanos com competências para produzir, analisar, interpretar e reportar a informação prevista na Lei de Enquadramento Orçamental e no referencial contabilístico, de forma a capacitar as entidades públicas com o *know-how* necessário para utilizar as ferramentas que resultem dos investimentos previstos.

6.1.2 À Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, à Direção-Geral do Orçamento e à Entidade de Serviços Partilhados para a Administração Pública

Recomendação 4

Reforcem a articulação ao nível da intervenção na implementação da Reforma, designadamente quanto:

- à constituição das equipas de projeto e respetivas lideranças;
- ao planeamento, de forma a permitir a sua total integração nas ferramentas de PMO (*Project Management Office*), com a finalidade de ganhar eficácia na monitorização e controlo dos progressos da Reforma.

6.2 Reiteradas (de relatórios e Pareceres anteriores)

6.2.1 Ao Governo

Recomendação formulada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2018

“Recomenda-se ao Governo que, no contexto do planeamento quanto à implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental, previsto para o final do primeiro trimestre de 2020, sejam acauteladas as várias recomendações do Tribunal, em particular, (...) o processo de revisão e desenvolvimento do quadro legal”. **(Recomendação 1, PCCE 2018)**

6.2.2 Ao Ministro das Finanças

Recomendações formuladas em relatórios anteriores

“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”. **(Recomendação 1, Relatório 6/2017, 2.ª S)**

“A revisão e atualização do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado”. **(Recomendação 2, Relatório 6/2017, 2.ª S)**

“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”. **(Recomendação 3 Relatório 6/2017, 2.ª S)**

“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”. **(Recomendação 4, Relatório 6/2017, 2.ª S)**

“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”. **(Recomendação 1, Relatório 22/2017, 2.ª S)**

“A sensibilização das entidades e respetivos dirigentes para a importância da implementação do SNC-AP e para a necessidade de uma abordagem integrada do respetivo processo de transição”. **(Recomendação 4, Relatório 22/2017, 2.ª S)**

“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”. **(Recomendação 4, Relatório 8/2018, 2.ª S)**

“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 1, Relatório 25/2019, 2.ª S)**

“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”. **(Recomendação 3, Relatório 25/2019, 2.ª S)**

Recomendações formuladas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado

“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”. **(Recomendação 14, PCGE 2017, reiterada no Relatório 13/2019, 2.ª S)**

“No âmbito da redefinição da estratégia de médio prazo, assegure de forma tempestiva a: (i) reformulação do Plano de implementação da LEO em função da calendarização prevista na Lei 41/2020, de 18/08; (ii) definição do modelo de governação da UniLEO e designação dos responsáveis pela liderança dos processos nos diversos níveis da tomada de decisões; (iii) disponibilização dos meios (humanos, organizativos e de suporte informativo) à UniLEO em articulação com as demais entidades públicas; (iv) monitorização e controlo do Plano de implementação da LEO”. **(Recomendação 1, PCGE 2019)**

“Promova: (i) o desenvolvimento do quadro legal necessário à operacionalização da orçamentação por programas; (ii) a definição de metodologias de estimativa e afetação de custos às políticas públicas; (iii) a fixação de critérios que permitam harmonizar a apresentação dos resultados (quanto aos conceitos utilizados e conteúdo); (iv) o estabelecimento de indicadores de medida e metas para os objetivos de política, de forma consistente em todos os Programas Orçamentais e coordenada com os diversos documentos de política orçamental”. **(Recomendação 2, PCGE 2019)**

“Apresente um plano detalhado e realista – que inclua a programação das várias etapas de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, com identificação de metas e produtos intermédios (por projeto), de forma a assegurar a sua monitorização e introdução de eventuais medidas corretivas – e demonstrativo de um compromisso com os respetivos prazos”. **(Recomendação 1, PCGE 2021)**

6.2.3 À Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental

Recomendações formuladas em relatórios anteriores

“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 2ª 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 2ª 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 2ª 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 2ª S)**

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

“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.” **(Recomendação 2, 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)**

“Seja garantida a articulação das entidades na conceção de uma estratégia para a integração da informação relativa aos imóveis na Entidade Contabilística do Estado, nas vertentes de inventário e fluxos e quanto à definição de tarefas e responsabilidades dos intervenientes.” **(Recomendação 2, Relatório 16/2020 2ª S)**

7 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista ao Ministério público, 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 (autuado no processo de auditoria).

8 EMOLUMENTOS

Nos termos dos arts. 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL 66/96, de 31/05, com as alterações introduzidas pelas Leis 139/99, de 28/08, e 3-B/2000, de 04/04, são devidos emolumentos no montante de 17 164,00 €, a suportar pela Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (1 716,40 €) e Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (15 447,60 €), em conformidade com a respetiva nota de emolumentos.

9 DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2ª Secção, decidem:

1. Aprovar o presente relatório.
2. Fixar o prazo até 31/03/2025 para que o Ministro das Finanças dê conhecimento circunstanciado ao Tribunal das atividades desenvolvidas, do alinhamento com as recomendações do Tribunal emitidas ou reiteradas no presente relatório e da sua implementação, incluindo as dirigidas aos serviços sob a sua tutela.
3. Ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - ◆ Assembleia da República e, em particular, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública;
 - ◆ Ministro de Estado e das Finanças;
 - ◆ Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental;
 - ◆ Direção-Geral do Orçamento;
 - ◆ Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública.
4. Fixar os emolumentos em 17 164,00 €, a suportar pela Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (1 716,40 €) e Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (15 447,60 €).
5. Notificar o Ministério Público junto deste Tribunal do presente Relatório, nos termos dos arts. 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, 55.º, n.º 2, da Lei 98/97, de 26/08, na versão atual.
6. Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, aprovado em Sessão de 19 de setembro de 2024.

A Juíza Conselheira Relatora,

Ana Furtado

Ana Margarida Leal Furtado

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Relatório)

António Manuel Fonseca da Silva

(Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Relatório)

Mário António Mendes Serrano



SIGLAS

Sigla	Designação
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CGE	Conta Geral do Estado
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
ECE	Entidade Contabilística Estado
EMRP	Estrutura de Missão Recuperar Portugal
ERP	Entidades Públicas Reclassificadas
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
ESTAMO	ESTAMO - Participações Imobiliárias, S.A
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MF	Ministro das Finanças
NCP	Norma de Contabilidade Pública
NIF	Número de Identificação Fiscal
OE	Orçamento de Estado
PCGE	Pareceres sobre a Conta Geral do Estado
PMO	<i>Project Management Office</i>
PRR	Programa de Recuperação e Resiliência
SAM	Sistema de Acompanhamento e Monitorização do PRR
SIGPIP	Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público
SISAL	Sistema de Informação para o Subsetor da Administração Local
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
TC	Tribunal de Contas
TI	Tecnologias de informação
UniLEO	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental



GLOSSÁRIO

Termo	Significado
Contratos eSPAp	Procedimentos aquisitivos da eSPAp (financiados pelos investimentos PRR/execuções dos investimentos)
Entregáveis	Produtos, serviços e/ou resultados que se espera obter com a execução dos contratos/projetos
Investimentos PRR	Financiamento PRR (investimentos 1 a 10 + 17)
Marcos	Investimentos e reformas PRR, a concretizar em determinadas datas
Modelo de Governação tripartido da LEO	Atual modelo de governação aplicável aos projetos da LEO
Modelo de Governação tripartido dos programas PRR	Modelo de Governação para os investimentos e reformas que foram objeto de contrato entre a eSPAp e a EMRP
Onboarding	Adesão
Programa UniLEO/DGO/eSPAp	Compreende os investimentos de 1 a 10 e as reformas PRR
Projetos da LEO	Projetos do plano de implementação da LEO
Prova de conceito	Teste ou demonstração que procura validar a viabilidade de uma ideia ou conceito antes da sua implementação integral
Reforma	Nível Macro: implementação da LEO e do SNC-AP
reformas PRR	Componente reforma do PRR (6 eixos de atuação)

ANEXOS

ANEXO 1 – RELATÓRIOS E PARECERES SOBRE A CGE – IMPLEMENTAÇÃO DA LEO E SNC-AP

Documento	Aprovado em
Auditoria à Implementação do SNC-AP – Relatório intercalar I (Relatório de Auditoria 13/2016 - 2.ª S.)	14/07/2016
Auditoria à Implementação do SNC-AP – Relatório intercalar II (Relatório de Auditoria 6/2017 - 2.ª S.)	30/03/2017
Auditoria à Implementação do SNC-AP e consolidação de contas (CGE) – Relatório intercalar III (Relatório de Auditoria 22/2017 - 2.ª S.)	26/10/2017
Auditoria à implementação da Entidade Contabilística Estado – Relatório intercalar IV (Relatório de Auditoria 23/2017 - 2.ª S.)	26/10/2017
Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE – Relatório Intercalar V (Relatório de Auditoria 8/2018 - 2.ª S.)	17/05/2018
Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE – Relatório Intercalar VI (Relatório de Auditoria 13/2019 - 2.ª S.)	21/03/2019
Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019 – Relatório Intercalar VII (Relatório de Auditoria 25/2019 - 2.ª S.)	20/11/2019
Auditoria à inventariação do património imobiliário do Estado (Relatório de Auditoria 16/2020 – 2.ª S.)	03/12/2020
Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP - seguimento de recomendações (Relatório de auditoria 14/2021 – 2.ª S.)	25/11/2021
Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2017	14/12/2018
Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2018	13/12/2019
Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2019	11/12/2020
Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2020	10/12/2021
Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2021	29/09/2022
Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2022	27/09/2023

Fonte: Relatórios e pareceres respetivos, publicados pelo Tribunal de Contas.

**ANEXO 2 – PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO 2017 DA LEO – ORÇAMENTO PREVISTO
PARA OS INVESTIMENTOS EM SISTEMAS CENTRAIS**

(milhares de euros)

	Projeto		Orçamento
	#	Descrição	
Eixo I - Planeamento financeiro e orçamentação	1.1.	Revisão dos classificadores orçamentais	
	1.1.1.	Classificador económico	
	1.1.2.	Classificador orgânico	
	1.1.3.	Classificador funcional (ligação ao custeio)	
	1.1.4.	Classificador fontes de financiamento	
	1.2.	Modelo de <i>medium term budget framework</i>	2 600
	1.3.	Modelos de mapas e demonstrações orçamentais	
	1.4.	Modelo de preparação das demonstrações financeiras previsionais	
	1.5.	Novo modelo de proposta de OE (inclui sistema de informação)	
	1.6.	Modelo de orçamentação por programas (inclui classificador)	
1.7.	Modelo de custeio associado à orçamentação por programas ^{a)}		
	Total	2 600	
Eixo II - Reforma da gestão da receita	2.2.	Documento contabilístico e de cobrança	1 000
	Total	1 000	
Eixo III - Novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro	3.1.	Modelo de gestão de Tesouraria (componente central)	300
	3.2.	Faturação eletrónica às entidades públicas ^{b)}	3 900
	3.3.	Modelo de gestão de riscos	150
	3.4.	Quadro de indicadores orçamentais e económico-financeiros	
	Total	4 350	
Eixo IV - Reforma da contabilidade e contas públicas	4.1.	Regime de gestão financeira das entidades públicas	0
	4.2.	Sistema central de contabilidade e contas públicas	1 550
	4.2.1.	Portal de integração de informação contabilística	300
	4.2.2.	Base de dados (<i>Data warehouse</i>)	300
	4.2.3.	Alterações orçamentais	150
	4.2.4.	Solução de análise e exploração da informação	200
	4.2.5.	Solução de consolidação de contas	600
	4.3.	Entidade contabilística Estado	400
	4.4.	Modelo de prestação de contas das entidades públicas	
	4.5.	Novo modelo de Conta Geral do Estado	0
4.6.	Regulamentação da formação inicial e subsequente do contabilista público		
4.7.	Novo modelo de Contas Nacionais		
	Total	1 950	
Eixo V - Reforma do modelo de controlo interno e auditoria	5.1.	Novo modelo institucional de controlo financeiro e auditoria	
	5.2.	Definição e desenvolvimento dos referenciais de controlo financeiro e auditoria	
	5.3.	Regulamentação do modelo de controlo interno das entidades públicas	500
	5.4.	Regulamentação do modelo de Certificação Legal das Demonstrações orçamentais	
	5.5.	Revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas	
	Total	500	
Eixo VI - Suporte	6.2.	Serviços de <i>Program Management Office</i>	300
	6.3.	Consultoria de <i>governance</i> e estratégia para os sistemas de informação	200
	6.4.	Auditoria à gestão e implementação dos projetos	150
	6.5.	Gestão de arquiteturas, certificação dos processo, governação e qualidade dos dados	500
	6.6.	Revisão da legislação e nova legislação decorrente da implementação da LEO	100
	6.7.	Estratégia de gestão da mudança	150
		Total	1 400
Total		11 800	

Notas:

a) Previsto o apoio do Sistema de Apoio à Modernização e Capacitação da Administração Pública (SAMA), no montante de 2 537 mil€, dos quais 1 445 mil € do FEDER.

b) Previsto o apoio do SAMA2020, no valor de 3,9 M€, dos quais 2,1 M€ do FEDER.

Fonte: Plano de implementação da LEO - UniLEO (2017).

ANEXO 3 – MODELO DE GOVERNO DOS PROJETOS PRR

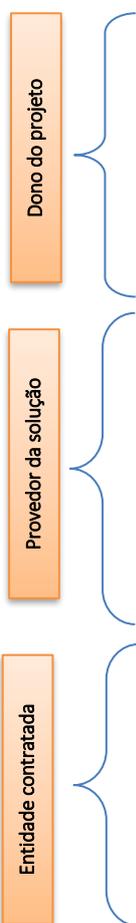
Estrutura	Intervenientes	Funções e responsabilidades	Períodicidade da reunião
<p>Comité de Governance (C17.01)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Tutela Direção superior das entidades 	<ul style="list-style-type: none"> Acompanhar a Cooperação da C17 Gerir a implementação da C17 do PRR Definir o roadmap estratégico Monitorizar os programas 	<ul style="list-style-type: none"> Trimestral
<p>Steering Committee de Programa C17.01 (UniLEO, DGO e eSPap)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Direção superior das entidades Gestor de Programa Responsável Técnico PMO Diretores de SI, IT e negócio 	<ul style="list-style-type: none"> Garantir a realização de benefícios Controlar o âmbito, orçamento e cronograma Avaliar e propor ao Comité de Governance medidas de acompanhamento e eventuais alterações ao roadmap Reportar ao Comité de Governance a evolução do programa/projeto 	<ul style="list-style-type: none"> Mensal
<p>Gestor(es) de Programa(s)</p> <p>Programa Programa Programa</p>	<ul style="list-style-type: none"> Gestor de Programa Responsável Técnico Prestadores de Serviços Apoio(s) Jurídico(s) Outros 	<ul style="list-style-type: none"> Não definido 	<ul style="list-style-type: none"> Não definido
<p>Projetos Projetos Projetos</p>	<ul style="list-style-type: none"> Gestor de Projeto Prestadores de Serviços Cliente Administração Geral Apoio(s) Jurídico(s) Outros 	<ul style="list-style-type: none"> Não definido 	<ul style="list-style-type: none"> Não definido

Fonte: Metodologia de Gestão de Programas e Projetos – Anexo 1 – *Baseline* para a definição do modelo de governo (UniLEO, DGO e eSPap).

ANEXO 4 – ESTRUTURA DE GOVERNAÇÃO DA METODOLOGIA PM²



Notas explicativas:



- “Project steering committee” (com reuniões mensais e quinzenais)
- *Project owner* – dono do projeto/ cliente
- *Business Manager* – gestor do negócio (representa o dono do projeto no dia a dia e gere as operações diárias do projeto, garantindo que os entregáveis dão resposta aos requisitos)
- *Business implementation group* – equipa de implementação do negócio (da entidade contratante, deve analisar o impacto da implementação do projeto nas operações a decorrer, negócios existentes, processos, pessoal e cultura organizacional e participar no desenho e atualização dos processos de negócio afetados)
- *Solution Provider* – assume a responsabilidade geral das entregas do projeto e representa os interesses dos perfis que gerem e implementam (ou subcontratam a implementação) dos entregáveis do projeto
- *Project Manager* – gestor do projeto (supervisiona diariamente o projeto e é responsável pela sua entrega de acordo com os padrões de qualidade definidos)
- *Project Core Team* – equipa nuclear do projeto (da entidade contratante, deve participar no desenvolvimento do âmbito do projeto e no planeamento das suas atividades e produzir os entregáveis do projeto)
- *Contractor Manager* – gestor da entidade contratada (representa a entidade contratada e deve garantir a elaboração dos entregáveis)
- *Contractor Project Manager* – gestor do projeto da entidade contratada (responsável pela execução dos planos do projeto, em concordância com o aprovado no caderno de encargos)
- *Contractor Project Team* – equipa de projeto da entidade contratada (produzir os entregáveis do projeto)

(Neste anexo utiliza-se a terminologia da metodologia PM². Assim, o que ao longo do relatório tem sido referido como entregáveis do contrato, é aqui mencionado como entregáveis do projeto).

ANEXO 5 – PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA CELEBRADOS ATÉ 31/12/2023

(em euros)

Finalidade sumária	Inv.	Designação do contrato	Procedimento	Fornecedor	Início do contrato	Preço (s/ IVA)	Exec. financeira	
							(s/ IVA)	%
Novo GerFiP	1	Aquisição de serviços de desenvolvimento de CORA <i>Sequence</i>	Concurso público simplificado	Leadership Business Consulting - Consultoria e Serviços, SA	16-11-2021	36 000	36 000	100,0
Site UniLEO	7	Aquisição de serviços design e desenvolvimento do site a disponibilizar à UniLEO para a comunicação dos projetos inscritos no contexto do PRR	Consulta prévia simplificada	BROWSER - Serviços Internet, SA	07-12-2021	64 900	64 900	100,0
Novo GerFiP	1	Aquisição de computação dos <i>workloads</i> de suporte à prestação de serviços de infraestruturas TIC da ESPAP, I.P. para os serviços públicos do Ministério das Finanças no contexto do PRR ^{a)}	Concurso público internacional	Reload - Consultoria Informática, Lda	12-04-2022	607 343	206 724	34,0
Novo GerFiP	1	Aquisição de serviços de desenvolvimento SAP	Concurso público	SCORE - Consultoria de Gestão, Lda	25-02-2022	735 980	666 123	90,5
Consolidação de Contas	8	Aquisição de serviços de desenvolvimento de algoritmos para elaboração de piloto de consolidação no âmbito do PRR	Ajuste direto regime geral	JDF - Análise e controlo de dados, Lda	10-03-2022	12 256	3 756	30,6
Arquitetura das finanças públicas	6	Aquisição de serviços para a definição da <i>Enterprise Architecture</i> para suporte à implementação da LEO	Concurso público simplificado	Axianseu II Digital Consulting, SA	14-03-2022	345 600	345 600	100,0
Processo orçamental	5	Aquisição de serviços de desenvolvimento de ORACLE	Concurso público simplificado	AltranPortugal, SA / Capgemini Portugal, SA	30-03-2022	164 976	125 244	75,9
Processo orçamental	5	Aquisição de serviços de upgrade Oracle para evolução das soluções SPFIN, no âmbito dos sistemas de informação orçamentais do Estado (SIGO)	Concurso público	NORMÁTICA, Serviços de Informática e Organização, SA	02-05-2022	140 000	140 000	100,0
Fatura eletrónica	3	Aquisição de serviços para o <i>onboarding</i> da solução de faturação eletrónica da ESPAP	Concurso público	Saphety Level - Trusted Services, SA	16-05-2022	92 928	b) 86 604	93,2
Processo orçamental	5	Aquisição de licenças de software da tecnologia Oracle, do tipo ou equivalente para projetos inscritos no contexto do PRR para os serviços públicos do Ministério das Finanças ^{a)}	Concurso público internacional	NORMÁTICA, Serviços de Informática e Organização, SA	10-06-2022	1 487 334	1 053 057	70,8
Acompanhamento do PRR	10	Aquisição de serviços de apoio à Gestão Estratégica e de Projetos no âmbito do PRR, para reforço da capacidade da área de acompanhamento de projetos (PMO) da ESPAP, I.P.	Concurso público internacional	PricewaterhouseCoopers - Assessoria de Gestão, Lda	01-08-2022	310 000	124 000	40,0
Modelo de controlo	6	Aquisição de serviços de consultoria para definição do Modelo de Acompanhamento Orçamental e Económico-Financeiro	Concurso público	Leadership Business Consulting, SA	12-09-2022	147 250	117 800	80,0
Modelo de controlo	6	Aquisição de postos de trabalho no contexto do PRR para os serviços públicos do Ministério das Finanças ^{a)}	Concurso público	Basedois - Informática e Telecomunicações, Lda	10-11-2022	104 650	104 650	100,0
Modelo de controlo	6	Aquisição de serviços para a realização de avaliação custo/benefício para o investimento planeado em computação, software e serviços conexos, em Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública, para suporte à Implementação da LEO, no âmbito da execução da componente 17 do PRR	Ajuste direto regime geral	Gconsulting - Consultoria de Gestão, Lda	07-06-2023	19 600	19 600	100,0
TOTAL						4 268 817	3 094 058	72,5

Notas:

a) O financiamento destes procedimentos de contratação pública é partilhado por diferentes investimentos PRR (investimento 1 e 14; investimento 5 e 14; investimento 6 e 12). No apuramento do preço contratual e do valor pago consideraram-se, respetivamente, os montantes imputados aos investimentos 1, 5 e 6.

b) Relativamente ao contrato em apreço, no decurso da auditoria foi detetado um pagamento em excesso que originou a devolução de 672 € (valor sem IVA). A integração da correspondente nota de crédito pela eSPap no Sistema de Gestão de Informação do PRR reduzirá a execução financeira do contrato para 85 932 € (cfr. ponto 3.4.1).

Fonte: Informação prestada pela eSPap, portal BASE e Sistema de Acompanhamento de Monitorização (SAM) do PRR. Cálculos TC.





ANEXO 6 – MARCOS DAS REFORMAS E INVESTIMENTOS PRR CENTRAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LEO

Investimento ^{a)}	Marcos			Prazo de conclusão (Trim/Ano)
	DR /DI	Código	Designação	
1. Solução informática no âmbito dos serviços partilhados assegurados pela eSPap	DI	1236	Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa	c) T4 2024
2. Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças - Gestão da Tesouraria Pública	DR	1256	Definição do modelo de gestão e controlo da tesouraria	T4 2022
	DI	1234	Disponibilização de solução de Receita Eletrónica	T4 2022
	DI	1235	Solução integrada de gestão financeira central – recolha de informação para gestão de tesouraria	c) T4 2024
3. Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças – Faturação Eletrónica	DI	1233	Piloto de contabilização automática da Fatura Eletrónica	T4 2021
4. Sistema de informação para reconhecimento de operações contabilísticas orçamentais e financeiras da ECE	DR	1254	Entrada em vigor da legislação subjacente à ECE	T4 2022
	DI	1237	Conclusão da implementação da ECE	d) T2 2024
5. Sistema de Informação Previsional (SIP) - Solução informática para o redesenho e implementação do processo orçamental, incorporando a orçamentação por programas	DR	1253	Regulamentação MTBF (<i>Medium Term Budget Framework</i>) e orçamento por programas	T2 2022
	DR	1259	Implementação do projeto piloto de orçamento por programas	T4 2023
	DR	1262	Aplicação de mecanismos para integrar as revisões de despesa no processo orçamental regular, incluindo a avaliação ex-post dos ganhos de eficiência	T4 2024
	DI	1238	Entrada em funcionamento do sistema de informação para a reformulação e a execução do processo orçamental, incorporando a orçamentação por programas	T4 2024
	DR	1261	Adoção do modelo de custo para a orçamentação por programas	T4 2025
	6. Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro	DR	1257	Conclusão e aprovação do modelo para acompanhamento da execução orçamental e financeira das AP
DR		1260	Novo modelo da Conta Geral do Estado	T4 2023
DI		1240	Entrada em funcionamento de um sistema de informação de apoio ao novo modelo de controlo orçamental e financeiro	T4 2025
8. Sistema de informação integrado para a gestão financeira central do Ministério das Finanças para consolidação das contas das AP	DR	1255	Modelo de consolidação de contas	T2 2022
	DI	1239	Solução de consolidação de demonstrações financeiras para total das AP e sua integração na produção dos indicadores e contas da República	T4 2025
17. Implementação do Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público	DI	1242	Conclusão da implementação do Sistema de Gestão de Património Imobiliário Público (SIGPIP) e da modernização dos sistemas de informação sobre os veículos do Estado ^{b)}	T2 2026
<i>Sem investimento associado</i>	DR	1258	Definição do modelo de Centro de Competências e parceiros	T4 2022

Legenda: DR - Dimensão reformas DI - Dimensão investimentos; assinalados a cor os marcos que concorrem para a aprovação dos desembolsos do PRR.

Notas:

- a) Para os investimentos 7, 9 e 10 não foram definidos marcos.
- b) Decorre da proposta de alteração do PRR apresentada pelo Estado Português, aceite pelo Conselho da UE em 25/09/2023, na qual se encontra prevista a reprogramação do Investimento 17. Na fase inicial o Investimento tinha associada a Meta 1243 correspondente ao “Redesenho e implementação de arquiteturas de sistemas que otimizem a interoperabilidade entre sistemas e a partilha de informação”, com prazo de conclusão a 31/12/2024.
- c) Marcos com prazo de conclusão inicial definido para 31/12/2023, recalendariados para 31/12/2024 no âmbito do pedido de adiamento aceite pela EMRP.
- d) Prazo de implementação fixado no âmbito da reprogramação do PRR aceite pelo Conselho da UE em 25/09/2023. Na contratualização inicial o prazo de conclusão estava fixado a 31/12/2023.

Fonte: Contratos de financiamento para a realização dos Investimentos “*Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública*” e “*Implementação do Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público (SIGPIP)*”, celebrados entre a eSPap e a EMRP, respetivos aditamentos e Anexo revisto da Decisão de Execução do Conselho, que altera a Decisão de Execução, de 6 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do PRR.

ANEXO 7 – PONTO DE SITUAÇÃO DOS INVESTIMENTOS E REFORMAS COM MARCOS A CONCRETIZAR ATÉ AO FINAL DE 2023

A **solução informática no âmbito dos serviços partilhados assegurados pela eSPap** tem associado o marco 1236 - Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa (novo GeRFiP¹), tendo sido solicitado pela eSPap e aceite pela EMRP o adiamento do prazo de conclusão de 31/12/2023 para 31/12/2024. Visando a recolha de informação sobre as soluções tecnológicas disponíveis, a eSPap concluiu uma consulta preliminar ao mercado no âmbito dos trabalhos preparatórios para aquisição de uma Solução de Suporte à implementação da LEO², na qual se inclui a solução informática que corresponde a este marco. Os resultados dos contratos celebrados para definição da arquitetura empresarial (enquanto arquitetura de processos e aplicacional) e do Modelo de Acompanhamento Orçamental e Económico-Financeiro (cfr. ponto 3.2) foram utilizados na elaboração do caderno de encargos para aquisição da referida Solução de Suporte, estando a correr a finalização desta e demais peças do procedimento, para lançamento de concurso público internacional³.

A concretização do **sistema de informação integrado para a gestão da Tesouraria Pública** assenta na **definição do modelo concetual de gestão e controlo da tesouraria** (marco 1256) e no **desenvolvimento de soluções informáticas para gestão da Receita Eletrónica** (marco 1234) e **recolha de informação para gestão de tesouraria** (marco 1235). A solução de Receita Eletrónica, que permite o registo tempestivo e eletrónico da receita não fiscal e a sua contabilização automática, recebeu *inputs* de vários projetos desenvolvidos anteriormente, de que se destaca o piloto implementado em 2020 pela Guarda Nacional Republicana (GNR)⁴, no qual foi utilizada uma primeira versão do Catálogo da Receita (não fiscal) e testado o conceito do Documento Contabilístico de Cobrança (DCC⁵). O marco inscrito no PRR foi cumprido no prazo previsto (31/12/2022), estando nessa data 54 entidades a emitir de forma corrente documentos de receita eletrónica com geração de documentos eletrónicos conforme norma europeia de fatura eletrónica para as administrações públicas⁶. O modelo concetual encontra-se em desenvolvimento, apesar de já ter decorrido mais de um ano desde a data definida no PRR para a sua aprovação⁷.

¹ A solução tecnológica GeRFiP – Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado, disponibilizada pela eSPap, integra a gestão orçamental, financeira, patrimonial e logística, com base no POC-P e permite também a contabilização de acordo com o SNC-AP, nas áreas financeira e logística, devendo a nova versão ser totalmente baseada em SNC-AP.

² Informação prestada pela eSPap a 17/01/2024, no relatório de progresso dos investimentos PRR do 4T 2023, submetido no Sistema de Gestão de Informação (SGI) do PRR. Os documentos atinentes à consulta preliminar estão disponíveis no sítio da internet da eSPap.

³ Neste âmbito, foi publicado o Despacho 3015/2024, de 21/03, do Gabinete do MF, que autoriza a eSPap a proceder à realização de despesa e à assunção de encargos plurianuais relativos às verbas do PRR até ao montante máximo global de 76,7 M€ (a que acresce IVA à taxa legal em vigor), que permite enquadrar a aquisição de licenciamento de software e infraestrutura, e serviços para a Solução de Suporte à implementação da LEO.

⁴ Em colaboração com a UniLEO, a DGO, a eSPap, a Agência para a Modernização Administrativa e o IGCP-Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, contando também com o apoio e acompanhamento do Banco Mundial (cfr. Relatório 25/2019-2.ª Secção - Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019, aprovado em 20/11 e disponível em www.tcontas.pt).

⁵ Tipologia de documento enunciado pela primeira vez em 2017, enquanto suporte a uma futura solução para emissão e controlo de Receita Eletrónica, preconizava uma evolução do atual Documento Único de Cobrança (DUC). No âmbito do piloto implementado pela GNR, a sua conceção evoluiu no sentido de uma solução de Receita Eletrónica que recorrerá a um qualquer veículo de pagamentos disponível (DUC, referência multibanco, outros), desde que o seu uso seja permitido por lei, bem como ao Catálogo da Receita com ID de Receita Eletrónica Central (ReC).

⁶ Norma Europeia EN 16931-2017, de 28/06/2017 (Portaria 289/2019, de 05/09).

⁷ Abrange ponderar contributos de peritos internacionais no âmbito dos projetos "Medium-Term Budget Framework" (OCDE), e "Management and Control System, Cash Forecasting and Non-Tax Revenue Collection and Accounting" (Banco Mundial), financiados pelo SRSS da Comissão Europeia, com aspetos práticos de operacionalização interna, incluindo, a integração com os outros projetos desenvolvidos (como o DCC) e em curso, bem como o contributo do IGCP.



A **solução informática para recolha de informação para gestão de tesouraria** (marco 1235), adiada para 31/12/2024¹, está funcionalmente dependente dos **modelos conceituais de Receita Eletrónica** (marco 1234) e de **acompanhamento da execução orçamental e financeira** (marco 1257) já concluídos, e de **gestão e controlo de tesouraria** (marco 1256), ainda não finalizado, o que potencia o risco de incumprimento de implementação da solução informática no prazo definido. A solução tecnológica em que assentará encontra-se em avaliação² e fará parte do concurso público internacional a lançar para aquisição da Solução de Suporte à implementação da LEO.

O piloto de contabilização automática da **Fatura Eletrónica** (marco 1233) foi concluído no prazo estabelecido (31/12/2021) e cumpriu o seu objetivo, segundo informou a eSPap, com 37 entidades piloto a registar, entre 19/10/2021 e 30/12/2021, um total de 6 155 faturas utilizando a funcionalidade desenvolvida na FE-AP³ que permitiu, após a validação e aprovação de uma fatura, efetuar a sua contabilização automática em GeRFiP.

Quanto à **ECE**, apesar de publicado o quadro legal (regulamentação)⁴, que permitiu dar cumprimento ao marco 1254, e concluído o modelo conceitual⁵, que identifica as componentes da ECE e a responsabilidade pela execução e registo das operações, o orçamento da ECE que constou do OE 2023 teve um âmbito e utilidade muito limitados, cingindo-se a um mapa de receitas e despesas orçamentais⁶, ao qual acresceu informação de Fundos Europeus no mapa publicado no OE 2024. A operacionalização da ECE carece ainda dos seguintes desenvolvidos conceituais: i) definição de políticas contabilísticas a adotar no âmbito do reconhecimento das operações da ECE e subsequente desenho de processos; ii) Manual de Contabilidade e Relato orçamental e financeiro⁷; iii) estratégia de implementação do Balanço de Abertura (BA); e iv) modelo de gestão e controlo de tesouraria, na medida em que, tal como as demais entidades públicas, a ECE deve elaborar um orçamento de tesouraria assente num modelo de gestão de tesouraria central⁸.

Sobre as políticas contabilísticas da ECE, a UniLEO informou que está desenvolvendo o manual de consolidação e políticas contabilísticas, a realizar no âmbito dos projetos em curso para a consolidação de contas, que incluirá as especificidades da ECE, prevendo a sua finalização em 2024. Quanto ao Manual de Contabilidade e Relato, informou existirem documentos iniciados, prevendo que este venha a ser desenvolvido em colaboração com os responsáveis pela execução das componentes da ECE até 2025. Esta situação reflete o atraso que se verifica na operacionalização da ECE a nível conceitual, que poderá comprometer o desenvolvimento da solução tecnológica de reconhecimento das operações da ECE e, em consequência, o financiamento PRR aprovado para este investimento.

¹ O pedido submetido pela eSPap de adiamento do prazo de conclusão do marco para 31/12/2024 foi aceite pela EMRP em 28/07/2023.

² Informação prestada pela eSPap no relatório de progresso dos investimentos PRR do 4T 2023.

³ FE- AP – solução de faturação eletrónica disponibilizada pela eSPap aos organismos da administração pública (conforme disposto no art. 3.º do DL 123/2018, de 28/12). A solução FE-AP permite a receção e processamento de faturas eletrónicas pelas entidades públicas (FE-AP *inbound*) e a emissão e/ou transmissão de faturas eletrónicas para as administrações públicas (FE-AP *outbound*). A eSPap procura assegurar a adesão a estas soluções de forma tempestiva, como se dá conta no ponto 3.4.

⁴ Despacho 274/2023, de 21/12.

⁵ Despacho 146/2024, de 12/02, da SEO.

⁶ Mapa 19 – Desenvolvidos orçamentais da ECE. De referir que é um “mapa informativo”, não estando a sua produção ligada aos ciclos de receita e despesa, pelo que não resulta da operacionalização da vertente orçamental da ECE.

⁷ Sobre o Manual de Contabilidade e Relato da ECE, a UniLEO informou existirem documentos iniciados, prevendo que este venha ser desenvolvido em colaboração com os responsáveis pela execução das componentes da ECE até 2025.

⁸ Que assegure o cumprimento do art. 55.º da LEO.

No que respeita à **conclusão da implementação da ECE** (marco 1237), adiada para 30/06/2024¹, a eSPap informou² estar em conclusão a especificação dos requisitos a adotar na solução de suporte à ECE, que permita garantir a integração faseada dos processos contabilísticos associados às operações relevantes da ECE (também fará parte do já mencionado pacote de aquisição de Soluções de Suporte à implementação da LEO), bem como a elaboração do relatório que suporta a implementação do conjunto das operações contabilísticas relevantes da responsabilidade do Estado.

No âmbito da **orçamentação por programas**, o PRR contempla os marcos: **regulamentação do modelo de MTBF** (*medium term budget framework*) e de **orçamento por programas** (marco 1253) e **implementação do projeto piloto** (marco 1259), com prazo de conclusão a 30/06/2022 e 31/12/2023, respetivamente. O ponto de situação é o seguinte:

- ◆ O **modelo de MTBF**³ foi atualizado⁴ no sentido da compatibilização do quadro plurianual das despesas públicas (QPDP) com o OE⁵. A metodologia e instruções relativas às alterações foram definidas pela DGO e comunicadas às entidades coordenadoras dos programas orçamentais no Programa de Estabilidade 2023-2027⁶. Porém, o diploma com a regulamentação e definição das especificações e orientações relativas à concretização dos programas orçamentais encontra-se em fase de aprovação desde 2021⁷, estando o marco “em incumprimento”;
- ◆ O **projeto piloto** iniciado no OE 2022 (marco 1259), na Missão de Base Orgânica (MBO) Economia e Mar, alargado em 2023 à área da Economia e Turismo e, em 2024, à totalidade do orçamento aprovado das MBO da Economia e Mar e da Cultura, seguiu a metodologia apresentada pelo Grupo de Trabalho criado em 2021⁸ e as instruções das Circulares emitidas pela DGO⁹. No início de 2024, foi aprovado o Relatório de Avaliação da Implementação do Piloto, que visa identificar os elementos, as regras e aos instrumentos que carecem de aperfeiçoamento, para disseminar a orçamentação por programas à totalidade do orçamento no OE 2026¹⁰. Apesar dos atrasos verificados, o desenvolvimento do projeto piloto e o cumprimento do marco PRR constituem sinais positivos para o processo de orçamentação por programas. Porém, a ausência de regulamentação e de uma metodologia aprovada, conforme admitido pela UniLEO, constituem fatores de risco que podem exigir alterações ao modelo de orçamentação em desenvolvimento e envolver encargos adicionais com ajustamentos subsequentes dos sistemas de informação presentemente desenvolvidos e parametrizados.

¹ Novo prazo de implementação fixado no âmbito da reprogramação do PRR aceite pelo Conselho da UE em 25/09/2023. Na contratualização inicial o prazo de conclusão estava fixado a 31/12/2023.

² Informação prestada a 17/01/2024, no relatório de progresso dos investimentos PRR do 4T 2023, submetido no Sistema de Gestão de Informação (SGI) do PRR.

³ A definição do modelo foi objeto de um projeto de assistência técnica da OCDE (*Techninal Note set/2021*).

⁴ Através de alteração à LEO (Lei 10-B/2022, de 28/04).

⁵ Nos termos do n.º 4 do art. 36.º da LEO, na redação introduzida pela Lei 10-B/2022, de 28/04, “os limites de despesa definidos no Quadro Plurianual de Despesa Pública, a que se refere o artigo 35.º, por missão de base orgânica, constituem a base do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte, os quais são desagregados em programas orçamentais para os subsectores da Administração Central e Segurança Social”.

⁶ Informação prestada pela UniLEO em 26/02/2024.

⁷ O n.º 1 do art. 5.º da Lei 151/2015, de 11/09 (que aprovou a LEO), na redação dada pelo art. 2º da Lei 41/2020, de 18/08, determinou a aprovação do decreto-lei até ao final do primeiro semestre de 2021.

⁸ Grupo criado pelo Despacho 3771/2021, de 14/04, do MF.

⁹ Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2023 e 2024, aprovadas por despacho da SEO, respetivamente, em 01/08/2022 (Circular 1407-Série A) e 28/07/2023 (Circular 1408-Série A).

¹⁰ Informação prestada pela UniLEO em 26/02/2024.



Quanto ao **Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro**, foram concluídos no prazo estabelecido o **modelo concetual para acompanhamento da execução orçamental e financeira das AP**¹ (marco 1257), explicitado no ponto 3.2.1, e o **novo modelo da CGE**² (marco 1260), a aplicar à CGE de 2026 e anos seguintes, que permita dar cumprimento ao estabelecido na LEO e no SNC-AP. O Relatório elaborado pela UniLEO, DGO e eSPap dá nota dos elementos obrigatórios³ e complementares⁴ da nova CGE, das alterações a produzir na estrutura da CGE que permitam abarcar a informação de natureza orçamental e financeira que decorre do SNC-AP, das alterações a promover nas soluções técnicas e tecnológicas de suporte e das limitações de implementação do novo modelo da CGE, designadamente ao nível da consolidação de contas.

No domínio da **consolidação de contas** estava previsto no PRR a **elaboração do modelo concetual** até 31/12/2022 (marco 1255, em incumprimento), tendo a UniLEO informado⁵ que se encontra em revisão final pela UniLEO, DGO e eSPap. Nesta matéria, encontra-se também em desenvolvimento o Manual de Consolidação e Políticas Contabilísticas, com previsão de finalização em 2024. Admitindo a ausência de condições que permitam consolidar as Contas do perímetro preconizado na LEO, a UniLEO, DGO e eSPap preveem que a implementação da solução tecnológica de consolidação tenha uma abordagem faseada, a iniciar em 2026, quanto ao perímetro de consolidação e periodicidade de divulgação das demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas e operações de consolidação a contemplar. Para identificar problemas e soluções, admitem a necessidade de testes de consolidação com uma MBO a selecionar, prévios à entrada em funcionamento da solução tecnológica global⁶.

Relativamente ao modelo de **Centro de Competências para capacitação das AP** na área da gestão financeira pública (marco 1258), a concluir nos termos do PRR até 31/12/2022, aguarda decisão da tutela. Nesta matéria foi esclarecido que será implementado pela DGO⁷ e funcionará como um facilitador da Reforma da LEO (embora não seja exclusivamente orientado para esse fim), criando condições para as entidades coordenadoras dos programas orçamentais e outras entidades parceiras da DGO e UniLEO partilharem problemas, conhecimento técnico e soluções, tendo como objetivo de médio prazo o desenvolvimento de formações certificadas nos domínios da gestão financeira pública⁸.

¹ Aprovado pelo Despacho 275/2023, de 06/01, do MF.

² Aprovado pelo Despacho 138/2024, de 09/02, da SEO.

³ Neste âmbito, alerta para dificuldades de elaboração da CGE, emergentes da prorrogação de prazos para prestação de contas ao Tribunal, uma vez que este constitui ponto único de entrega de contas.

⁴ Nestes inclui informação sobre o sistema de controlo interno e identifica a impossibilidade de incluir informação financeira consolidada das AP (divulgação exigida pelo art. 74.º da LEO, porém não obrigatoriamente no âmbito da CGE), face ao calendário legal de prestação de contas das entidades da administração local e regional (30 de abril para contas individuais e 30 de junho para contas consolidadas e contas das regiões autónomas).

⁵ Informação prestada em 26/02/2024.

⁶ Quanto à importância destes testes, veja-se o ponto 3.3 (relativo ao contrato aquisição de serviços de desenvolvimento de algoritmos para elaboração de piloto de consolidação no âmbito do PRR).

⁷ Competência do Departamento da Gestão Financeira Pública da DGO (art. 6.º da Portaria 204/2022, de 08/08).

⁸ Refira-se o relevo que o Tribunal sempre deu às reuniões da Comissão de Acompanhamento da Transição para o SNC-AP (prevista no art. 6.º da Portaria 128/2017, de 05/04), promovidas pela UniLEO entre 2017 e 2019, no âmbito das quais eram partilhadas boas práticas e apresentadas dificuldades, permitindo a partilha de conhecimento e a procura de soluções comuns.

ANEXO 8 – STANDARDS INTERNACIONAIS COBIT E TOGAF – VISÃO SIMPLIFICADA

A função do COBIT é gerir e aplicar novas estratégias de Governança de TI, de forma a integrar todas as unidades de uma organização para torná-la eficiente e bem gerida. O COBIT reúne diretrizes de gestão e controlo dos elementos que compõem a governança. Além disso, faculta autonomia para o profissional de TI para que este aplique a gestão apropriada nos processos internos da organização. O COBIT 5 visa cinco princípios fundamentais: satisfazer necessidades das partes interessadas; cobrir a organização de “ponta a ponta”; aplicar um *framework* integrado e único; possibilitar uma visão holística; e separar a governança da gestão.¹

O TOGAF é um enquadramento de arquitetura corporativa que prevê uma abordagem global ao design, planeamento, implementação e governança de uma arquitetura corporativa. A arquitetura é tipicamente modelada em quatro níveis ou domínios: Negócios (*Business*), Aplicação (*Application*), Dados (*Data*) e Tecnologia (*Technology*). Deve permitir: descrever um método para a definição de um sistema de informação em termos de um conjunto de blocos; mostrar como os blocos se encaixam; conter um conjunto de ferramentas; prover um vocabulário comum; incluir uma lista de padrões recomendados; e incluir uma lista de produtos compatíveis que podem ser usados para implementar os blocos.²

Ambas as metodologias se concentram na melhoria da gestão e da arquitetura de TI. No entanto, existem várias diferenças entre as duas, a COBIT concentra-se em cinco áreas principais: Planeamento e Organização; Arquitetura; Governança; Gestão de Riscos; e Gestão de Desempenho. O TOGAF concentra-se exclusivamente na Arquitetura. Por outro lado, cada uma delas utiliza métodos diferentes para ajudarem a gestão das TI. O COBIT utiliza uma abordagem hierarquizada de “cima para baixo”, onde as instituições enunciam os resultados desejados e voltam ao estado atual, enquanto o TOGAF utiliza uma abordagem ascendente, onde as organizações diagnosticam o estado atual e avançam até aos resultados desejados.³

¹ [O que é COBIT? Entenda os conceitos do framework de governança de TI \(itsmnapratica.com.br\)](https://www.itsmnapratica.com.br/).

² [COBIT vs TOGAF - Which One is Better? in 2024 \(knowledgehut.com\)](https://www.knowledgehut.com/).

³ [COBIT vs TOGAF - Which One is Better? in 2024 \(knowledgehut.com\)](https://www.knowledgehut.com/).



ANEXO 9 – ENTREGÁVEIS PRINCIPAIS DO CONTRATO ARQUITETURA EMPRESARIAL

Entregáveis principais	Síntese do entregável
Princípios de Arquitetura	Detalha os princípios de arquitetura aos quais a eSPap adere, sendo que este documento torna claro: <ul style="list-style-type: none">- Domínio e subdomínio para o qual este documento foi produzido;- Eventos passados e lógica, conhecimento, e contexto para este documento;- Propósito dos princípios (e, conseqüentemente, deste documento);- Âmbito do documento que delineie os princípios dentro e fora do âmbito;- <i>Stakeholders</i> para os princípios e para este documento;- Visão geral do conjunto de documentos associados aos princípios.
Repositório dos documentos da Arquitetura	Tem como objetivo tornar clara a organização e estrutura dos ficheiros arquiteturais desenvolvidos para a definição da arquitetura empresarial, para suporte à implementação da LEO, no âmbito da Gestão Financeira Pública.
Princípios, metas e fatores impulsionadores do negócio	Descreve os princípios, metas e fatores impulsionadores de negócio para a definição da arquitetura empresarial, para suporte à implementação da LEO no âmbito da Gestão Financeira Pública. Fornece o contexto para o trabalho arquitetural, descrevendo as necessidades e formas de trabalhar utilizadas pela empresa. Enuncia os vários fatores situados fora da consideração da disciplina arquitetural que podem, mesmo assim, ter implicações significativas pela maneira como a arquitetura é desenvolvida. O conteúdo e estrutura do contexto de negócio proporcionam que a arquitetura varie bastante entre organizações.
Visão da Arquitetura	Sumariza os resultados preliminares obtidos pela visão da arquitetura aplicacional, produzidos pelo projeto “Definição da Arquitetura Empresarial para suporte à implementação da LEO”. Enquadra-se no âmbito da Gestão Financeira Pública, tendo por base o enquadramento funcional: Funções, Macro Processos e Fases do ciclo das Finanças Públicas. Tem por objetivo reportar a visão fundamental da arquitetura de aplicações, contendo como principais resultados: a) as aplicações lógicas expectáveis; e b) as funcionalidades que serão cumpridas por uma futura solução tecnológica que implemente estas aplicações lógicas.
Definição da Arquitetura	Enuncia os principais dados e artefactos que constituem a arquitetura aplicacional da eSPap. Enquadra-se no âmbito da Gestão Financeira Pública, tendo por base o enquadramento funcional: Funções, Macro Processos e Fases do ciclo das Finanças Públicas.
Especificação dos requisitos da Arquitetura	Contém um conjunto de recomendações que fundamentam o que um projeto de implementação deve fazer de forma a conseguir alcançar conformidade com a arquitetura. Tem como principal objetivo estabelecer critérios que devem ser alcançados durante a implementação da arquitetura.
Roteiro da Arquitetura	Define e lista as fases de mudança organizacional para mostrar progressão da Arquitetura de Base para a Arquitetura Alvo. Inclui uma componente de Arquiteturas de Transição. Apresenta uma visão de duas fases de projetos a desenvolver, bem como as recomendações que devem guiar essas fases. Toda a documentação produzida deve ser usada na lista de projetos e ser desenvolvida ao longo do tempo sempre que necessário.

Fonte: Contrato entre a eSPap, I.P. e a AXIANSEU II Digital Consulting, S.A., caderno de encargos e respetivos documentos do contrato.

ANEXO 10 – METODOLOGIA DE GESTÃO DE PROJETOS (PMO)

A metodologia de gestão de projetos, que se pretende aberta a atualizações, com vista a acompanhar os desenvolvimentos propostos pela sua matriz metodológica (a metodologia PM²), é composta por quatro dimensões:

- ◆ Governação – especifica quem são os intervenientes no projeto¹, em que fases intervêm e com que função²;
- ◆ Gestão do ciclo de vida – define as fases do ciclo de vida do projeto;
- ◆ Informação e reporte – para cada fase do ciclo de vida do projeto, prevê a produção, registo e arquivo de informação de controlo, oferecendo, para o efeito, um conjunto de modelos standardizados, que incluem orientações e instruções para o seu preenchimento. A sua utilização pode ser obrigatória ou facultativa, dependendo das características de cada modelo, da fase do ciclo em que se insere e das decisões tomadas na fase de planeamento.
- ◆ Ferramenta de suporte - componente digital (ferramenta), que permite a agregação de toda a informação disponível relativa aos contratos PRR, e é composta por três componentes: *MS Project* (para o planeamento), *SharePoint* (repositório de informação) e *Power BI* (reporte e exploração de dados).

A ferramenta de suporte consiste num conjunto de soluções tecnológicas, assegurando que cada projeto/contrato tem associado:

- ◆ Um ficheiro *MS Project* central (*online*)³, no qual é carregado o planeamento das fases do projeto/contrato (incluindo marcos e entregáveis), a calendarização e é identificada a dependência entre tarefas. Com base no planeamento inicial é definida uma linha de base, em relação à qual podem ser medidos os desvios de execução⁴. Deve incluir toda a informação que seja relevante para o controlo macro da execução.⁵
- ◆ Um *site* de projeto (em *SharePoint*), que comporta um conjunto de bibliotecas e listas para repositório de informação do projeto/contrato de forma standardizada⁶, devendo incluir, obrigatoriamente, toda a informação relevante para o acompanhamento global do contrato/projeto, designadamente, faturação e entregáveis⁷.

¹ Cfr. Anexo 5.

² As funções estão tipificadas em: **Responsável** pela execução da tarefa; **Autoridade** ou supervisor, cabendo-lhe organizar a tarefa e aceitar ou recusar o entregável; **Suporte**, fornece recursos ou assistência à tarefa; **Consultado**, contribui com conhecimento relevante para o desenvolvimento da tarefa; **Informado**, quem deve ter conhecimento sobre o desenvolvimento da tarefa (designadamente o dono do projeto ou o responsável pela execução da etapa seguinte).

³ Em regra, este ficheiro é preenchido pelo fornecedor contratado e acompanhado pela equipa PMO da eSPap (que acompanha as fases do projeto, calendário e entregáveis de faturação).

⁴ Recalendarizações do projeto podem gerar novas linhas de base, até ao limite de 10.

⁵ Não inclui o acompanhamento dos custos com recursos humanos, uma vez que esses custos não estão a ser financiados pelo PRR.

⁶ Existe um site de projeto standard para todos os projetos a executar, visando um esquema comum de “carregamento” de informação. Os *templates* (modelos) estão arquivados num repositório central de modelos, ao qual estão ligados todos os projetos. Assim, de cada vez que um modelo é atualizado, fica automaticamente disponível para todos os projetos. As listas de *SharePoint* não atualizam automaticamente, tendo de ser atualizadas caso a caso.

⁷ A outra informação técnica pode permanecer na área de trabalho da Direção de Serviços envolvida no projeto.



O ficheiro *MS Project* e o *SharePoint* funcionam de forma articulada e alimentam a ferramenta de agregação de informação e reporte (o *Power BI*), que integra os dados do conjunto de projetos/contratos, e permite criar relatórios (*dashboards*) interativos e dinâmicos, com informação atualizada sobre o projeto/contrato e o conjunto dos projetos (podendo agregar por investimento ou para o conjunto dos investimentos).

Os *dashboards* pretendem fornecer sínteses da informação relevante quanto à execução física e financeira dos projetos/contratos, podendo também ser usados para mostrar o detalhe da execução e para pesquisar a informação carregada a partir do *SharePoint* e do *MS Project* (atualizada diariamente).

A metodologia que está definida serve de orientação para todos os contratos celebrados para os investimentos PRR, sob a responsabilidade da eSPap, salientando-se as seguintes especificidades:

- ◆ o fornecedor é responsável pela parte teórica da metodologia de PM², enquanto a eSPap é responsável pelo suporte tecnológico (disponibilização das soluções informáticas);
- ◆ para cada contrato, existe um gestor do lado do fornecedor, que efetua a validação e acompanhamento técnico do projeto, e outro do cliente (eSPap), que reporta à gestão interna e efetua o acompanhamento da gestão de riscos e de problemas;
- ◆ o gestor do cliente ajusta a metodologia de acordo com as necessidades específicas do contrato, designadamente, definindo quais os modelos a utilizar e o detalhe mínimo de informação a produzir;
- ◆ define quais os modelos a preencher pelo fornecedor¹ que serão validados pela equipa da eSPap.

¹ Por exemplo, o plano do projeto e o manual do projeto ("*Project Handbook*"), que constituem o planeamento detalhado do projeto.

ANEXO 11 – SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES NO ÂMBITO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEO

Âmbito e destinatário	Recomendação	Apreciação	Estado
Plano de implementação da LEO, modelo de governação e recursos humanos			
UnILEO	6 (Relatório 8/2018) Constitua as equipas indispensáveis ao desenvolvimento dos projetos do Plano de implementação da LEO, de forma a assegurar a sua execução tempestiva.	A designação dos coordenadores e a constituição formal das equipas de trabalho da DGO e da UnILEO, para a concretização dos projetos da Reforma, ocorreu a 30/06/2023. Não obstante, tal como assinalado pela UnILEO, a escassez de recursos humanos especificamente alocados à Reforma e a reduzida atratividade de carreiras criam constrangimentos ao desenvolvimento dos projetos.	Parcialmente implementada
UnILEO	7 (Relatório 8/2018) Promova junto das entidades competentes a designação formal dos membros das equipas dos Gabinetes da UnILEO.	Pese embora o previsto na Lei, a designação formal dos membros do Gabinete Técnico nunca foi devidamente formalizada e ao nível do Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos não está concluída.	Parcialmente implementada
MF	1 (Relatório 25/2019) 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.	O MF considera a recomendação parcialmente implementada e referiu que, em cumprimento do estabelecido no art. 9.º do DL 77/2016, de 23/11, na sua redação atual, a gestão técnica da reforma está a ser assegurada pela UnILEO, DGO e eSPap, acrescentado que em 2024, a formalização do Gabinete Técnico deve avançar para promoção da reunião semestral de apresentação de ponto de situação da evolução da Reforma. Apesar dos progressos assinalados, subsistem deficiências ao nível da gestão técnica dos trabalhos da Unidade porquanto o representante da eSPap, apesar de participar regularmente nas reuniões, não está formalmente designado (contrariamente ao previsto na Lei) e subsistem falhas na constituição dos Gabinetes da UnILEO.	Parcialmente implementada
MF	1 (PCGE 2019) No âmbito da redefinição da estratégia de médio prazo, assegure de forma tempestiva a: (i) reformulação do Plano de implementação da LEO em função da calendarização prevista na Lei 41/2020, de 18/08; (ii) definição do modelo de governação da UnILEO e designação dos responsáveis pela liderança dos processos nos diversos níveis da tomada de decisões; (iii) disponibilização dos meios (humanos, organizativos e de suporte informativo) à UnILEO em articulação com as demais entidades públicas; (iv) monitorização e controlo do Plano de implementação da LEO.	O MF considerou a recomendação parcialmente implementada, apreciação que se confirma nos pontos 1 e 2 do presente relatório, mostrando-se que a calendarização prevista não está a ser integralmente cumprida.	Parcialmente implementada
MF	1 (PCGE 2021) Apresente um plano detalhado e realista – que inclua a programação das várias etapas de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, com identificação de metas e produtos intermédios (por projeto), de forma a assegurar a sua monitorização e introdução de eventuais medidas corretivas – e demonstrativo de um compromisso com os respetivos prazos.	O MF considerou a recomendação parcialmente implementada, apreciação que se confirma: o atual plano de implementação da LEO identifica, para cada dimensão da Reforma, os respetivos projetos e investimentos incluídos em sede de PRR, com detalhe ao nível das principais ações a desenvolver e respetiva calendarização, decisões a tomar, entregáveis concluídos e em curso, aspetos relevantes, riscos associados e metas intermédias. Porém, a ausência de aprovação formal do plano e o baixo grau de execução dos projetos que o concretizam traduzem um ritmo de progresso muito aquém do definido, levando a UnILEO a admitir que tanto os calendários da LEO como os do PRR são de difícil cumprimento.	Parcialmente implementada



Âmbito e destinatário	Recomendação	Apreciação	Estado
Implementação da ECE			
MF	<p>14 (PCGE 2017, reiterada no Relatório 13/2019) 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.</p> <p>3 (Relatório 25/2019) 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.</p>	<p>O MF considerou a recomendação parcialmente implementada, porém, os trabalhos desenvolvidos até ao presente não permitem concretizar versões de teste: a informação incluída no OE 2023 e 2024 sobre a ECE tem um âmbito e utilidade muito limitados, na medida em que se cinge a um mapa de receitas e despesas orçamentais, ainda sem ligação aos circuitos de receita e despesa. O MEF, em contraditório, contestou esta asserção, salientando a importância do mapa informativo 19 apresentado nos OE 2023 e 2024 para a delimitação operacional de âmbito das operações específicas relativas a responsabilidade do Estado enquanto ente soberano e que a ligação das mesmas com os fluxos é assegurada na execução elementar em cada serviço. Podendo ser um desenvolvimento essencial para a concretização da ECE, não se pode considerar a informação incluída nos OE 2023 e 2024 como útil para apreciar a atividade financeira do Estado. Apesar dos progressos assinalados pelo MEF, em contraditório, na implementação e configuração da solução tecnológica que garante a criação de interfaces para receber a informação, orçamental e financeira, dos sistemas de informação de um conjunto alargado de entidades (os agentes do Estado), esta carece de uma indispensável fase de testes, que permita validar procedimentos e valores, bem como efetuar os ajustamentos que se revelem necessários.</p>	Não implementada
Unileo	<p>3 (Relatório 23/2017) 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.</p>	<p>A Unileo produziu relatórios trimestrais com o ponto de situação das reformas em curso, identificando os principais riscos subjacentes ao incumprimento do âmbito e do prazo de implementação da ECE e participa das reuniões mensais de <i>Steering Committee</i> de acompanhamento da implementação dos projetos integrados no PRR. Porém, a avaliação dos trabalhos desenvolvidos e dos riscos associados não se faz acompanhar das medidas corretivas necessárias para acautelar os atrasos e constrangimentos ocorridos na implementação da Entidade.</p>	Parcialmente implementada
Unileo	<p>4 (Relatório 23/2017) 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.</p>	<p>A Unileo procedeu à apreciação trimestral sobre a implementação dos projetos da Reforma da LEO, onde se inclui o acompanhamento do projeto da ECE. Tratando-se de um projeto integrado no PRR, as atividades conducentes à sua execução são também objeto de acompanhamento mensal, no âmbito dos serviços de PMO contratados pela eSPap.</p>	Implementada
Unileo	<p>5 (Relatório 23/2017) 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.</p>	<p>Há progressos a assinalar, designadamente a publicação de regulamentação, a identificação das entidades que atuam como agentes do Estado (patente nas instruções da DGO aplicáveis à execução orçamental de 2024 (Circular 1409-Série A, de 22/04/2024, pontos 209 e 210) e a conclusão do modelo conceitual (que define as componentes da Entidade e a responsabilidade de quem as executa). Porém, a operacionalização da ECE e o desenvolvimento da solução tecnológica de reconhecimento das suas operações carecem de uma identificação mais exaustiva das entidades que atuam em nome e por conta do Estado e o seu envolvimento nas soluções a adotar.</p>	Parcialmente implementada
Unileo	<p>2 (Relatório 16/2020) Seja garantida a articulação das entidades na conceção de uma estratégia para a integração da informação relativa aos imóveis na Entidade Contabilística do Estado, nas vertentes de inventário e fluxos e quanto à definição de tarefas e responsabilidades dos intervenientes.</p>	<p>Esta articulação ainda não é possível, uma vez que a identificação de entidades que administram o património imobiliário do Estado não está concluída (da circular 1409/2024, ponto 209, consta a Estamo e outras). Por outro lado, a competência para a gestão integrada do património imobiliário do Estado passou para a Estamo em 25/07/2023, a qual deve assegurar a execução do investimento previsto no PRR, que visa desenvolver e implementar um sistema de informação de gestão do património imobiliário público, não estando (a 21/05/2024) ainda assinado o contrato de beneficiário final.</p>	Não implementada

Âmbito e destinatário	Recomendação	Apreciação	Estado
Revisão de Normativos legais			
UniLEO	5 (Relatório 22/2017) 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.	O MF e a UniLEO têm defendido que a revisão dos normativos legais que se mostrem necessários à concretização da LEO será efetuada com a implementação dos projetos que integram as dimensões da reforma e em articulação com a contratualização do PRR. O Tribunal faz notar que determinados projetos, como a orçamentação por programas, deveriam ser objeto de regulamentação prévia, ajustando-se o planeamento dos projetos ao quadro legal. A ausência dessa regulamentação constitui um fator de risco que poderá exigir alterações ao modelo de orçamentação em desenvolvimento.	Parcialmente implementada
Governo	1 (PCGE 2018) Recomenda-se ao Governo que, no contexto do planeamento quanto à implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental, previsto para o final do primeiro trimestre de 2020, sejam acauteladas as várias recomendações do Tribunal, em particular, (...) o processo de revisão e desenvolvimento do quadro legal.		Parcialmente implementada
Implementação da LEO			
MF	2 (PCGE 2019) Promova: (i) o desenvolvimento do quadro legal necessário à operacionalização da orçamentação por programas; (ii) a definição de metodologias de estimativa e afetação de custos às políticas públicas; (iii) a fixação de critérios que permitam harmonizar a apresentação dos resultados (quanto aos conceitos utilizados e conteúdo); (iv) o estabelecimento de indicadores de medida e metas para os objetivos de política, de forma consistente em todos os Programas Orçamentais e coordenada com os diversos documentos de política orçamental.	Apesar dos atrasos verificados, o alargamento do projeto piloto e a respetiva integração no processo orçamental (cfr. circular 1408/2023, pontos 112 e seguintes) constituem sinais positivos para o processo de orçamentação por programas. Porém, a ausência de regulamentação (em circuito legislativo desde 2021) e de uma metodologia aprovada constituem fatores de risco, que podem exigir alterações ao modelo de orçamentação em desenvolvimento e envolver encargos adicionais com ajustamentos subsequentes dos sistemas de informação presentemente desenvolvidos e parametrizados.	Parcialmente implementada

Fonte: Relatórios de auditoria e Pareceres sobre a Conta Geral do Estado do Tribunal de Contas sobre o acompanhamento do processo de implementação da LEO e do SNC-AP.



ANEXO 12 – SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES NO ÂMBITO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP

Destinatário	Recomendação	Apreciação	Estado
MF	1 (Relatório 6/2017) 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.	O SNC-AP insere-se num processo extenso de reforma da administração financeira do Estado, previsto na LEO, não estando ainda assegurada a sua total implementação, com destaque para a operacionalização da ECE, que se encontra num estado muito incipiente, definição do modelo e das políticas de consolidação (com impacto na informação a prestar em SNC-AP pelas entidades), que não foram ainda aprovados e implementação da solução de consolidação, para a qual o concurso público da aquisição se encontra pendente de lançamento.	Parcialmente implementada
MF	2 (Relatório 6/2017) A revisão e atualização do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado.	A LEO e o SNC-AP apontam para que o modelo de controlo interno do Estado deva ser reforçado ao nível da própria entidade (controlo interno, contabilista público, certificação de contas por ROC), visando, entre outros objetivos, garantir a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos, a fiabilidade da informação produzida, bem como o controlo das aplicações e do ambiente informático. Apesar de a UniLEO e a DGO terem estabelecido contactos com a IGF no sentido de constituição de equipa conjunta para emissão de Manual com <i>guidelines</i> de controlo interno do Estado, o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado continua pendente de revisão e atualização.	Não Implementada
MF	3 (Relatório 6/2017) 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.	Apesar de estar prevista a publicação do manual de políticas contabilísticas do SNC-AP e a atualização da norma técnica 1/2017, esta visa assegurar o reporte da informação contabilística dos sistemas locais para um sistema central, não garantindo a correção das operações subjacentes, nem a capacidade de as entidades da administração pública contratarem as soluções técnicas mais adequadas e fiscalizarem o seu desenvolvimento.	Não implementada
MF	4 (Relatório 6/2017) 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.	O MF informou que está em curso proposta de revisão normativa quanto ao enquadramento em regime simplificado das situações que se constituem como constrangimentos, o que não resolve as dificuldades das entidades de pequena dimensão em assegurar o cumprimento do normativo contabilístico, por não disporem de recursos humanos especializados.	Não implementada
MF	1 (Relatório 22/2017) 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.	O SNC-AP insere-se num processo amplo de reforma da administração financeira do Estado previsto na LEO que, relativamente à Conta Geral do Estado, deverá culminar com a produção de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas. Considerando o que ainda é necessário fazer (designadamente, operacionalizar a ECE, definir o modelo e as políticas de consolidação – com impacto na informação a prestar em SNC-AP pelas entidades – e implementar uma solução de consolidação), as entidades envolvidas necessitam dos meios adequados, sendo de salientar, a escassez (e instabilidade) de recursos humanos qualificados e as dificuldades de contratação e de retenção de talento, assinaladas pelas entidades auscultadas (UniLEO, DGO e eSPap).	Não implementada
MF	3 (Relatório 22/2017) A nomeação da entidade responsável pela preparação de contas consolidadas.	O Despacho 4162/2023, de 04/04, criou, no âmbito da DGO, a Unidade de Prestação de Contas Públicas, à qual compete, designadamente, coordenar o processo de preparação da prestação das contas do Estado e assegurar as divulgações legalmente previstas.	Implementada



Destinatário	Recomendação	Apreciação	Estado
MF	4 (Relatório 22/2017) A sensibilização das entidades e respetivos dirigentes para a importância da implementação do SNC-AP e para a necessidade de uma abordagem integrada do respetivo processo de transição.	As instruções da DGO aplicáveis à execução orçamental de 2024 (Circular 1409-Série A, de 22/04/2024, ponto 211) promovem o dever de prestação de informação das entidades, prevista na Norma Técnica 1/2017, da UNILEO e apontam no sentido de serem promovidas comunicações junto das entidades Gestoras dos Programas Orçamentais, a fim de se avaliar o ponto de situação e identificar dificuldades e melhorias à prestação de informação. Porém, continua a não ser suficiente para evitar as fragilidades que têm sido identificadas na transição para o SNC-AP e assegurar a conclusão do processo, que exige, para além da adequação dos sistemas informáticos, a revisão de processos e procedimentos internos, que dependem do envolvimento ativo dos dirigentes.	Parcialmente implementada
UniLEO	6 (Relatório 22/2017) Assegurar o desenvolvimento atempado dos módulos críticos para a implementação do SNC-AP e cumprimento da LEO.	Em 2022 foi celebrado um contrato entre a eSPap e a AXIANSEU II Digital Consulting, SA com vista à definição da <i>Enterprise Architecture</i> para suporte à implementação da LEO, que permitiu efetuar um levantamento dos processos existentes na AP para todas as fases do ciclo de gestão das finanças públicas nas diferentes óticas, com identificação dos intervenientes para cada uma das funções envolvidas. Este levantamento facilita a identificação dos processos a montante e a jusante que deverão ser alvo de atualização para acomodar os desenvolvimentos aplicativos necessários. Verifica-se, assim, que foi dado um passo importante para a definição da arquitetura técnica de referência dos sistemas, visando o lançamento de procedimentos aquisitivos sistemas centrais do MF.	Parcialmente implementada
MF	4 (Relatório 8/2018) 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.	O MF informou que se prevê o reforço, em 2024, das interações com as entidades coordenadoras dos programas orçamentais para identificar dificuldades e melhorias na prestação da informação.	Parcialmente implementada
UniLEO	2 (Relatório 13/2019) 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.	Apesar de terem ocorrido alterações estruturais tempestivas, designadamente, ao nível do OE, permitindo a atempada parametrização do orçamento e subsequente execução, o normativo legal do SNC-AP e as regras de reporte ao S3CP não foram revistas, nem foram criados procedimentos de salvaguarda ou avaliação de eventuais impactos retroativos.	Parcialmente implementada
UniLEO	4 (Relatório 13/2019) Reforçar o acompanhamento do processo de implementação do SNC-AP e da LEO com reuniões periódicas envolvendo os diversos atores.	A UniLEO promoveu reuniões pontuais com várias entidades, entre elas, as entidades coordenadoras dos programas orçamentais, IGCP, IGF, DGAL, DGTF e GPEARL. Não obstante, um processo de reforma desta natureza, que permita assegurar a correta transição para o SNC-AP, exige reuniões de trabalho periódicas e regulares envolvendo os diversos atores, a fim de promover a partilha de experiências, identificação de dificuldades e adoção de soluções comuns.	Parcialmente implementada

Fonte: Relatórios de auditoria e Pareceres sobre a Conta Geral do Estado do Tribunal de Contas, sobre o acompanhamento do processo de implementação da LEO e do SNC-AP.



ANEXO 13 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES

Ministro de Estado e das Finanças	83
Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e Direção Geral do Orçamento	90
Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública	91



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	08/08/2024	Nº: 586/2024 ENT.: 3809/2024 PROC. Nº: 32.03	05/09/2024

ASSUNTO Auditoria à Reforma das finanças públicas com financiamento PRR (2023) - Exercício do contraditório

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de remeter a seguinte pronuncia.

O Ministério das Finanças sublinha a relevância da presente auditoria no quadro de uma visão estratégica e integrada que ao longo dos anos tem vindo a ser privilegiada na implementação da Reforma Financeira do Estado.

O desenvolvimento deste projeto cuja dimensão tecnológica e funcional se reveste de extrema exigência apenas tem sido possível com base num compromisso claro com a eficiência e a boa gestão dos recursos públicos, no âmbito desta Reforma.

Este Ministério reafirma ainda o foco e compromisso em criar as condições favoráveis em todo o ecossistema da Reforma, que contribuam para os resultados deste projeto no âmbito temporal da sua execução, bem como a longo prazo.

As observações e recomendações das auditorias desse Tribunal têm dado um contributo decisivo para a melhoria de processos e para fortalecer as práticas financeiras da administração pública.

Em seguida, apresentamos nossa posição em relação aos pontos destacados, acompanhada das ações corretivas já implementadas e/ou previstas, sempre em consonância com os princípios de rigor e responsabilidade que norteiam o nosso trabalho.



A nossa pronúncia incide essencialmente sobre os aspetos apontados pelo Tribunal de Contas que, não dando total expressão ao esforço técnico que Ministério das Finanças tem vindo a empregar nesta Reforma, e aos relevantes resultados alcançados, podem encontrar-se em dissonância com o real alcance que os trabalhos até agora desenvolvidos têm tido, bem como com a expressão dos mesmos no quadro do reporte de cumprimento de marcos e metas à Comissão Europeia no âmbito do PRR.

Colocamo-nos desde já à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais, e para o que sejam elementos adicionais que esse Tribunal identifique como favoráveis a melhorias contínuas no âmbito desta Reforma.

Sublinhamos ainda que o Ministério das Finanças manifesta a sua total disponibilidade para analisar qualquer questão em maior profundidade e colaborar com a auditoria para assegurar que todas as informações relevantes sejam consideradas.

O novo modelo de governação não assegura um alinhamento entre a UniLEO, a DGO e a eSPap, apesar de uma visão comum quanto aos objetivos da Reforma (ponto 1.1)

Esta observação do Tribunal não nos parece considerar o facto de que as competências e papel de intervenção de cada entidade que integra os trabalhos da UniLEO e do PRR, estão já legalmente estabelecidos, nas leis orgânicas das entidades, no diploma da UniLEO e nos modelos de responsabilidades definidos.

A esta arquitetura legal acresce uma clara orientação para a minimização dos riscos que inevitavelmente decorrem de uma dinâmica de implementação de projeto que envolve múltiplas instâncias cuja mediação é, de facto, assegurada quer em sede de reuniões de projeto, quer na produção de diversos materiais informativos que são, sempre que necessário, submetidos superiormente com vista a agilização de decisões e desbloqueio de pontos de críticos.

A conciliação de posições entre os parceiros resulta da dinâmica natural e da troca de pontos de vista, para construção de soluções, que se revelam necessárias na atual fase de implementação da reforma e para a obtenção de soluções tecnológicas que satisfaçam as necessidades do Ministério das Finanças, no alcance dos objetivos de reforma das Finanças Públicas.

Estas interações, ainda que possam prejudicar os tempos previstos de etapas pontuais, têm-se refletido num progressivo alinhamento no que respeita à informação orçamental e financeira

necessária para o cumprimento das disposições da LEO execução do PRR e na gestão sustentável das finanças públicas.

Escassez de recursos humanos especificamente alocados à Reforma e instabilidade criam constrangimentos ao desenvolvimento dos projetos. (ponto 1.2)

O recrutamento e retenção de recursos humanos a alocar à Reforma obedece a uma dinâmica própria, em função da exigência das diferentes fases do projeto. Em permanência, o capital de conhecimento técnico que caracteriza os recursos humanos que têm sido alocados à Reforma tem permitido aprofundar as soluções desenvolvidas e potenciar o alcance das mesmas, contribuindo para a sua dimensão qualitativa.

Tem sido possível realizar alguns recrutamentos no âmbito do PRR, bem como mobilizar alguns recursos de perfil sénior para as tarefas mais críticas pelo que não se considera que a questão dos recursos humanos tenha até agora criado instabilidade. Reconhecemos, no entanto, que tendo em conta a dimensão dos trabalhos em curso, existe uma necessidade de reforço dos Recursos Humanos alocados à Reforma.

Somos, porém, conscientes de que é essencial continuar a priorizar as tarefas críticas, otimizar a alocação das competências disponíveis, e encontrar soluções alternativas para mobilizar especialistas sempre que tal se revele necessário nas diferentes etapas.

Existe um plano operacional compatibilizado com os investimentos do PRR a executar até 2027. Porém, sem a aprovação formal da tutela, não sinaliza o compromisso e a liderança necessários a um processo transversal desta natureza. (ponto 2.1.)

Relativamente ao plano e cronograma dos projetos de reforma elaborado pela atual coordenação da UNILEO em 2023, o mesmo foi apresentado junto do Tribunal pelo Gabinete de S. Exa. o Sr. Ministro das Finanças, (Ofício n.º 600/2023 de 28/06/2023), a no âmbito de contraditório ao Relatório de Auditoria ao processo de preparação da CGE 2023 (Relatório N.º 9/2023), afigurando-se que tal facto presume o acordo da Tutela e a aprovação tempestiva do mesmo.

Mesmo depois de uma recalendarização com desvios significativos, ainda só se gastou 2,5% dos 122 M€ previstos e O cumprimento dos 19 marcos associados à Reforma garante apenas a criação de condições operacionais. Mesmo assim, verificam-se atrasos no cumprimento dos marcos. O calendário previsto para a execução da Reforma é irrealista. (ponto 2.2. e 2.3.)



Não se afigura que as recalendarizações, as quais tiveram o acordo de todas as instâncias envolvidas, incluindo da Comissão Europeia e, nesse sentido, foram coletivamente reconhecidas como pertinentes e necessárias, tenham colocado em causa, só por si, a dinâmica de absorção de verbas.

Esta Reforma é por todos os intervenientes encarada como um ativo. Um investimento numa solução global, robusta e estruturada, capaz de responder às necessidades do Ministério das Finanças em matéria de reporte orçamental e financeiro.

O calendário de implementação não é tributário apenas da execução da despesa, mas também dos resultados concretos alcançados, os quais têm vindo a ser reportados às instâncias que acompanham o PRR, sem observações de relevo.

Face aos condicionalismos que coletivamente têm existindo ao longo de toda a implementação da Reforma (crise Covid, conflitos bélicos, impactos inflacionistas, mudanças nos ciclos governativos), considera-se que o alinhamento da Reforma tem permanecido robusto, embora consideremos que se mantém uma total flexibilidade para proceder aos ajustamentos de calendário que se mostrem necessários, e que sejam por todos os intervenientes reconhecidos como pertinentes e favoráveis à trajetória de implementação da Reforma.

Reportando-nos à figura 1 da página 11, intitulada “Fases de implementação da LEO e desenvolvimentos em curso, por exercício orçamental”, face ao grafismo utilizado, tipologia de legenda e algumas omissões de informação relevante, que se densificam de seguida, considera-se que a mesma pode induzir em erro quanto ao progresso da implementação da LEO:

- A referência do ano 2021 “Inclusão de novos mapas orçamentais a LOE”, referido “Mapas 1 a 14 inseridos na Lei do Orçamento do Estado (LOE)” para 2021 é parcial quanto ao âmbito disponibilizado.

Para além destes 14 Mapas, sujeitos a votação na Assembleia da República, foi disponibilizada, em sede de Orçamento, informação muito relevante, designadamente os 29 mapas dos “Desenvolvimentos Informativos”, e o detalhe adicional ao nível dos “Desenvolvimentos orçamentais”, dando expressão do orçamento de receita para os Serviços Integrados.

Ademais, a figura é, neste âmbito, ainda omissa quanto à apresentação dentro do prazo em 2022 dos mapas da CGE (com mapas aditados/alterados face à alteração do Orçamento) e do reporte trimestral à Assembleia da República (7 mapas), na sequência das alterações ao



Orçamento do Estado impulsionadas pela LEO, traduzindo um esforço muito significativo na implementação da mesma.

- Relativamente ao “Programa orçamental piloto” apresentado em 2022, a legenda indica “não foram cumpridos os objetivos do piloto”.

Contudo, a afirmação não reflete que o programa Piloto não se esgotou em 2022, tendo a implementação do mesmo prosseguido, encontrando-se ainda em curso, evoluindo em termos da validação do modelo, e permitindo a definição progressivamente mais consistente dos respetivos requisitos.

Por outro lado, tanto quanto é nosso entendimento, a alteração à LEO pela Lei n.º 41/2020 criou condições para novas datas do Piloto, cuja avaliação não se pode assim esgotar no ano de 2022, mais ainda quando foi acordado, no âmbito e com as instâncias de governação do PRR, o prazo do 4.º Trimestre de 2023, que foi cumprido, com apresentação do correspondente Relatório à Comissão Europeia.

Relativamente à “Regulamentação da orçamentação por programas”, não obstante não ter ainda sido publicada em Diário da República, tem sido alvo de Instruções da Direção Geral do Orçamento, e tem neste momento um avanço, em curso no OE 2025.

- Relativamente à “Adaptação dos demais programas orçamentais à orçamentação por programas” no ano de 2023 e “Implementação da orçamentação por programas no OE” no ano de 2024 identificadas na figura como “em incumprimento / impossível cumprir”, não nos parece que possa fazer-se uma tal categorização uma vez que, como referido, a implementação do Piloto tem tido continuidade, não obstante a mudança de elenco governativo, mantendo-se o empenho em aprofundar a nova estrutura orçamental e de coleta de indicadores associados a objetivos de política.

- Quanto à “Inclusão da ECE no OE” em 2023, referenciada pelo Tribunal como “em incumprimento / impossível cumprir”, a mesma pode induzir em erro.

Em 2023 foi apresentado o Mapa Informativo 19 no OE de 2023 com as despesas e receitas do âmbito então identificado para a ECE, constituindo um avanço muito significativo de delimitação operacional de âmbito das operações específicas relativas a responsabilidade do Estado enquanto ente soberano, sendo que a ligação das mesmas com os fluxos é assegurada na execução elementar em cada serviço.

Em 2024 foi apresentada uma nova versão trabalhando o âmbito dos Fundos Europeus.



Assim, parece-nos desajustada a afirmação relacionada constante da página 72:

“O MF considerou a recomendação parcialmente implementada, porém, os trabalhos desenvolvidos até ao presente não permitem concretizar versões de teste: a informação incluída no OE 2023 e 2024 sobre a ECE tem um âmbito e utilidade muito limitados, na medida em que se cinge a um mapa de receitas e despesas orçamentais, ainda sem ligação aos circuitos de receita e despesa”

Sobre esta afirmação cabe ainda realçar que o trabalho progressivo e cauteloso desenvolvido neste sentido pelos técnicos do Ministério das Finanças prima pela minúcia, exigida neste tipo de abordagem técnica e revela o cuidado em obter informação rigorosa, atenta a sensibilidade da informação em causa para a República Portuguesa.

Por outro lado, não obstante, não ter sido alterada a data na LEO quanto ao prazo da ECE, o mesmo foi alterado no âmbito do PRR para junho de 2024. Assim, a informação relacionada constante do quadro 5 da página 27 relativa à implementação da Entidade Contabilística Estado, a qual indica como status “Não completo”, deveria, em nosso entender, classificar-se com “Dentro do Prazo”.

Salienta-se o esforço em contínuo dos técnicos do Ministério das Finanças na configuração da solução entre setembro de 2023 e junho de 2024 para apropriação de informação registada de operações do Estado, constando do Relatório, apresentado à Comissão Europeia para efeitos do cumprimento do Marco A 1237 relativo à implementação da ECE, no prazo do 2.º Trimestre de 2024, assumido pela Comissão Europeia.

Qual o impacto na Reforma? Um resultado ainda só instrumental, subsistindo riscos na operacionalização das soluções tecnológicas (ponto 3.1.2.)

No que respeita à atividade realizada em 2023 no âmbito do plano apresentado, afigura-se que a referência incluída no relato em apreço pode não evidenciar de forma clara todo o elenco de trabalhos e atividades desenvolvidas, no âmbito de cada uma das dimensões da reforma, e levadas a cabo pelas entidades.

Considerando o período da auditoria, que abrange os anos 2021 a 2023, parece-nos significativo o incremento de atividade, a produção documental e a recuperação de trabalhos que se tem vindo a desenvolver, com particular destaque em 2023, com resultados (produtos concluídos em 2023) nas



diferentes dimensões da reforma (igualmente patente no extenso acervo documental disponibilizado ao Tribunal no âmbito da auditoria em apreço).

Contrato “Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro” (ponto 3.2)

Os entregáveis aprovados no âmbito do contrato celebrado cumpriram a finalidade do contrato, tendo as entidades responsáveis pela implementação da LEO dado cumprimento ao Marco PRR associado à definição do modelo de controlo orçamental e económico-financeiro, previsto para dezembro de 2022, tendo sido já desenvolvido pela DGO/UNILEO, em linha com o planeamento estabelecido, um trabalho significativo e abrangente do ponto de vista da sua operacionalização no âmbito do projeto.

A operacionalização dos processos decorrentes do modelo de controlo deverá acontecer em linha com o planeamento estabelecido, após a aquisição da solução tecnológica.

Contrato “Project Management Office” (ponto 3.5)

Considera-se que, ainda que esteja pendente análise final conjunta e aprovação formal, tal não tem prejudicado os trabalhos ao nível de gestão de projeto já que a mesma tem ocorrido nos moldes acordados e tem permitido identificar pontos de melhoria que têm sido incorporados nos ajustamentos de planeamento necessários. Ademais, tem-se garantido em cada momento a existência de um plano atualizado e do ponto de situação e das etapas da reforma, com informação tempestiva.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete



Bruno Proença ✓

Cc: SEAO

Exm^a Senhora

[REDACTED]
Auditora Coordenadora
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. da República, n.º 65
1050-089 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	Data: 5 set 2024
E-mail de 07/08/2024	7 ago 2024	Ofício n.º 254/DIRC/GPCIQ/2024 Processo SGD: P4267/2024 Temática: <i>Prestação de Contas - Ações de controlo externo</i>	Ref.º Emissor:

Assunto: Auditoria do Tribunal de Contas: A Reforma das Finanças Públicas com financiamento PRR (2023)

No que respeita ao pedido de exercício do contraditório, por parte da UNILEO e da DGO, ao relatório desse digníssimo Tribunal relativo à auditoria realizada à “*Reforma das Finanças Públicas com financiamento PRR (2023)*”, serve o presente ofício para informar que, dada a abrangência das matérias, o referido contraditório será integrado na resposta do Ministério das Finanças.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor-Geral,
e Coordenador da UNILEO



Mário Monteiro

De: César Pestana [REDACTED]
Enviado: 5 de setembro de 2024 17:46
Para: Tribunal de Contas - DAI
Cc: [REDACTED]
Assunto: RE: Auditoria à Reforma das finanças públicas com financiamento PRR (2023) - Contraditório - eSPap

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 pronúncia sobre o teor do documento “A Reforma das Finanças Públicas com Financiamento PRR (2023)”, vimos por este meio dar boa nota do conteúdo e das recomendações do Tribunal, que agradecemos, e informar que os contributos da ESPAP I.P. foram remetidos e serão considerados na resposta integrada de Sua Excelência o Senhor Ministro de Estado e das Finanças.

Com os meus melhores cumprimentos,

César Pestana
Presidente do Conselho Diretivo
Tel.: (+351) 214 723 300



Av. Leite Vasconcelos, 2
2614-502, Alfragide - Portugal
www.espap.gov.pt



AVISO DE CONFIDENCIALIDADE

Esta mensagem é confidencial e reservada apenas ao conhecimento da(s) pessoa(s) nela indicada(s) como destinatária(s). Se não é o seu legítimo destinatário, solicitamos que não faça qualquer uso do respetivo conteúdo e proceda à sua destruição, notificando o remetente.