

Auditoria à implementação da LEO e
do SNC-AP – seguimento de
recomendações

RELATÓRIO N.º 14/2021

2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS



PROC. N.º 14/2021

2.ª SECÇÃO

FICHA TÉCNICA

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

ÍNDICE

1. SUMÁRIO.....	5
2. INTRODUÇÃO.....	8
2.1. OBJETO, ÂMBITO E METODOLOGIA.....	8
2.2. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	9
3. ENQUADRAMENTO.....	10
3.1. CALENDÁRIO.....	10
3.2. RESPONSÁVEIS.....	12
3.3. APRECIÇÃO NOS RELATÓRIOS DO TRIBUNAL (2016-2020).....	14
4. SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES.....	19
4.1. IMPLEMENTAÇÃO DA LEO.....	19
4.2. TRANSIÇÃO PARA O SNC-AP.....	29
5. A LEO NO PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA.....	36
6. INFORMAÇÃO SUPERVENIENTE.....	41
7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	43
8. EMOLUMENTOS.....	43
9. DECISÃO.....	43
ANEXO 1 – CRONOGRAMAS DO PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEO.....	48
ANEXO 2 – APRECIÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES.....	50
ANEXO 3 – PRAZOS PREVISTOS NA LEO E CALENDARIZAÇÃO NO PRR.....	52
ANEXO 4 – GERFIP: INFORMAÇÃO MENSAL E PRESTAÇÃO DE CONTAS – MAPAS GERADOS.....	53
ANEXO 5 – PROGRESSOS SETORIAIS NOS SISTEMAS INFORMÁTICOS.....	57
ANEXO 6 – PRINCIPAIS RESULTADOS DAS AUDITORIAS DA IGF.....	59
ANEXO 7 – PONTO DE SITUAÇÃO SETORIAL NA IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP.....	60
ANEXO 8 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES.....	63



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Relatórios e Pareceres sobre a CGE – implementação da LEO e SNC-AP.....	14
Quadro 2 – Eixos e áreas de atuação do PRR centrais para a implementação da LEO.....	36
Quadro 3 – Investimentos e projetos do PRR centrais para a implementação da LEO	38
Quadro 4 – Plano de implementação e PRR, no âmbito da LEO.....	39
Quadro 5 – PRR - Procedimentos de contratação já iniciados.....	41
Quadro 6 – Implementação da LEO – Relatório do Ministério das Finanças – 1.º semestre de 2021	42
Quadro 7 – Cronograma do plano de implementação da LEO (junho 2017).....	48
Quadro 8 – Cronograma do plano de implementação da LEO (março 2018).....	49
Quadro 9 – Recomendações no âmbito da implementação da LEO.....	50
Quadro 10 – Recomendações no âmbito da implementação do SNC-AP.....	51
Quadro 11 – Compatibilização dos prazos previstos na LEO com a calendarização inserida no PRR.....	52

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Orçamento e execução da despesa da UniLEO (2017 a 2020).....	15
Gráfico 2 – Evolução das contas prestadas em SNC-AP (até 30/09/2021).....	30

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Fases de implementação da LEO, por exercício orçamental.....	11
---	----

1. SUMÁRIO

1. A reforma das finanças públicas iniciada em 2015 pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e pelo Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) encontra-se alinhada com as melhores práticas internacionais de contabilidade e relato e constitui um avanço essencial à prática atual de gestão financeira pública em Portugal. A reforma concretiza-se essencialmente ao nível de três domínios: um novo processo orçamental com a orçamentação por programas e a orçamentação plurianual reformuladas, uma nova Conta Geral do Estado (CGE) que inclua demonstrações financeiras com informação completa sobre as responsabilidades e os ativos do Estado e um novo modelo de gestão de tesouraria. Estes são instrumentos necessários à melhoria da transparência e da *accountability* e passos essenciais para dotar as gerações futuras de instrumentos credíveis e catalisadores de uma gestão para a sustentabilidade das finanças públicas.
2. A auditoria teve por objeto o seguimento das recomendações efetuadas pelo Tribunal aos processos de implementação da LEO e do SNC-AP no âmbito do acompanhamento realizado pelo Tribunal desde 2016 e divulgado em 7 relatórios de auditoria e em 3 Pareceres sobre a CGE, dando-se também conta, nesta sede, da inclusão dos projetos no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).
3. A Lei de 2015 definiu um prazo ambicioso, estabelecendo que o novo regime se aplicaria plenamente ao exercício orçamental de 2019, porém este prazo foi adiado já em duas revisões da LEO e, presentemente, prevê-se uma execução faseada, a concluir com a apresentação de demonstrações financeiras previsionais no OE 2027.

O plano de implementação da LEO de junho de 2017, reprogramado em 2018, previa 31 projetos organizados em seis eixos. Porém, este relatório vem evidenciar que passados 6 anos, e mesmo mantendo sólido o compromisso com a prossecução da reforma, o grau de execução dos projetos que a concretizam é baixo e traduz um ritmo de progressos aquém do definido. O PRR, aprovado em julho 2021, veio dar um novo impulso ao financiar a generalidade dos projetos identificados desde o início da reforma. No entanto, a programação incluída em sede de PRR ocorre sem que o Ministério das Finanças tenha dado conhecimento da avaliação dos trabalhos já desenvolvidos, dos constrangimentos ocorridos e riscos potenciais e da nova calendarização com a introdução de medidas corretivas, uma vez que muitas das circunstâncias se mantêm inalteradas, tal como demonstrado ao longo deste relatório e abaixo sumariado. (Cfr. pontos 3.1 e 3.3).

4. A liderança desta reforma compete ao Ministro das Finanças. A sua implementação cabe à UniLEO, entidade especialmente criada para o efeito, em funções desde 2016, e responsável também pela coordenação da implementação do SNC-AP, sendo a sua aplicação da responsabilidade de cada um dos organismos da administração pública (AP). Porém, o défice de liderança foi-se tornando evidente à medida que foi sendo adiada a concretização dos produtos basilares ao processo, designadamente um plano de implementação realista e periodicamente atualizado, um modelo de governação da UniLEO operacional e a identificação dos responsáveis pela execução de cada um dos projetos. Ao nível da UniLEO, cujo modelo de governação se encontra em avaliação desde março de 2019, verifica-se que o Gabinete Executivo nunca reuniu, os membros dos Gabinete Técnico e do Gabinete de Gestão e Coordenação dos Projetos não foram designados, o Gabinete Técnico reuniu apenas uma vez e não foram definidos os responsáveis pelos projetos. Também não foi assegurada a estabilidade da UniLEO dado que, desde a sua criação em 2016, foram nomeados quatro Coordenadores. A dotação orçamental da UniLEO tem-se situado, em média, em cerca de 2,6 M€, embora a sua despesa anual nunca tenha ultrapassado os 0,3 M€, em reflexo da não



utilização da dotação destinada ao desenvolvimento ou aquisição de software informático. Em termos de recursos humanos, a UniLEO dispunha de 16 colaboradores em meados de 2019 mas, desde junho de 2020, não possui pessoal técnico, encontrando-se a realizar a sua atividade em colaboração com a DGO e a eSPap. (Cfr. pontos 3.2, 3.3 e 4.1).

5. As atividades que foram sendo realizadas, ao longo do período de 6 anos, incluem planeamentos diversos, avaliação de sistemas de informação e a realização de reuniões com várias entidades. Porém, verifica-se que já em 2021 foram constituídas novas equipas dos projetos ECE e S3CP, com o objetivo de os reavaliar. Acresce que se mantém ainda em curso a reavaliação do modelo de governação da UniLEO. Ora, sendo estes projetos basilares à reforma em curso, a sua reavaliação nesta fase e a indefinição quanto ao modelo de governação não reforçam a confiança no processo nem sinalizam, por si só, uma estratégia de recuperação dos atrasos e alinhamento com os prazos da LEO. (Cfr. pontos 3 a 6).
6. Ao nível dos produtos finais, as várias auditorias realizadas pelo Tribunal identificam progressos na concretização de alguns projetos embora em número restrito. É o caso dos desenvolvimentos ao nível da faturação eletrónica e do documento contabilístico e de cobrança, das novas regras definidas para a integração contabilística das entidades e dos testes de reporte no portal de integração contabilística do S3CP, dos novos mapas da proposta do Orçamento do Estado (OE) e das Grandes Opções do Plano e da informação do relatório do OE segundo o modelo preconizado pela LEO, aplicados em 2021, incluindo-se também a adoção da classificação funcional internacionalmente utilizada e de uma tabela única de fontes de financiamento (transversal à administração central), bem como o programa orçamental-piloto incluído na proposta do OE 2022. Porém, e apesar da prossecução de atividades neste domínio pelas entidades competentes, as matérias essenciais continuam sem desenvolvimentos significativos, designadamente: (i) a revisão dos principais normativos legais complementares à LEO; (ii) o desenvolvimento dos sistemas de informação de suporte à orçamentação por programas, à consolidação de contas ou à gestão previsional da tesouraria do Estado; (iii) a implementação da Entidade Contabilística Estado (ECE); (iv) a orçamentação por programas; (v) o modelo de gestão da tesouraria do Estado e (vi) a reforma do sistema de controlo interno. (Cfr. ponto 3.3.1).
7. Já quanto à implementação do SNC-AP, em 2017 foram reunidas condições que impulsionaram o início da transição para o novo regime contabilístico, como seja a publicação de uma estratégia de disseminação e implementação e a coordenação deste processo pela UniLEO que promoveu, através de reuniões mensais da denominada Comissão de Acompanhamento, o esclarecimento de dúvidas contabilísticas e a divulgação de um manual de implementação. Seguiu-se um esforço de coordenação no alinhamento dos sistemas de informação e correspondentes regras de validação no âmbito da prestação de contas, passando o Tribunal a ser o ponto único de entrega da prestação de contas das entidades, através de uma nova plataforma eletrónica. Toda uma estratégia ao longo de quatro anos e o trabalho das entidades envolvidas permitiu que as contas referentes a 2020 tenham sido entregues em SNC-AP por cerca de 52% das entidades públicas que prestaram contas (3 209 contas). (Cfr. ponto 4.2).
8. O processo de aplicação do SNC-AP possui fragilidades, essencialmente ao nível da estratégia e da comunicação, da harmonização e controlo de soluções informáticas, da qualidade dos recursos humanos e do sistema de controlo interno. Estes aspetos são essenciais para assegurar a qualidade da informação contabilística. No entanto, não se encontra ainda definida a utilização da informação prestada pelas entidades em SNC-AP, ao nível das demonstrações consolidadas a integrar o OE e a CGE. (Cfr. ponto 4.2).

9. Concomitantemente à implementação dos processos de reforma, o Tribunal foi emitindo recomendações, que totalizaram 26 e que cobriram quer a gestão dos processos, quer a elaboração de produtos intermédios. Ao nível da gestão dos processos, o Tribunal recomendou a concretização das responsabilidades pela liderança da reforma, a designação dos membros das equipas dos Gabinetes da UniLEO, a constituição de equipas de projetos, a articulação com as entidades prestadoras de informação das operações da ECE, bem como o acompanhamento e respetiva divulgação do processo de criação e operacionalização da ECE e a articulação da estratégia de implementação do SNC-AP com o da reforma da administração financeira do Estado. Recomendou também a concretização de produtos intermédios importantes para o processo de reforma, designadamente: um Plano de Implementação da LEO reformulado, um plano de implementação da ECE, um modelo de governação da UniLEO, um quadro legal revisto, um quadro metodológico e legal para a orçamentação por programas, um regime de tesouraria do Estado revisto e um sistema de controlo interno da administração financeira do Estado atualizado. Não foi apresentada evidência quanto à concretização da maioria destes produtos. Assim, conclui-se que a maioria das recomendações continuam pertinentes, uma vez que não foram ultrapassadas as ineficiências e lacunas que as motivaram. (Cfr. ponto 4).

10. O PRR inclui 7 áreas de atuação ao nível da implementação da LEO, estando previstos investimentos que totalizam 123 M€, a concretizar até 2025 e que abrangem o desenvolvimento de sistemas de informação, envolvendo custos com consultadoria, no valor de 71 M€, licenciamento, software e hardware, no valor de 47 M€ e outros custos, no montante de 6 M€. Estes investimentos indiciam que a maioria dos projetos que constavam, logo em 2017 no Plano de Implementação da LEO, se encontram novamente previstos nesta sede. De facto, a lista de projetos de implementação da LEO atualmente incluídos no PRR, não sendo nova face ao planeamento que existe desde 2017 justifica que, e ainda com maior premência, seja necessário credibilizar o processo com uma liderança efetiva e com um planeamento detalhado. (Cfr. ponto 5).



2. INTRODUÇÃO

2.1. Objeto, âmbito e metodologia

11. A auditoria tem por objeto efetuar o seguimento das recomendações formuladas aos processos de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹ e do sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC- AP)², no âmbito do acompanhamento realizado pelo Tribunal desde 2016 e divulgado em 7 relatórios de auditoria e em 3 Pareceres sobre a Conta Geral do Estado (CGE). Considerando a reprogramação da reforma e a inclusão de projetos no PRR, dá-se também conta dos desenvolvimentos que se perspectivam para os próximos anos.
12. Para a execução da auditoria foram seguidos os manuais de auditoria do Tribunal: Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais e Manual de Auditoria de Resultados, que se baseiam nos Standards e Guidelines da INTOSAI.
13. A apreciação teve por base informação recolhida até final de setembro de 2021, junto das entidades intervenientes nos processos de implementação da LEO e do SNC-AP:
 - ◆ Ministro das Finanças (MF), enquanto responsável pela estratégia e coordenação global;
 - ◆ Unidade de Implementação da LEO (UniLEO), enquanto entidade responsável pela implementação da LEO e do acompanhamento da implementação do SNC-AP;
 - ◆ Entidades agentes do Estado;³
 - ◆ Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública - eSPap (projetos fatura eletrónica e tesouraria do Estado, bem como adaptação de sistemas informáticos), Guarda Nacional Republicana - GNR (projeto documento contabilístico e de cobrança - DCC);
 - ◆ Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SGMNE), Camões - Instituto da Cooperação e da Língua (Camões), Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), Inspeção-Geral de Finanças (IGF), Comissão de Normalização Contabilística (CNC), Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), Instituto de Informática (da segurança social) (II), Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN) (SNC-AP e respetivas aplicações informáticas).

¹ Aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, alterada e republicada pela Lei 41/2020, de 18/08 (3.ª alteração).

² Aprovado pelo DL 192/2015, 11/09, com as alterações do DL 85/2016, de 21/12.

³ Designadamente, Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, EPE, Direções-Gerais do Tesouro e Finanças (DGTF), do Orçamento (DGO), do Património Cultural (DGPC), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) e Infraestruturas de Portugal (IP). Em contraditório, a UTAP refere que não assume “*presentemente, a qualidade de gestora de qualquer contrato de PPP, não obstante o apoio técnico na gestão dos contratos que presta às referidas entidades. Assim, tem sido no quadro agora descrito que a UTAP acumulou o conhecimento que tem vindo a partilhar, designadamente com a UniLEO, para efeitos, entre outros, do registo dos bens, direitos, obrigações e fluxos que irão integrar a ECE*”. Esta entidade constava como agente do Estado na versão inicial do modelo concetual da ECE, admitindo-se que a versão final do documento possa contemplar outra solução.

14. A auditoria foi realizada num contexto particularmente exigente motivado pela pandemia da COVID-19¹ que inviabilizou, nomeadamente, a realização de trabalho de campo e reuniões presenciais com os responsáveis das entidades auditadas. É de realçar o empenho e a boa colaboração dos responsáveis e técnicos das entidades contactadas que permitiu ultrapassar muitos constrangimentos e dificuldades. Não obstante, a UniLEO não facultou toda a informação solicitada, como demonstrado posteriormente na informação enviada em sede de contraditório.

2.2. Exercício do contraditório

Nos termos e para os efeitos do art. 13.º e do n.º 3 do art. 87.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), o relato foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministros de Estado e dos Negócios Estrangeiros; de Estado e das Finanças; da Defesa Nacional; da Administração Interna; da Modernização do Estado e da Administração Pública; do Planeamento; da Cultura; do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social; da Saúde; das Infraestruturas e da habitação;
- ◆ UniLEO – Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental; Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública; Inspeção-Geral de Finanças; Direção-Geral do Orçamento; Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP; Direção-Geral do Tesouro e Finanças; Autoridade Tributária e Aduaneira; Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos; Comissão de Normalização Contabilística; Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros; Camões – Instituto da Cooperação e da Língua Camões; Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional; Direção-Geral das Autarquias Locais; Agência para o Desenvolvimento e Coesão; Direção-Geral do Património Cultural; Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; Instituto de Informática; Administração Central do Sistema de Saúde; Serviços Partilhados do Ministério da Saúde; Infraestruturas de Portugal;
- ◆ Associação Nacional de Municípios Portugueses e Associação Nacional de Freguesias.

As respostas recebidas foram integralmente examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório, designadamente quando contribuíram para o esclarecimento de situações evidenciadas no relato remetido às entidades. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, essas respostas fazem parte integrante do presente relatório (cfr. Anexo 8).

Não se pronunciaram em sede de contraditório os Ministros de Estado e dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional, da Administração Interna, do Planeamento, da Cultura, do Trabalho e da Solidariedade Social; da Saúde, a DGTF, a DGPC, eSPap, ANMP, DGAL, II, CNC.

¹ Situação de calamidade declarada pela RCM 45-C/2021 de 30/04 e sucessivas renovações, seguida de situação de contingência pela RCM de 114-A/2021 de 20/08.



3. ENQUADRAMENTO

3.1. Calendário

15. A reforma da gestão financeira pública, preconizada pela LEO e pelo SNC-AP em 2015, constitui um avanço fundamental, alinhado com as melhores práticas internacionais ao nível das normas de contabilidade e relato, promovendo o reforço dos princípios da transparência e *accountability*.

Naturalmente um processo de reforma desta natureza exige, tal como o Tribunal tem vindo a recomendar desde 2017, planeamento estratégico, liderança política, coordenação técnica, faseamento, monitorização e ajustamentos corretivos, empenho dos dirigentes, capacitação de recursos humanos, revisão legislativa e adaptação de sistemas de informação. Com a conclusão destas reformas espera-se um incremento substancial na qualidade das contas públicas potenciando a capacidade de gestão do Estado, que passará a ter melhores instrumentos de gestão e uma informação mais completa sobre os recursos que gere e sobre os riscos associados.

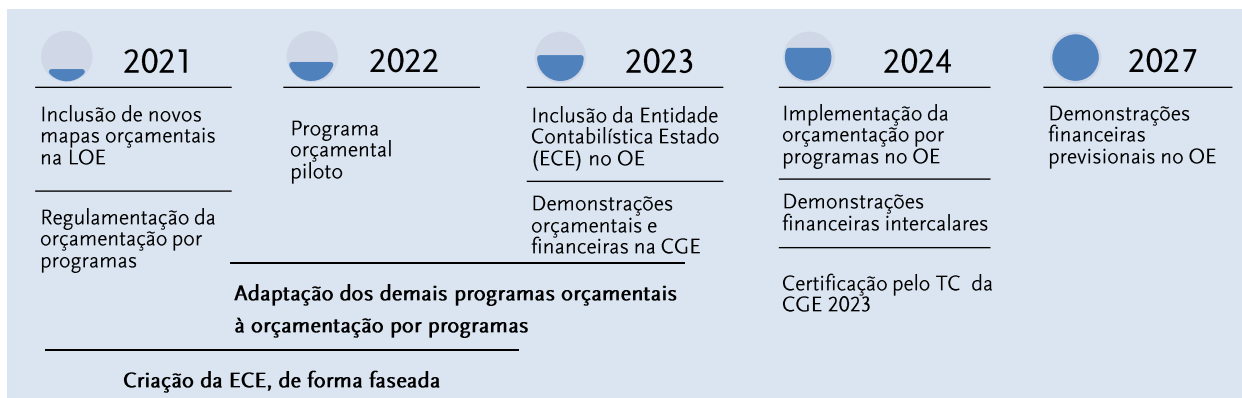
16. De entre as principais inovações/modificações introduzidas pela LEO destacam-se as seguintes cinco componentes:

- ◆ Produção de um balanço e de uma demonstração de resultados do Estado – o OE e a CGE passarão a contemplar demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da administração central e da segurança social;
- ◆ Entidade Contabilística Estado - criação de uma nova entidade contabilística integrada na administração central, constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, enquanto ente soberano;
- ◆ Orçamentação por programas - implementação de uma efetiva orçamentação por programas, instrumento essencial de avaliação das políticas prosseguidas no ciclo orçamental, ao assegurar a associação entre a utilização de recursos públicos e os resultados obtidos;
- ◆ Novo regime da administração financeira do Estado - revisão de um conjunto de diplomas basilares da administração financeira do Estado por forma a assegurar a definição de um quadro normativo completo e harmonizado;
- ◆ Gestão da Tesouraria – alterações no âmbito da relevação contabilística da movimentação de fundos, passando as demonstrações orçamentais e financeiras (individuais e consolidadas) a refletir a totalidade dos fluxos financeiros.

17. Os prazos inicialmente previstos na LEO, que apontavam para a conclusão dos trabalhos em 2019, revelaram-se irrealistas face à dimensão e complexidade das mudanças, agravados pelo défice de liderança e uma afetação insuficiente de recursos, demonstrada nos Relatórios do Tribunal.

A primeira recalendarização ocorreu em 2018¹ e adiou a implementação da LEO para o ano económico de 2021, sem que se tivesse verificado uma alteração significativa da situação. A segunda e atual recalendarização foi aprovada em agosto de 2020², determinando o adiamento da concretização de aspetos essenciais e a sua implementação faseada, tendo algumas matérias sido reprogramadas até 2027, como se ilustra na figura seguinte.

Figura 1 – Fases de implementação da LEO, por exercício orçamental



Fonte: Lei 41/2020, de 18/08.

18. Em setembro de 2021 a revisão do plano de implementação estava dependente da revisão do modelo de governação da UniLEO, do reforço de recursos humanos e da compatibilização com o plano de recuperação e resiliência (PRR)³.
19. Por sua vez, o SNC-AP passou a ser o referencial contabilístico aplicável, desde 01/01/2018⁴, às entidades não empresariais da administração central, regional, local e à segurança social, bem como às entidades públicas reclassificadas (EPR). Abrange os subsistemas de contabilidade orçamental, financeira e de gestão, promovendo a harmonização da informação contabilística interna (por ser transversalmente aplicável às administrações públicas) e externa (ao alinhar com o normativo internacional de contabilidade para as administrações públicas - IPSAS).

¹ Lei 37/2018, de 07/08, que recalendarizou a produção de efeitos dos arts. 3.º e 20.º a 76.º, cuja eficácia foi suspensa até 01/04/2020.

² Com a publicação da Lei 41/2020, de 18/08 (revisão da LEO e da Lei 151/2015, de 11/09, que a aprovou) e decorreu das conclusões do Grupo de Trabalho para a Reavaliação da LEO, constituído com os objetivos de, designadamente, avaliar a implementação da LEO, a respetiva calendarização e “identificar os constrangimentos que têm obviado à implementação atempada (...), bem como novas oportunidades de melhoria do processo de elaboração, acompanhamento e reporte orçamental, de forma a conferir ao processo orçamental uma maior transparência e uma maior qualidade da informação de suporte.” (Despacho 2706/2020, de 28/02 do Ministro das Finanças).

³ A versão final, submetida à Comissão Europeia, foi aprovada em 13/07/2021.

⁴ Embora o DLEO 2018 tenha adiado essa aplicação para um conjunto de entidades.



20. O Tribunal nota que a lei continua a isentar da aplicação integral do SNC-AP certas entidades¹, o que não favorece um processo que se quer universal e harmonizado. De facto, verifica-se que no presente:
- ◆ o art. 350.º da LOE 2021, n.º 2, admite que a prestação de contas de 2020, mesmo para entidades sujeitas à aplicação do SNC-AP, possa ser efetuada no mesmo regime contabilístico do ano anterior e dispensa os serviços integrados da certificação legal de contas;²
 - ◆ o art. 33.º, n.º 1, alínea e) do DLEO dispensa as EPR da aplicação do SNC-AP, exceto as disposições relativas à contabilidade orçamental e à utilização do plano de contas multidimensional para integração da informação contabilística no S3CP³;
 - ◆ o art. 108.º do DLEO exceciona da aplicação do SNC-AP as instituições de segurança social, a SCML e a CPL;
 - ◆ o art. 132.º da LOE 2021 dispõe que não é obrigatório, para as entidades da administração local, elaborar as demonstrações financeiras previsionais para 2021 e 2022.⁴

3.2. Responsáveis

21. A liderança desta reforma compete ao MF que tem por *“missão formular, conduzir, executar e avaliar a política financeira do Estado e as políticas para a Administração Pública, promovendo a gestão racional dos recursos públicos, o aumento da eficiência e equidade na sua obtenção e gestão, e a melhoria dos sistemas e processos da sua organização e gestão.”*⁵

Também é o MF responsável pela governação da UniLEO, não só como membro do Gabinete Executivo como lhe compete nomear os respetivos Coordenador e Responsável Técnico.

22. Por sua vez, a implementação da LEO, nas dimensões jurídica, técnica, comunicacional, informática e de controlo, compete à UniLEO, unidade na dependência direta do MF e criada especialmente para esse efeito em 2015⁶, que:
- ◆ é uma estrutura de carácter temporário com apoio administrativo e logístico e despesas necessárias ao respetivo funcionamento assumidos pela Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (SGMF)⁷;

¹ Comunicação do MF de 05/07/2021, Lei 75-B/2020, de 31/12 (aprova o OE para 2021) e DL 84/2019, de 28/06 (DLEO para 2019, ainda em vigor por força do seu art. 210.º).

² Prevê-se o mesmo regime na proposta de LOE para 2022 para as contas de 2021 (art. 212.º).

³ Sistema do Ministério das Finanças para a centralização de informação contabilística.

⁴ Também em 2023, nos termos da proposta da LOE para 2022 (art. 96.º).

⁵ Art. 14.º n.º 1 da Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional, aprovada através do DL 251-A/2015, de 17/12, sucessivamente alteração, tendo a última ocorrido através do DL 31/2019, de 01/03.

⁶ Art. 4.º da Lei 151/2015, de 18/08, e DL 77/2016, de 23/11.

⁷ Despacho 1133/2017, de 31/01 do MF.

- ◆ funciona pelo prazo de três anos renovável por igual período mediante despacho do responsável pela área das finanças. Em 2019, o período de funcionamento da Unidade foi renovado por três anos, até 25 de novembro de 2022¹.
 - ◆ é composta de três Gabinetes: o Executivo (GE), Técnico (GT) e de Gestão e Coordenação de Projetos (GGCP), podendo o GT e o GGCP funcionar em “subgabinetes especializados”.²
 - ◆ possui um Coordenador a quem compete promover e dinamizar os trabalhos da Unidade e pode ter um Responsável Técnico a quem compete a gestão técnica das equipas encarregues da realização dos projetos.³
23. A coordenação do processo de transição para o SNC-AP é também responsabilidade da UniLEO, desde abril de 2017. Compete ainda à UniLEO, em articulação com a IGF, a monitorização da transição. Neste âmbito, a UniLEO passou a integrar uma estrutura⁴ para o acompanhamento da implementação da reforma da contabilidade pública, com competência para assegurar a correta transição para o SNC-AP, devendo reunir mensalmente.⁵
24. As entidades coordenadoras dos programas orçamentais assumiram funções de intermediação entre a UniLEO e as entidades da respetiva área de coordenação, embora não lhe tenham sido atribuídas formalmente competências para o acompanhamento da implementação do SNC-AP. Neste âmbito, participaram nas reuniões da Comissão de Acompanhamento, promovendo o diálogo, a partilha de experiências, a identificação de dificuldades e obtenção de soluções conjuntas.
25. A responsabilidade de aplicar o SNC-AP cabe a todos os organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa, o subsetor da segurança social, e as EPR⁶.
26. Incorporando por um lado, a complexidade e extensão de um processo desta natureza, e por outro as vantagens do respetivo acompanhamento periódico por parte das entidades competentes, a lei em 2020⁷ veio constituir o Governo na obrigação de remeter semestralmente à Assembleia da República e ao TC informação detalhada sobre o processo em curso. Para cumprimento desta obrigação, o MF remeteu, pela primeira vez, em 15/11/2021, a este Tribunal o “Relatório sobre a implementação da reforma da Lei de enquadramento orçamental”, datado de 26/08/2021, relativo às atividades do primeiro semestre de 2021.⁸

¹ Despacho do SEO 488/2019, publicado em 15/01/2020.

² Art. 2.º e 11.º n.º 2 do DL 77/2016, de 23/11.

³ Arts. 2.º e 9.º do DL 77/2016, de 23/11.

⁴ Designada Comissão de Acompanhamento, constituindo uma estrutura adicional da UniLEO que integra entidades de coordenação central, setorial e representantes de associações e ordens profissionais com interesse direto na reforma.

⁵ Portaria 128/2017, de 05/04.

⁶ N.º 1 do art. 3.º do DL 192/2015, de 11/09.

⁷ Art. 6.º da Lei 41/2020, de 18/08.

⁸ Cfr. ponto 6.



3.3. Apreciação nos relatórios do Tribunal (2016-2020)

27. O Tribunal tem vindo a acompanhar o processo de implementação da LEO, desde 2016, e divulgou os respetivos resultados em relatórios de auditoria e PCGE elencados no quadro 1.

Quadro 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
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

28. De um modo geral verificou-se que, ao longo destes seis anos, a ausência de uma estrutura com efetiva liderança, com recursos totalmente dedicados aos diversos processos e com uma capacidade de gestão que incluísse um planeamento realista e eficaz, impediram a concretização do preconizado pela lei, designadamente quanto a: (i) implementação da ECE essencial para a nova CGE, (ii) definição de um quadro legal da orçamentação por programas e (iii) a aprovação dos normativos de acordo com as novas especificidades, tal como explicitado nos relatórios de auditoria divulgados e sintetizado nos próximos parágrafos.

3.3.1. Como evoluiu a implementação da LEO

29. Em junho de 2017 a UniLEO apresentou ao MF¹ um plano de implementação da LEO que contemplava 31 projetos organizados em seis eixos a executar até ao final de 2019 (Anexo 1). Em março de 2018, o Governo apresentou na AR um cronograma revisto para o plano de implementação, que adiou a sua execução em dois anos, e agregou projetos e extinguiu outros, passando a contemplar sete eixos²:

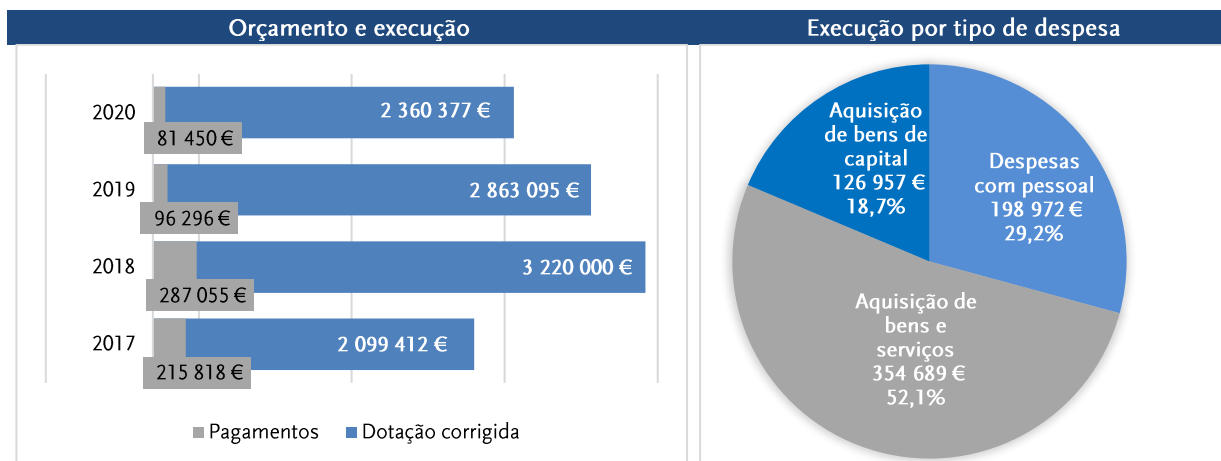
- ◆ Gestão previsional: abrangendo o planeamento orçamental plurianual, a orçamentação por programas e a orçamentação anual;
- ◆ Gestão da tesouraria pública: visando otimizar a gestão da tesouraria e os processos de arrecadação da receita;
- ◆ Controlo da execução: pretendendo introduzir novos instrumentos de controlo, como a análise da execução económico-financeira face às demonstrações previsionais ou a gestão de riscos orçamentais;

¹ Este documento não foi formalmente aprovado pelo Gabinete Executivo da UniLEO, tendo o MF, em junho de 2017, proferido o seguinte despacho: “*nada a obstar*”.

² Sobre as alterações promovidas por este cronograma cfr. Relatório de Auditoria 13/2019 - 2.ª S., aprovado em 21/03.

- ◆ Controlo interno e auditoria pública: visando definir o quadro global do sistema de controlo da administração financeira do Estado, incluindo a especificação dos princípios fundamentais de atuação e respetivos responsáveis;
 - ◆ Contabilidade e contas públicas: prevendo a implementação da ECE, o novo modelo de prestação de contas das entidades e o da CGE (com demonstrações financeiras consolidadas a utilizar também como um instrumento central de gestão macro das finanças públicas) e obtenção das contas nacionais através de um sistema contabilístico completo;
 - ◆ Regulamentação jurídica: apontando para a revisão do quadro normativo decorrente da implementação da LEO;
 - ◆ Gestão da mudança e comunicação: abrangendo o apoio logístico e administrativo, a governação e a gestão dos projetos.
30. O plano contemplava ainda os objetivos e a afetação de recursos, com uma estimativa de custos centrais da implementação de cerca de 12 M€, a executar durante três anos.
31. O orçamento da UniLEO entre 2017 e 2020 oscilou entre cerca de 2 M€ e 3 M€, porém a despesa anual nunca ultrapassou os 0,3 M€, ficando até abaixo dos 0,1 M€ nos dois últimos anos, o que evidencia uma baixa utilização dos recursos financeiros atribuídos (cfr. gráfico 1). A maior parte do orçamento destinava-se ao desenvolvimento ou à aquisição de software informático, em consonância com o necessário desenvolvimento dos sistemas de informação previstos no Plano de implementação da LEO, que ainda não ocorreram.

Gráfico 1 – Orçamento e execução da despesa da UniLEO (2017 a 2020)



Fonte: SIGO.

32. Pese embora o Plano de Implementação da LEO ter sinalizado que “[c]onsiderando o nível de exigência técnica, a necessidade de acompanhamento continuado e a gestão integrada dos diferentes projetos (...), a profissionalização do Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos, recursos humanos qualificados dedicados a tempo inteiro e recursos financeiros apropriados para cada um dos eixos, constitui um fator crítico de sucesso de implementação da LEO, sob pena de a UniLEO se tornar uma estrutura disfuncional e ineficiente, podendo ser colocada em causa a credibilidade do Estado Português nos domínios da gestão das finanças públicas, transparência e accountability”, constatou-se que:



- ◆ o modelo de governação da UniLEO não foi integralmente operacionalizado: (i) o GE nunca reuniu, os membros dos GT e GGCP não foram designados¹; o GT reuniu apenas uma vez (23/06/2017) e não foram identificados os responsáveis por cada um dos projetos do plano de implementação da LEO; (ii) não foi assegurada estabilidade e forte liderança da estrutura dirigente dado que desde a sua criação em 2019 foram nomeados 4 Coordenadores²;
 - ◆ acresce que, desde março de 2019, o modelo de governação da UniLEO, a correspondente estrutura e a afetação de recursos humanos se encontram em avaliação visando a revisão do diploma que estabelece a sua constituição e regras de funcionamento. Presentemente, não se conhecem desenvolvimentos quanto ao modelo organizativo que se pretende implementar, nem previsão para o horizonte temporal de implementação.
 - ◆ o modelo proposto para a alocação de recursos humanos qualificados aos projetos da LEO não era eficiente, por depender da não oposição do respetivo dirigente máximo e permitir afetações sem regime de exclusividade. Com efeito, verificaram-se dificuldades de recrutamento e, para a maior parte dos projetos, nunca foi constituída equipa.
33. As auditorias realizadas pelo Tribunal foram identificando que os progressos se limitavam apenas a um número restrito de projetos, designadamente ao nível:
- ◆ da faturação eletrónica *inbound* e *outbound* (requisitos técnicos definidos e em utilização por 1 635 e 34 entidades, respetivamente); do documento contabilístico e de cobrança (projeto piloto concluído e resultados em avaliação);
 - ◆ da definição de regras para a integração contabilística das entidades e testes de reporte no portal de integração contabilística do S3CP; do desenho dos mapas da proposta do OE e das Grandes Opções do Plano e da informação do ROE com base no modelo de informação preconizado pela LEO, aplicados em 2021;
 - ◆ da adoção da classificação funcional internacionalmente utilizada e de uma tabela única de fontes de financiamento transversal à AC.
34. Porém, constatou-se que as matérias essenciais continuam por concretizar, designadamente:
- ◆ a revisão dos principais normativos legais complementares à LEO, essenciais à orientação da reforma em curso³;

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

² O atual coordenador foi nomeado através do Despacho 10528/2020, de 29/10.

³ Designadamente, Lei de Bases da Contabilidade Pública, Regime de Administração Financeira do Estado, orçamentação por programas, classificadores, Lei-quadro dos Institutos Públicos, Organização da Administração Direta do Estado, Quadro Plurianual de Programação Orçamental, Regime de Gestão de Tesouraria do Estado, Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado e regulamentação da certificação legal das demonstrações orçamentais. Em contraditório, a UniLEO informa que “*têm decorrido trabalhos de revisão dos classificadores*”.

- ◆ o desenvolvimento dos sistemas de informação: nomeadamente, não foram ainda iniciados desenvolvimentos para sistemas de suporte à orçamentação por programas, à consolidação de contas ou à gestão previsional da tesouraria do Estado;
- ◆ a implementação da ECE, à qual não foi dada continuidade, após desenvolvimento de um modelo conceptual, de um manual de contabilidade e relato, de um documento com as especificações funcionais e técnicas do software contabilístico de suporte à ECE, de um manual de consolidação e de um regulamento das transações e outros eventos a reconhecer e mensurar na ECE¹ que permitiram a concretização de uma versão piloto da ECE em 2019 (de âmbito demasiado restrito) e cujo modelo está, segundo a UniLEO, em revisão;
- ◆ a orçamentação por programas, prevendo-se a apresentação até ao final de 2021 de uma proposta de diploma que contenha as especificações e as orientações relativas à sua concretização e com vista à criação de um programa-piloto e respetiva calendarização;
- ◆ o modelo de gestão da tesouraria do Estado que continua em avaliação;
- ◆ a reforma do sistema de controlo interno, ainda sem desenvolvimentos.

3.3.2. Como evoluiu a transição para o SNC-AP

35. O processo de transição para o SNC-AP, com aplicação prevista para 2017, foi logo em 2016 adiado por um ano, por dificuldades que em muito refletem o défice de planeamento inicial: não estavam definidos responsáveis, fases sequenciais de implementação, estimativas de recursos necessários, custos associados e, muito menos, foi assegurada a coerência com a reforma prevista na LEO 2015. Porém em 2017 reuniram-se as condições básicas para impulsionar a transição das entidades para o SNC-AP, mediante a publicação de uma estratégia de disseminação e implementação do novo sistema contabilístico, a atribuição da coordenação do processo de transição à UniLEO, a sua articulação com a reforma da LEO e, como fórum de discussão entre partes interessadas, a instituição de reuniões mensais da Comissão de Acompanhamento.²

Este trabalho permitiu que as entidades iniciassem o seu processo de prestação de contas em SNC-AP relativo ao ano de 2018. Para tal contribuíram os mecanismos de apoio que foram disponibilizados, designadamente o suporte técnico à adaptação dos sistemas de informação contabilística e o portal colaborativo para o esclarecimento de dúvidas contabilísticas. Estes mecanismos foram posteriormente complementados com a divulgação de FAQ pela CNC e do Manual de implementação do SNC-AP. Também foi importante o reforço de formação técnica sobre o novo referencial contabilístico: para além de iniciativas formativas locais ou setoriais e da formação inicial ministrada às 53 entidades piloto, todas as entidades tiveram acesso a duas edições de formação em *e-learning* (2018 e 2019). Porém, a ausência de recursos humanos qualificados continua a ser um fator crítico, que compromete a transição, a qualidade da informação contabilística e a capacidade de a utilizar.

De assinalar ainda o esforço de coordenação entre a UniLEO, as entidades centralizadoras setoriais (DGAL, IGeFE e ACSS) e o TC para alinhar os respetivos sistemas de informação e correspondentes regras de validação no âmbito da prestação de contas. O Tribunal passou a ser o ponto único de entrega da prestação

¹ Cfr. Relatório de Auditoria 13/2019.

² Portaria 128/2017, de 05/04 e Plano de implementação da LEO (junho 2017).

de contas das entidades, recebendo os correspondentes ficheiros na sua plataforma eletrónica (econtas), aplicando as regras de validação estabelecidas e remetendo a informação recebida ao MF (S3CP) e às entidades de controlo sectorial, nos termos da instrução para a prestação de contas aprovada em 2019¹ e, aplicável às entidades abrangidas pelo SNC-AP.

36. As principais fragilidades detetadas foram:

- ◆ o enquadramento legal da implementação do SNC-AP ainda incompleto, uma vez que permanece por regulamentar: i) a formação específica inicial e a formação subsequente em contabilidade pública; ii) o regime do contabilista público, face à insuficiente especificação dos requisitos para o exercício da função; iii) a certificação legal de contas. Estes diplomas deveriam ter sido publicados até março de 2016² e contribuir para a adequada qualificação técnica do contabilista público e para a subsequente qualidade da informação contabilística;
- ◆ ao nível das entidades, constatou-se uma sensibilização insuficiente dos dirigentes, quanto à importância e utilidade do novo sistema contabilístico, que se traduziu num baixo envolvimento da estrutura hierárquica, apesar da sua liderança ser essencial para a gestão da mudança, designadamente, na revisão de processos e procedimentos internos, indispensáveis à adequada implementação do SNC-AP;
- ◆ a experiência piloto de aplicação do SNC-AP a 53 entidades não se concretizou, perdendo-se a oportunidade de antecipar soluções para as dificuldades da transição;
- ◆ ao nível dos sistemas de informação continuam: i) por definir os requisitos técnicos e funcionais para os sistemas de suporte ao processo contabilístico e de prestação de contas, com prejuízo para a qualidade dos desenvolvimentos aplicativos e impossibilitando a certificação dos sistemas; ii) a decorrer ajustamentos por alteração nas normas técnicas para o envio de dados aos sistemas centrais³ e em resultado da futura implementação de projetos da LEO⁴; iii) a ser utilizadas soluções transitórias de adaptação ao SNC-AP (com recurso a tabelas de conversão de registos contabilísticos em POCP); iv) em revisão as fontes de informação necessárias à contabilidade;
- ◆ foram identificadas dificuldades setoriais específicas na implementação do SNC-AP nas escolas do ensino não superior, freguesias e serviços externos do MNE, que subsistem nestes dois últimos grupos de serviços e carecem de soluções globais;
- ◆ não existe uma entidade responsável pela elaboração de contas consolidadas nem foi clarificado o universo a abranger nas demonstrações financeiras, prevendo a UniLEO o desenvolvimento faseado de três modelos de consolidação: i) no âmbito da CGE, abrangendo a administração central e segurança social (com o mesmo perímetro para as demonstrações orçamentais e para as financeiras); ii) no âmbito das contas nacionais, de acordo com o SEC 2010; iii) no âmbito do SNC-AP, abrangendo todas as administrações públicas e entidades por elas controladas.

¹ Instrução 1/2019-PG, também aplicável às regiões autónomas.

² Embora com atraso face a esta data, nesse ano foram publicadas as Portarias 189/2016, de 14/07 (relativa às notas de enquadramento ao Plano de Contas Multidimensional) e 218/2016, de 09/08 (regime simplificado do SNC-AP).

³ Do MF (última versão de 17/07/2019) do TC (08/06/2021), e de sistemas de centralização setorial (designadamente nas áreas da saúde, educação e administração local).

⁴ Designadamente na ligação à tesouraria do Estado ou por exigências da reforma do modelo de controlo interno e auditoria, que vão também exigir futuros ajustamentos.

4. SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

37. No contexto dos resultados obtidos (sumariados no ponto 3), foram formuladas recomendações às entidades responsáveis. Neste ponto – dada a relevância dos processos de implementação da LEO e do SNC-AP se encontrarem em curso – avalia-se, por um lado, em que medida se mantêm as deficiências e lacunas que motivaram a formulação dessas recomendações e, por outro, as medidas tomadas visando o seu acolhimento e a resolução dos constrangimentos identificados.

As 26 recomendações emitidas (Anexo 2) incidiram sobre matérias específicas da implementação da LEO (ponto 4.1) e sobre a implementação do SNC-AP (ponto 4.2), recaindo sobre dois âmbitos distintos: o da gestão dos processos e o da elaboração de produtos intermédios.

4.1. Implementação da LEO

4.1.1. Gestão dos processos

38. **O Tribunal recomendou ao MF a concretização das responsabilidades pela liderança da reforma das finanças públicas** nas componentes de execução técnica e de gestão de projetos¹, em particular, tendo presente não existir evidência, ao longo do tempo, do exercício de liderança essencial à operacionalização do modelo de governação preconizado na lei para a UniLEO.

De facto, nestes 5 anos: (i) o Gabinete Executivo nunca reuniu; (ii) os membros dos GT e os responsáveis por cada um dos projetos do plano de implementação da LEO não foram designados. Acresce que:

- ◆ não se encontram definidos procedimentos de articulação entre as várias estruturas que compõem a UniLEO, de monitorização da execução do Plano de implementação da LEO e não existe documentação, ao nível de planos e/ou relatórios de atividades ou atas que sustentem a sua atividade;
- ◆ a Comissão de Acompanhamento não se mostrou eficaz no acompanhamento da execução dos projetos, nem assegurou a adequada articulação entre as diferentes entidades envolvidas;
- ◆ manteve-se a instabilidade na estrutura dirigente da UniLEO, sendo que, desde a sua criação, em 2019, foram nomeados 4 Coordenadores² e não foi designado o Responsável Técnico nem os responsáveis de cada projeto;
- ◆ o modelo de governação da UniLEO encontra-se em fase de reavaliação desde março de 2019.

A UniLEO informou que se perspetiva a constituição de equipas de projeto conjuntas entre a UniLEO, a DGO e a eSPap e outras entidades do MF. Em sede de contraditório, o MF e a UniLEO confirmaram a constituição dessas equipas de projeto, sem que tenham sido fornecidos elementos concretos sobre a respetiva composição e âmbito de competências. A afetação de recursos prevista, no âmbito do PRR, reforça a premência da liderança dos projetos.

O MF, em contraditório, informa também que a integração da Reforma da LEO no PRR *“implicou uma alteração ao planeamento inicialmente previsto, nomeadamente no que concerne ao investimento em*

¹ Recomendação 1 do Relatório 25/2019, recomendação 2 do Relatório 25/2019, recomendação 1 do Relatório 13/2019., recomendação 2 do Relatório 8/2018.

² O atual coordenador foi nomeado através do Despacho 10528/2020, de 29/10.



sistemas de informação para o qual se torna necessário definir um novo modelo de governação e de responsabilidade envolvendo a participação de outras entidades na sua implementação para além da UniLEO, bem como os meios técnicos associados” e no “que respeita aos recursos materiais a reforma da LEO foi enquadrada na Componente 17 do Plano de Recuperação e Resiliência com uma dotação de 121 milhões de euros, a qual será executada pela UniLEO, ESPAP e DGO”.

Assim, mantêm-se as deficiências que conduziram à formulação da recomendação pelo que se mantém também a sua pertinência.

39. O Tribunal recomendou à UniLEO que promovesse a designação formal dos membros das equipas dos Gabinetes da UniLEO junto das entidades competentes¹.

Porém, essa designação ainda não foi formalizada e o modelo de governação “com vista a dar resposta às necessidades gestão da unidade” está em redefinição. Assim, a **recomendação mantém a sua pertinência.**

40. O Tribunal recomendou à UniLEO a constituição das equipas indispensáveis ao desenvolvimento dos projetos do Plano de implementação da LEO, de forma a assegurar a sua execução tempestiva².

Apesar disso, a UniLEO, cujo modelo de afetação e contratação de recursos está em redefinição³, não tem pessoal técnico desde junho de 2020, realizando a sua atividade em colaboração com a DGO e a eSPap⁴. A UniLEO informou que as alterações previstas ao modelo de governação “abrangem ainda as diferentes modalidades de provimento para contratação e constituição da equipa do Gabinete de Projetos, tendo em vista a constituição de uma equipa com as competências ajustadas às exigências das funções, evitando a descapitalização dos serviços que constituem entidades parceiras da UniLEO”⁵. Apenas em contraditório, o MF veio informar que “foi dada sequência à constituição de equipas de projeto conjuntas entre entidades do Ministério das Finanças em função da matéria, as quais se enquadram no modelo a implementar em cada projeto e no respetivo calendário de execução”. Em concreto, o MF e a UniLEO referem a criação de uma equipa de projeto para a revisão do modelo concetual da ECE e outra para a definição da estratégia para o S3CP. Porém, continuam por constituir as equipas para o desenvolvimento de todos os outros projetos e também não se conhece a composição e âmbito das referidas equipas. **Assim, a recomendação formulada mantém-se pertinente.**

¹ Recomendação 7 do Relatório 8/2018.

² Recomendação 6 do Relatório 8/2018.

³ Foi referido que: (i) está prevista a afetação de mais recursos humanos para a UniLEO, encontrando-se a eSPap e a DGO também em reestruturação, visando a afetação de recursos ao planeamento da implementação da LEO e à execução do PRR; (ii) no âmbito da articulação com as demais entidades públicas, tendo em conta as competências e responsabilidades específicas de cada entidade e uma adequada distribuição de recursos, a UniLEO tem vindo a reforçar a colaboração com a DGO e a eSPap.

⁴ Estas soluções colaborativas com a DGO e a eSPap têm permitido alguma continuidade de trabalhos. A UniLEO informou que, relativamente ao S3CP, foi celebrado um protocolo com a DGO.

⁵ Informação prestada pela UniLEO a 04/10/2021.

41. O Tribunal recomendou à UniLEO que, no âmbito do projeto de implementação da ECE, **promovesse o envolvimento de todas as entidades¹ que terão de prestar a informação necessária à contabilização das operações pela ECE²**. Emitiu também uma recomendação específica relativa à **articulação das entidades na conceção de uma estratégia para a integração da informação relativa aos imóveis na ECE**, nas vertentes de inventário e fluxos e quanto à definição de tarefas e responsabilidades dos intervenientes³.

Contudo, no âmbito da integração das entidades agentes do Estado no projeto ECE:

- ◆ não se verificaram desenvolvimentos relevantes – com efeito, a UniLEO remete para o futuro modelo conceptual da ECE a *“proposta de partilha de responsabilidades entre os agentes do Estado e a entidade que vier a ser designada para gerir a ECE”* e, para uma fase ainda posterior, o *“levantamento de processos e respetivas contabilizações, em conjunto com as entidades que atuam como agentes do Estado, para identificar as necessidades de informação a integrar na ECE”⁴*;
- ◆ apesar de estarem a ser retomadas algumas reuniões de trabalho na sequência da sua suspensão em 2020, ainda não se verificaram avanços significativos no projeto.⁵ A AT informa, em contraditório, que *“lançou no corrente ano um procedimento de aquisição de serviços tendo em vista iniciar o Desenho e Arquitetura de um Sistema de Informação que permita vir dar cumprimento ao novo modelo de reporte da informação da receita à ECE”*;
- ◆ o PRR prevê (i) uma área de atuação que visa, entre outros aspetos, a valorização do imobilizado público na contabilidade patrimonial da ECE; (ii) investimentos num sistema de informação para a gestão do património imobiliário público, porém, a sua execução carece ainda de planeamento detalhado.

Em contraditório, a UniLEO refere que o *“desenvolvimento do projeto em todas as suas dimensões, aguarda ainda desenvolvimentos legais necessários ao nível da composição do Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos, tendo em vista a designação de gestores de projeto para o desenvolvimento e coordenação do projeto ECE”*.

Assim, perante o reduzido envolvimento das entidades que atuam como agentes do Estado na implementação da ECE, incluindo a sua participação na estratégia para a integração relativa aos imóveis, as recomendações formuladas mantêm-se pertinentes.

42. O Tribunal recomendou à UniLEO que procedesse ao adequado acompanhamento da ECE, identificando os principais riscos de incumprimento do âmbito do projeto⁶ e do prazo de conclusão das

¹ Entidades agentes do Estado, i.e. que atuam em nome do Estado, concretizando as operações e gerindo o património que irá integrar a ECE.

² Recomendação 5 do Relatório 23/2017.

³ Recomendação 2 do Relatório 16/2020.

⁴ Informação prestada pela UniLEO a 05/07/2021.

⁵ A UniLEO informou (04/10/2021) ter reunido com a DGO e a eSPap, a AT, a DGTF, o IGCP, a AD&C, a UTAP, o IFAP, o Turismo de Portugal e o IAPMEI. De acordo com a DGPC, “os trabalhos encontram-se suspensos” (Informação de 08/06/2021) e, segundo a IP, não se verificaram quaisquer desenvolvimentos” (Informação de 28/06/2021).

⁶ Recorde-se que a ECE visa registar e reportar as operações, ativos, passivos do Estado enquanto entidade soberana, envolvendo um conjunto de áreas de complexidade variável (imóveis, ativos financeiros, dívida pública, concessões, entre outras) e abrangendo um número alargado de entidades responsáveis pela sua execução.



metas intermédias, aplicando medidas corretivas em caso de desvio¹. Nesse âmbito, a UniLEO deveria também **divulgar a sua apreciação trimestral sobre a implementação do projeto**². Estas recomendações derivaram de atrasos verificados na execução do projeto piloto da ECE e da sua execução estar muito dependente de serviços contratados a entidades externas.

Contudo, verificou-se que, apesar da relevância da ECE:

- ◆ o projeto de implementação da ECE está, novamente, em reformulação;
- ◆ a UniLEO, enquanto responsável pelo projeto de implementação da ECE, não demonstrou os necessários desenvolvimentos, nem disponibilizou calendarizações, relatórios de progresso ou avaliações específicas sobre o projeto e apenas perspetiva “*relatórios de avaliação do estado de implementação da LEO uma vez concluída a revisão do planeamento dos projetos*”³;
- ◆ o PRR apenas inclui a referência genérica e sintética ao modelo de regulamentação do conteúdo do orçamento da ECE, fixando o quarto trimestre de 2021 como prazo para o seu desenvolvimento e 2023 para a conclusão do sistema informático de suporte;
- ◆ a inexistência de um acompanhamento efetivo e adequado do projeto é incompatível com a implementação faseada da ECE, prevista na lei, e acentua o risco de incumprimento da sua conclusão no OE para 2023 (a apresentar já em 2022).⁴

Em contraditório, o MF e a UniLEO informam que, no “*âmbito do PRR está prevista a contratação de Project Management Office (PMO) para promover um adequado acompanhamento da implementação dos projetos e dos riscos da sua evolução (Investimento 10), a qual se encontra a decorrer*”.

Assim, mantêm-se as deficiências que conduziram à formulação destas recomendações pelo que se mantêm pertinentes.

4.1.2. Produtos intermédios

43. **O Tribunal recomendou ao MF a elaboração de um Plano de implementação da LEO reformulado em função da nova calendarização prevista na Lei 41/2020, de 18/08.**

Porém, verificou-se que ainda não existe um Plano de Implementação da LEO atualizado e, segundo a UniLEO, o mesmo encontra-se “*em fase de definição e estabilização*”⁵ e estará previsivelmente concluído no final de 2021⁶. Nestes trabalhos inclui-se a revisão dos Planos dos projetos respetivos, cujo financiamento se encontra previsto no PRR, conforme se dá conta no ponto 5.

¹ Recomendação 3 do Relatório 23/2017.

² Recomendação 4 do Relatório 23/2017.

³ Informação prestada pela UniLEO a 05/07/2021.

⁴ O MF e a UniLEO informam que os mecanismos de monitorização e controlo de cada projeto “serão definidos no contexto da revisão do planeamento das atividades da UniLEO” (Informações de 05/07/2021).

⁵ Informação prestada pelo MF a 06/10/2021.

⁶ Reunião de 17/09/2021.

Não obstante os trabalhos em curso, 14 meses após a publicação da Lei 41/2020, continua por redefinir a estratégia de implementação e a subsequente organização de recursos para uma execução faseada e tempestiva¹. Em consequência, a recomendação mantém-se pertinente.

44. O Tribunal recomendou ao MF a definição de um modelo para a governação da UniLEO².

Esta matéria encontra-se em avaliação desde março de 2019 e ainda não foi concluída. Acresce que, ao TC, não foi indicada uma data para a conclusão do processo, nem remetidas diretrizes ou orientações sobre as alterações a introduzir ao modelo de governação que se projeta para a UniLEO. De acordo com esta unidade, foi enviada uma proposta de revisão do modelo de governação à SEO em 20/10/2020.³ Porém, “*está ainda em avaliação a possibilidade de outras alterações ao diploma que cria a UniLEO, tendo em conta as modalidades existentes, a sua natureza temporária e o alinhamento da sua vigência com o Plano de Recuperação e Resiliência*”.

Apesar destas indefinições, a UniLEO dispõe, para 2021, de um orçamento de 2,6 M€ que poderá ser reforçado, com recurso a financiamentos do PRR, em função da afetação de responsabilidades que vierem a ocorrer no âmbito da partilha de competências na implementação da LEO. A integração da Reforma da LEO no PRR originou uma alteração ao planeamento, nomeadamente no que concerne ao investimento em sistemas de informação o qual implica definir um novo modelo de governação e de responsabilidade envolvendo a participação de diversas entidades na sua implementação, bem como os meios técnicos associados.

Em contraditório, a UniLEO confirma que o modelo de governação se encontra “*em avaliação superior, estando dependente igualmente, das decisões no âmbito da operacionalização do PRR*”. Informa também que a proposta teve “*em conta as competências, o papel dos Gabinetes da UniLEO e a sua composição com vista a garantir um maior envolvimento das entidades responsáveis pela implementação da reforma da LEO e uma partilha de responsabilidades entre as entidades mais diretamente envolvidas, nomeadamente com a ESPAP e a DGO*” e a sua conciliação com o PRR “*no âmbito da qual a ESPAP foi designada de entidade beneficiária dos projetos conjuntos UniLEO/DGO/ESPAP*”. **Assim, mantém-se a pertinência da recomendação, indispensável agora também para a concretização do PRR.**

45. O Tribunal recomendou ao Governo revisão e desenvolvimento do quadro legal, indispensável à concretização dos projetos⁴, e à UniLEO a produção atempada das propostas de revisão dos normativos legais⁵, 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.

¹ Note-se o incumprimento da primeira etapa que previa, para o primeiro semestre de 2021, a regulamentação da orçamentação por programas e a identificação de um programa piloto. Estão em risco as etapas seguintes, designadamente, a apresentação da CGE de 2023 de acordo com as novas regras e subsequente certificação pelo Tribunal em 2024.

² Recomendação 1 do Relatório 8/2018 e Recomendação 1 do PCGE 2019.

³ Informação prestada pela UniLEO a 04/10/2021.

⁴ Recomendação 1 do PCGE 2018

⁵ Recomendação 5 do Relatório 22/2017.



Segundo o MF e a UniLEO, a revisão dos principais normativos legais “*será efetuada em paralelo com os projetos*” da LEO.¹ Em contraditório, a UniLEO refere que no “*âmbito dos projetos em curso foram já identificadas e propostas alterações necessárias à legislação vigente, as quais se encontram em avaliação*”. O Tribunal considera o procedimento referido adequado para matérias regulamentares de cariz técnico. Porém, matérias de enquadramento geral, que exigem consenso político, deveriam ser objeto de regulamentação prévia, ajustando-se o planeamento dos projetos ao quadro legal. **Assim, a revisão e desenvolvimento do quadro legal não foi finalizada e não existe um calendário previsional para a sua conclusão, mantendo a recomendação a sua pertinência.**

46. O Tribunal recomendou ao MF que promovesse: (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 política².

O projeto da orçamentação por programas conta com a assistência técnica do *Structural Reform Support Service* da Comissão Europeia³ e o MF realçou a recente constituição de um grupo de trabalho, cujas atividades tiveram início em abril de 2021⁴, com a incumbência de “*definir uma proposta a submeter à tutela no sentido de aprovação e publicação de Decreto-Lei*”.⁵ Porém:

- ◆ o prazo previsto para aprovação do diploma contendo as especificações e as orientações relativas à concretização dos programas orçamentais terminou em junho de 2021⁶ – o PRR menciona como prazos: junho de 2022 para regulamentação deste modelo de orçamentação, final de 2023 para o projeto piloto e final de 2024 para a implementação da solução do processo orçamental, incorporando a orçamentação por programas.
- ◆ não são conhecidos os necessários critérios, metodologias e indicadores para a afetação de custos às políticas públicas, impossibilitando tal indefinição o desenvolvimento completo de um sistema de contabilidade de gestão nas administrações públicas e respetiva aplicação da NCP 27 – o PRR fixa o final de 2025 como prazo para o modelo de custeio associado à orçamentação por programas.

Em contraditório, o MF e a UniLEO informaram que (i) o programa-piloto se destina “*a testar um modelo de orçamentação por programas*” e tinha sido previsto no ROE para 2022; (ii) “*o grupo de trabalho concluiu um relatório com a proposta do modelo para aplicação da orçamentação por programas e apresentou uma proposta de regulamentação*” que se encontram em análise e que (iii) no âmbito do PRR, foi lançado um

¹ Informações de 05/07/2021. Relativamente à revisão do SNC-AP, a CNC (Informação de 28/06/2021) tem promovido, em articulação com a tutela, o desenvolvimento de propostas de atualização dos instrumentos normativos enquadramentos do SNC-AP, que refletem os aspetos relevantes decorrentes da experiência recolhida com a implementação do novo referencial contabilístico, encontrando-se em fase de finalização.

² Recomendação 2 do PCGE 2019.

³ Informação prestada pela UniLEO a 05/07/2021.

⁴ Grupo criado pelo Despacho n.º 3771/2021, de 14/04, do MF. Informação de 05/07/2021.

⁵ Informação prestada pela UniLEO a 05/07/2021.

⁶ Art. 5.º, n.º 1 da Lei 41/2020, de 18/08.

procedimento de contratação para o respetivo desenvolvimento de sistemas de informação. Refira-se que o relatório do grupo de trabalho não foi remetido ao Tribunal.

Estando o projeto ainda a ser desenvolvido, as recomendações formuladas, que sinalizam aspetos-chave da operacionalização da orçamentação por programas, mantêm a sua pertinência.

47. **O Tribunal recomendou ao MF que promovesse a revisão do regime de tesouraria do Estado¹**, visando ultrapassar as deficiências na movimentação e relevação dos fundos nos mapas da CGE relativos à tesouraria do Estado². Considerando que a reforma da gestão da tesouraria pública, tal como previsto no Eixo II do plano de implementação da LEO, é desenvolvida através dos projetos: Modelo gestão de tesouraria (componente central); Documento contabilístico de cobrança (DCC) e Faturação eletrónica – *inbound e outbound*, verifica-se que:

- ◆ O modelo de gestão da tesouraria pública, apesar da sua natureza estrutural, não foi desenvolvido e depende, em particular, dos regimes financeiros que resultarem da revisão da lei de bases da contabilidade pública e da implementação da ECE – o PRR fixa o final de 2022 como prazo para a área de atuação “Gestão da tesouraria do Estado”, tendo como objetivo desenvolver um modelo de (i) controlo central da receita não fiscal; (ii) adequação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e (iii) implementação de estimativas de tesouraria rolantes.
- ◆ Não existem ainda perspetivas para a disseminação do projeto DCC, em teste na GNR e que teve “*como objetivo a aferição do respetivo conceito (...), da completude ou não do mesmo no âmbito da execução e controlo do ciclo da receita, designadamente não fiscal, bem como ainda da exequibilidade do mesmo*”³:
 - ◇ coube à eSPap a adaptação dos sistemas de informação envolvidos, sendo que a “*avaliação de evolução da solução desenvolvida (...), incluindo adaptações ao Sistema GeRFiP, bem como ainda de eventuais evoluções legislativas que sustentem as opções a tomar, encontra-se em avaliação no âmbito dos demais projetos em reavaliação/replaneamento na UniLEO*”.
 - ◇ decorreu em Unidades da Guarda com acesso ao GeRFiP (porque não há interoperabilidade entre este e o sistema de gestão de receita da GNR), representando, o volume de operações por tipologia de receita o montante de cerca de 17 mil €, num total de 178 faturas;⁴
 - ◇ de acordo com a GNR, “*os resultados do projeto são positivos, uma vez que possibilita o acesso ao estado de cada DCC em tempo real*”, com efeito, a “*cobrança é imediata, após o pagamento da referência multibanco*” e “*todas as operações posteriores à emissão da fatura são automatizadas, com exceção do pagamento do Documento Único de Cobrança (DUC) e do Registo do Duplo Cabimento em GeRFiP*”.
 - ◇ foram identificados, pela GNR, alguns constrangimentos, designadamente: (i) complexidade do *workflow* no GeRFiP; (ii) inexistência de interoperabilidades entre o atual sistema de

¹ Recomendação 19 do PCGE 2019.

² Contemplava a implementação de um quadro normativo completo, coerente e estável, que reforce o cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado, evitando a dispersão de normas, e permitindo um eficaz acompanhamento e controlo, bem como a sua aplicação rigorosa.

³ Informação prestada pela eSPap a 05/07/2021.

⁴ Informação prestada pela GNR a 28/06/2021

faturação e o GeRFiP; (iii) inexistência de enquadramento legal que estabeleça a referência multibanco como a única modalidade de pagamento admitida. Quanto ao desenvolvimento da fatura eletrónica, a sua complexidade justificou uma disseminação gradual e faseada:

- ◇ os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos estão vinculados a receber faturas eletrónicas (*inbound*) desde 2019 e os restantes a partir de 2020; por sua vez, as grandes empresas estão obrigadas a emitir faturas eletrónicas (*outbound*) a partir de 2020 e as restantes entidades a partir do início de 2021.¹
- ◇ de acordo com informação da UniLEO e da eSPap², a solução fornecida pela eSPap (FE-AP) encontra-se em uso por 1 635 entidades na solução de *inbound* e 34 na solução de *outbound*³, tendo, por isso, ocorrido progressos nas suas respetivas disseminações.
- ◇ o PRR fixa o final de 2021 como prazo para o desenvolvimento de uma solução integrada de gestão referente à faturação eletrónica nas administrações públicas.

A falta de progressos no projeto estrutural da gestão da tesouraria pública mantém a pertinência da recomendação formulada.

48. O Tribunal recomendou ao MF a elaboração de um plano de implementação da ECE que abrangesse testes aos requisitos técnicos e institucionais visando a assegurar a inclusão de um conjunto de operações materialmente relevantes⁴, pois constatou que apesar de ter sido desenvolvido um modelo conceptual para a ECE, (i) não existia ainda um plano para operacionalizar a sua implementação; (ii) o sistema de suporte à contabilidade e relato não tinha sido concluído, existindo apenas um sistema piloto de âmbito muito restrito e sem interfaces; (iii) o levantamento dos processos a serem integrados contabilisticamente não tinha avançado; (iv) não eram conhecidas as reais necessidades de informação da ECE (v) não estavam criados os procedimentos para a prestação de informação por parte das entidades que atuam como agentes do Estado.

Atualmente, constatou-se que:

- ◆ encontra-se em revisão o plano de implementação para a ECE. Com efeito, de acordo com o MF, só futuramente será constituída uma equipa para este projeto, envolvendo a UniLEO, a eSPap, a DGO e “outras entidades do Ministério das Finanças em função da matéria”⁵. Caberá, então, a esta equipa a “definição e proposta de modelo a implementar e dos respetivos requisitos técnicos e funcionais em articulação com as entidades que atuam como agentes do Estado tendo em vista o desenvolvimento do respetivo sistema de informação”.

¹ Art. 9.º do DL 111-B/2017, de 31/08, alterado pelo DL 123/2018, de 28/12 e arts. 2.º e 3.º do CCP.

² Informações prestadas pela UniLEO e eSPap a 05/07/2021.

³ Em 2019, apenas 43 entidades tinham aderido ao portal para receção de faturas e 4 para emissão.

⁴ Recomendação 3 do Relatório 25/2019.

⁵ Informação prestada pelo MF a 05/07/2021.

Segundo a UniLEO, o modelo conceptual anteriormente desenvolvido para a ECE (e considerado concluído em anteriores reportes ao Tribunal)¹ carece ainda de uma revisão, que está em curso;²

- ◆ face à indefinição do novo modelo conceptual, o levantamento de processos e respetivas contabilizações e a identificação das necessidades de informação da ECE foram adiados para uma fase posterior³ pelo que, neste quadro, não existe uma perspetiva para um plano de testes aos requisitos técnicos e institucionais da ECE;
- ◆ apesar de o desenho do sistema de suporte às operações da ECE também ainda não estar definido, o mesmo foi enquadrado no PRR, de forma genérica, no âmbito dos investimentos em sistemas de informação a concretizar até ao final de 2023 (“solução de reconhecimento, de forma faseada, das operações gerais do Estado”);⁴

Em contraditório, o MF e a UniLEO referem que a avaliação do estado de implementação da ECE “foi efetuada até ao final do ano de 2020, tendo (...) suportado o planeamento apresentado em 2021 (...) no PRR. Para o ano de 2021 (...) foram identificadas como atividades prioritárias: (i) a revisão do modelo da ECE, (ii) a elaboração de um orçamento para a ECE, (iii) a elaboração da respetiva regulamentação e elaboração do modelo de consolidação da ECE”. Informam também que “foi criada uma equipa de projeto entre a UniLEO, a ESPAP e a DGO, que procedeu à revisão do modelo concetual da ECE, identificando questões que têm impacto em outros projetos da LEO. Esta equipa de projeto encontra-se a trabalhar numa proposta de regulamentação da ECE, através de Decreto-Lei”. A UniLEO salienta ainda que “foi elaborada proposta de revisão ao modelo da ECE, com identificação do impacto da criação desta entidade noutros projetos”.

Os progressos limitados do projeto, dos quais não foi apresentada evidência, comprometem a criação faseada da ECE, tal como previsto legalmente, e acentua os riscos, reiterados pelo Tribunal, de incumprimento dos prazos fixados (conclusão da ECE no OE para 2023, apresentado em 2022)⁵, **pelo que se mantém a pertinência da recomendação formulada.**

49. **O Tribunal recomendou ao MF que assegurasse a elaboração de uma versão de teste da conta da ECE, com vista a garantir o adequado funcionamento dos requisitos técnicos e institucionais⁶, uma vez que não se encontrava previsto um período experimental compatível com a complexidade: (i) do reconhecimento e mensuração de algumas das operações; (ii) do envolvimento das várias entidades agentes do Estado.**

O MF informou⁷ que o balanço de abertura da ECE se reportaria a 01/01/2021 e que seria aplicada a IPSAS 33 (*First-time Adoption of Accrual Basis*) que permite a adoção, num período transitório máximo de três anos, de exceções ao reconhecimento e mensuração de determinados ativos e passivos, estando, deste

¹ Conforme informação da UniLEO foi considerado aprovado, em 09/11/2016, para efeitos da conclusão do projeto de financiamento europeu, e revisto em 19/04/2018, cfr. Relatório de Auditoria 13/2019.

² Informação prestada pela UniLEO a 05/07/2021.

³ Informação prestada pela UniLEO a 05/07/2021.

⁴ Cfr. PRR – Recuperar Portugal, Construindo o Futuro, p. 182.

⁵ Lei 41/2020, de 18/08.

⁶ Recomendação 14 do PCGE 2017, reiterada no Relatório 13/2019.

⁷ Contraditório aos PCGE 2017 e 2018.



modo, assegurada a implementação da ECE no exercício orçamental de 2021, tal como previsto legalmente à data¹. Porém, este balanço de abertura nunca foi apresentado² nem nenhuma versão de teste da conta da ECE de 2020.

Em contraditório, o MF e a UniLEO referem, sem enviar os respetivos elementos comprovativos, que “no âmbito do faseamento proposto para a ECE foi elaborado o orçamento da ECE, em piloto para os anos de 2021 e 2022”. **Uma vez que a Lei 41/2020, de 18/08 não adiou simplesmente a conclusão da ECE para o OE de 2023, mas antes passou a prever a sua implementação faseada até essa data, considera-se necessário dar continuidade à produção progressiva e periódica de mapas contabilísticos de teste, incluindo versões dos orçamentos e contas, pelo que a recomendação se mantém pertinente.**

50. O Tribunal recomendou à UniLEO o atempado desenvolvimento dos módulos críticos para a implementação do SNC-AP e cumprimento da LEO³. Assinalam-se como positivos os desenvolvimentos no desenho dos Mapas da proposta do OE 2021 e das Grandes Opções do Plano e da informação do ROE, com base no modelo de informação preconizado pela LEO e na adoção da classificação funcional internacionalmente utilizada e criação de uma tabela única de fontes de financiamento transversal à administração central. Tal implicou uma evolução da solução de suporte ao orçamento do Estado (SOE) e no GeRFIP.⁴ Porém:

- ◆ Quanto ao S3CP, apenas a componente “portal de integração contabilística” (receção, validação e a integração da informação) está em produção.⁵ Em particular, não foram desenvolvidos: a componente base de dados (*datawarehouse*); o módulo de análise e exploração da informação; o modelo de consolidação de contas e respetiva solução informática, com vista à produção de demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas (previstas legalmente para a CGE de 2023). Em consequência subsiste o duplo reporte contabilístico, à DGO, via SIGO, para assegurar o acompanhamento mensal da execução orçamental e a produção da CGE e em SNC-AP à UniLEO, via S3CP. Esta situação duplica o esforço de prestação de informação⁶.
- ◆ Existe uma equipa de projeto constituída pela UniLEO, eSPap e a DGO para o desenho e definição dos requisitos técnicos e funcionais para os sistemas de informação.⁷

Em contraditório, o MF e a UniLEO referem que o S3CP “foi, ao longo do ano de 2021, objeto de uma avaliação, tendo em vista a identificação das etapas seguintes o seu desenvolvimento em pleno”, acrescentando que “está em curso o planeamento das etapas seguintes, estando a decorrer a contratação de serviços para a definição da arquitetura global do sistema integrado do Ministério das

¹ Em agosto de 2018, a aplicação plena da LEO tinha sido adiada para o exercício orçamental de 2021 (art. 5.º, n.º 3, da Lei 151/2015, de 11/09, republicada pela Lei 37/2018, de 7/08): a ECE teria de preparar o primeiro orçamento relativo ao exercício de 2021 (no decurso do exercício orçamental de 2020), apresentar demonstrações intercalares durante 2021 e efetuar a primeira prestação de contas em 2022 (relativa ao exercício de 2021).

² Já tinha sido elaborado um balanço de abertura piloto da ECE (com referência a janeiro de 2018), com âmbito significativamente mais restrito que o definido na LEO para ECE, incluindo apenas a informação relativa à dívida pública direta do Estado, aos recursos próprios comunitários (capítulo 70) e à tesouraria do Estado gerida pelo IGCP.

³ Recomendação 6 do Relatório 22/2017.

⁴ Informação prestada pela UniLEO a 05/07/2021.

⁵ Sobre a adaptação das aplicações informáticas setoriais para o envio de informação do S3CP, cfr. Anexo 5 – Progressos setoriais nos sistemas informáticos.

⁶ Comunicação da SGMDN de 28/06/2021.

⁷ Informação prestada pela UniLEO a 05/07/2021.

Finanças” e que decorreram “*provas de conceito a várias soluções de exploração da informação para avaliação da melhor solução a adotar*”.

Por sua vez, a UniLEO acrescenta que a conceção de base do sistema de informação integrado do Ministério das Finanças “*já teve uma evolução em termos de arquitetura de processos e aplicacional, de forma a adequá-lo às melhores práticas e potencialidades tecnológicas, no âmbito do PRR*”, que o S3CP “*foi enquadrado no Plano de Recuperação e Resiliência, estando a decorrer a revisão do projeto numa perspetiva mais ampla*” e “*a contratação de serviços para a definição da arquitetura global do sistema integrado do Ministério das Finanças, na qual o projeto S3CP se enquadra*” e que foi “*iniciado em setembro (...) um projeto de revisão (...) para a modelização da arquitetura, tendo em conta as melhores práticas internacionais para sistemas de gestão financeira pública, (...) tendo sido iniciado pela ESPAP (...) um processo de contratação de consultoria que (...) permitirá a sistematização de macroprocessos, arquitetura de negócio e processos e arquitetura aplicacional*”.

Todavia, não são conhecidos os planos nem os resultados destes trabalhos, uma vez que esta informação não foi acompanhada de elementos comprovativos.

- ◆ A adaptação que a eSPap operou no GeRFip para suportar o SNC-AP permite atualmente obter um número muito significativo de mapas contabilísticos previstos neste regime contabilístico.¹ Porém, o desenvolvimento de módulos e mapas específicos (como é o caso da contabilidade de gestão ou das demonstrações financeiras previsionais) está dependente da respetiva regulamentação e não foi terminado.² Por outro lado, o GeRFip continua a ter por base processos desenvolvidos para o POCP, prevendo-se o desenvolvimento de um novo sistema de informação no âmbito do PRR³.

Mantendo-se as lacunas e fragilidades que conduziram à formulação das recomendações, estas mantêm-se pertinentes.

4.2. Transição para o SNC-AP

51. Relativamente ao ano 2020, até 30/09/2021, prestaram contas em SNC-AP 3 209 entidades.

Apesar das várias exceções que a própria lei tem vindo a permitir⁴, verifica-se que de 2019 para 2020, o número de contas prestadas em SNC-AP passou de 1 215 para 3 209 (gráfico 2), essencialmente devido às entidades da administração local às quais o regime se aplicou pela primeira vez (1 948, quando em 2019 eram apenas 2, que aplicaram o regime de forma voluntária). Este número de contas representa 20% e 52%, respetivamente, do total de contas prestadas em cada ano. O universo de contas prestadas não inclui apenas entidades que reportaram em SNC-AP, abrangendo também entidades que prestaram contas em POCP e planos setoriais (27%) e entidades com outros regimes contabilísticos (20%), designadamente, SNC, normas internacionais (IFRS), regime contabilístico para as entidades do setor não lucrativo e regime específico para os gestores de fundos europeus.

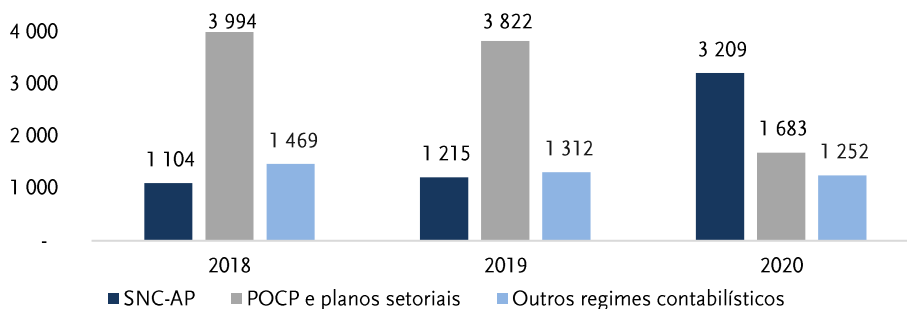
¹ Cfr. Anexo 4 – GeRFIP: informação mensal e prestação de contas – mapas gerados.

² Informação prestada pela eSPap a 05/07/2021.

³ Cfr. Investimento 1, da componente 17 do PRR (p. 19 do ficheiro 35-20210421-componentec17vf.pdf)

⁴ Art. 350.º n.º 2 da LOE (Lei 75-B/2020, de 31/12); art. 33.º e 108.º do DL 84/2019, de 28/06.

Gráfico 2 – Evolução das contas prestadas em SNC-AP (até 30/09/2021)



Fonte: Tribunal de Contas – plataforma de prestação de contas Econtas.

Em contraditório, a ANAFRE alerta para dificuldades no cumprimento do prazo para a prestação de contas relativos a 2021, por a data limite para realizar a assembleia de Freguesia coincidir com a de envio das contas ao TC (30/04/2022) e o processo de validação ser demorado.

52. Quanto à qualidade do processo de transição¹ ao nível das contas de 2018 e 2019, o Parecer sobre a CGE de 2019 e os três relatórios aprovados pelo TC em 2021² identificam as seguintes fragilidades:

- ◆ Ausência de elementos essenciais ao processo de prestação de contas, designadamente: i) informação sobre a contabilidade de gestão ii) mapa de reconciliação para o balanço de abertura; iii) anexo às demonstrações financeiras;
- ◆ Deficiências de carácter instrutório, com a apresentação de documentos incompletos e/ou com erros de preenchimento e incorreto preenchimento dos formulários associados às atas de aprovação e apreciação das contas, à certificação legal de contas e ao relatório e parecer do órgão de fiscalização;
- ◆ Não encerramento das contas da classe zero relativas às operações de tesouraria;
- ◆ Dificuldade de apuramento dos saldos de gerência à data da transição.

As dificuldades reportadas não são inesperadas num processo desta natureza, de implementação de todo um novo normativo contabilístico, onde se antecipam melhorias graduais, para o qual também contribui a ação pedagógica do Tribunal, o aumento do conhecimento técnico das entidades e um melhor ajustamento dos sistemas de informação locais e centrais.

¹ Matéria também auditada pela IGF para o universo dos Serviços e Fundos Autónomos e das Empresas Públicas e relativamente ao biénio 2018/2019 (cfr. anexo 6).

² Relatório 2/2021 – OAC, 2.ª S, de 18/02/2021 - Prestação de Contas Públicas; Relatório 3/2021 – OAC, 2.ª S, de 18/02/2021 - Análise das Certificações Legais das Contas das Empresas Locais (2018 e 2019); Relatório OAC SRATC, de 19/07/2021 – Síntese da Prestação de Contas (2019), abrangendo, respetivamente, 1068, 2 e 46 entidades que prestaram contas em SNC-AP.

4.2.1. Gestão do processo

53. O Tribunal, tendo em conta a interdependência nos processos de implementação da LEO 2015 e do SNC-AP¹, **recomendou ao MF a articulação da estratégia de implementação do SNC-AP com o processo de implementação da reforma da administração financeira do Estado²**, visando a produção de demonstrações orçamentais e financeiras individuais e consolidadas, devendo, para o efeito: (i) incluir a definição clara dos responsáveis pela liderança do processo; (ii), objetivos e metas intermédias e da gestão de riscos inerentes; (iii) definição dos meios (recursos humanos, organizativos, suporte informativo e financeiros)³ que permitam o cumprimento das metas fixadas. **Recomendou também ao MF 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 transição⁴.**

Constatou-se que:

- ◆ A Portaria 128/2017, de 05/04 aprovou “a estratégia de disseminação e implementação do SNC-AP, bem como da reforma da contabilidade e contas públicas em geral” e atribuiu à UniLEO (já responsável pela implementação da LEO) a coordenação do processo de transição para o novo normativo contabilístico. Porém, a devida articulação não está assegurada pois a estratégia de implementação da LEO está em revisão⁵, desde março de 2019, com prejuízo para a execução coordenada dos dois processos.
- ◆ Subsiste a necessidade de reforçar a articulação entre as várias entidades com funções de coordenação, regulamentação, consultivas e de controlo⁶. Não foi ainda divulgada informação essencial quanto ao modelo de consolidação, designadamente, documentos orientadores⁷ que promovam a harmonização e uniformização das políticas contabilísticas e dos procedimentos de contabilidade⁸. A informação

¹ Com impacto na priorização de projetos, no desenho e articulação dos sistemas de informação e na afetação de recursos, designadamente: (i) decisões no quadro legislativo, previstas na LEO 2015, afetam a forma como os serviços se articulam com sistemas de informação centrais, exigindo adaptações distintas nos sistemas de informação locais; (ii) revisão do sistema de controlo interno do Estado, que pode exigir adaptações no funcionamento dos serviços, na informação a produzir pelos sistemas contabilísticos e na tempestividade da sua prestação; (iii) dificuldades transversais no processo de transição, resultando de défices de estratégia e comunicação, insuficiente adaptação das soluções informáticas, escassez e preparação insuficiente de recursos humanos.

² Recomendação 1 do Relatório 6/2017 e Recomendação 1 do Relatório 22/2017.

³ Aspetos assinalados, pela primeira vez, na Recomendação 27 do PCGE 2014, reiterados nos sucessivos pareceres e relatórios de auditoria.

⁴ Recomendação 4 do Relatório 22/2017.

⁵ Informação prestada pelo MF a 05/07/2021.

⁶ A DGAL referiu (28/06/2021) vantagens no reforço da articulação com: (i) a UniLEO e DGO - harmonização de regras nos sistemas centralizadores de informação - S3CP e SISAL; (ii) o TC - regras distintas das fixadas para o SISAL; (iii) a CNC - ajustamento de regras não compaginável com situação prática das entidades da Administração Local. No mesmo sentido, a ANMP destacou (17/08/2021) a importância de aperfeiçoar a articulação entre: (i) o TC, o MF e a DGAL quanto à validação das peças de relato nas diferentes plataformas e a exigência, pela DGAL e pelo TC de informação de reporte diferente e mapas não previstos no SNC-AP; (ii) a UniLEO, a DGAL e a CNC na prestação de informação e nos esclarecimentos técnicos; (iii) entidades fiscalizadoras com interpretações diversas dos mapas reportados. A IP referiu (28/06/2021) a necessidade de amplo consenso e efetiva articulação entre a UniLEO, DGO e DGTF em torno da implementação do SNC-AP e da ECE. A SGMDN (28/06/2021) sugeriu maior proximidade entre os mapas submetidos no econtas e no S3CP.

⁷ Manuais de consolidação, de políticas contabilísticas para as administrações públicas e orientações técnicas.

⁸ Informação prestada pelo IGFSS a 28/06/2021.



solicitada por diversas entidades baseia-se ainda no POCP¹, fator que não estimula o processo de transição. O MF e a UniLEO referem, em contraditório, que foi “*dado início ao projeto de consolidação de contas em SNC-AP, o qual se encontra a decorrer desde o início de setembro, tendo em vista o desenvolvimento dos modelos e manuais de consolidação, necessários à especificação dos requisitos funcionais e técnicos do respetivo sistema de informação*”.

- ◆ Acresce que a escassez e instabilidade dos recursos humanos afetos à UniLEO ainda não foi ultrapassada², com prejuízo para o desenvolvimento dos projetos indispensáveis à produção de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas do Estado³. No que se refere ao SNC-AP, embora tenham sido promovidas ações de formação⁴, várias entidades continuam a apontar a escassez de recursos humanos e ausência de formação adequada como limitações ao processo de transição.⁵
- ◆ Não se encontra ainda definida a utilização da informação prestada pelas entidades em SNC-AP, ao nível das demonstrações consolidadas a integrar o OE e a CGE.

Pese embora a articulação necessária entre os dois processos tenha sido assegurada em 2017, atrasos mais significativos no processo da LEO a partir de então prejudicaram o desenvolvimento harmonioso das duas reformas. Assim, a recomendação mantém-se atual e pertinente.

54. **O Tribunal recomendou à UniLEO o reforço do acompanhamento do processo de implementação do SNC-AP e da LEO com reuniões periódicas envolvendo os diversos atores⁶.**

Os trabalhos no âmbito da Comissão de Acompanhamento para a “*implementação da reforma da contabilidade pública*”, com competência para assegurar a correta transição para o SNC-AP⁷ incluíram a realização de 15 reuniões. Porém, limitaram-se ao processo de implementação do SNC-AP e terminaram a 24/01/2019. **Perante a desativação do formato criado para motivar a comunicação, partilha de experiências, identificação de dificuldades e adoção de soluções comuns, a recomendação mantém-se pertinente.**

55. **O Tribunal recomendou ao MF a nomeação da entidade responsável pela preparação de contas consolidadas⁸.** A UniLEO informou que foram “*iniciados procedimentos tendo em vista a definição do modelo de consolidação com vista à produção de demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas nos termos previstos na LEO*” e que a “*designação da entidade responsável pela preparação de contas consolidadas deverá ser efetuada em instrumento adequado e apresentada em momento oportuno*”. **Esta**

¹ Informação prestada pela SPMS a 20/07/2021.

² Cfr. ponto 4.2.2.

³ Cfr. ponto 4.3 (designadamente, a ausência de módulo de consolidação no S3CP) e 4.4 (quanto à ausência de progressos significativos no âmbito da ECE).

⁴ Designadamente, a ANAFRE informou (29/06/2020) que promoveu ações de formação para mais de 6500 participantes.

⁵ DGAL (28/06/2021); IGF (28/06/2021); DGPC (28/06/2021); IGFSS (28/06/2021); SPMS (20/07/2021); ANMP (17/08/2021).

⁶ Recomendação 4 do Relatório 13/2019.

⁷ Pela já mencionada Portaria 128/2017, de 05/04.

⁸ Recomendação 3 do Relatório 22/2017.

recomendação mantém-se pertinente, face à função coordenadora desta entidade, que deveria contribuir para a uniformização das políticas contabilísticas a seguir.

56. O Tribunal recomendou à UniLEO que fossem tomadas medidas para minorar o risco de inadequada adaptação dos diferentes softwares ao normativo do SNC-AP, designadamente ao nível do controlo das operações¹. Neste âmbito:

A UniLEO informou que “A validação do cumprimento dos requisitos das diferentes aplicações informáticas que servem de suporte ao processo contabilístico e de prestação de contas das entidades públicas permitindo a entrega dos mapas de reporte ao S3CP assenta na norma técnica 1/2017 e respetivas atualizações, estando a validação a ser assegurada pelo sistema de recolha S3CP”. Porém, esta norma técnica é insuficiente para “definir os requisitos técnicos e funcionais para os sistemas de informação contabilística” e “certificar o cumprimento dos requisitos das diferentes aplicações informáticas que sirvam de suporte ao processo contabilístico e de prestação de contas das entidades públicas”² que também são competências da UniLEO.

Na informação prestada em sede de auditoria foram assinaladas a inexistência de certificação dos sistemas de informação³, dificuldades na sua parametrização, no reporte da informação e no ajustamento de sistemas de informação conexos aos processos em SNC-AP⁴, que reiteram a necessidade de adaptação adequada, pelo que, a recomendação mantém-se pertinente.

57. O Tribunal, considerando que as alterações nos normativos legais, nas regras de reporte (ao S3CP, aos sistemas de centralização setoriais) e em normas interpretativas da CNC podem ter impactos retroativos nas operações de contabilidade⁵, recomendou à UniLEO que assegurasse a minimização desses impactos⁶.

As alterações estruturais do OE (mapas contabilísticos, mapas informativos e desenvolvimentos orçamentais), bem como a alteração do classificador funcional foram introduzidas na fase de preparação do OE para 2021⁷, permitindo a atempada parametrização do orçamento e subsequente execução. Quanto ao normativo legal do SNC-AP e às regras de reporte ao S3CP não ocorreram alterações desde 2019, porém, foram emitidas novas diretrizes e FAQ⁸. No entanto, no que se refere ao reporte setorial das autarquias locais (sistema SISAL, gerido pela DGAL), ocorreram alterações dos requisitos técnicos que obrigaram,

¹ Recomendação 3 do Relatório 6/2017.

² Alíneas e) e g) do art. 2.º da Portaria n.º 128/2017, de 05/04, respondendo apenas à alínea “f) Definir os requisitos técnicos e funcionais para a integração dos sistemas de informação contabilística utilizados pelas entidades públicas com o Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas”.

³ A ANMP sugeriu, inclusive, que fosse dada competência à DGAL para certificar as aplicações informáticas em uso nas entidades do subsector local. Em contraditório, a Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública informa que a DGAL não dispõe de “capacidade para poder certificar sistemas informáticos locais”.

⁴ Informação prestada pelas IGF a 29/06/2021, SPMS a 20/07/2021 e ANMP a 17/08/2021.

⁵ Designadamente obrigando ao estorno e novo registo contabilístico de um elevado número de operações.

⁶ Recomendação 2 do Relatório 13/2019.

⁷ Circular n.º 1399 da DGO de 31/07/2020.

⁸ Designadamente, a ANMP (17/08/2021) mencionou a FAQ 44 da CNC, publicada a 16/02/2021, que obrigou muitos municípios a recalcular as depreciações acumuladas de milhares de bens num curto espaço de tempo.

frequentemente, ao reinício da submissão de todos os dados¹. Em contraditório, a Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública considera que os constrangimentos resultantes são pontuais e têm sido ultrapassados.

Conclui-se que, apesar de terem ocorrido alterações estruturais tempestivas, não foram ainda criados procedimentos de salvaguarda ou avaliação de eventuais impactos retroativos, mantendo-se a recomendação pertinente.

58. O Tribunal, considerando que todas as entidades sujeitas ao processo de transição para o SNC-AP poderiam necessitar de apoio para resolver dúvidas contabilísticas, **recomendou ao MF que fosse avaliada a possibilidade de todas acederem ao portal colaborativo** disponibilizado pela CNC para o esclarecimento de dúvidas contabilísticas das entidades piloto².

Constatou-se que (i) o Portal Colaborativo não foi objeto de redimensionamento; (ii) a CNC tem também sido consultada via email ou carta; (iii) das questões colocadas ou transitadas para 2021, a 23/06/2021 estavam 5 em apreciação, 161 tinham sido respondidas (com prazo médio de resposta de um mês) e 2 tinham sido anuladas; (iv) a CNC tem vindo a divulgar FAQ (44 até à data) para as matérias consideradas pertinentes e de relevância material³. **Face à capacidade de resposta, considera-se a recomendação acolhida.**

59. O Tribunal recomendou ao MF que promovesse a adoção das medidas necessárias para eliminar os constrangimentos setoriais específicos que pusessem em causa a implementação do SNC-AP, referindo a título de exemplo os já identificados nas freguesias, escolas do ensino não superior e serviços externos do MNE⁴. Neste âmbito constatou-se que:

- ◆ A UniLEO informou (05/07/2021) que os *“desenvolvimentos setoriais devem inserir-se no desenvolvimento de nova solução evoluída do GeRFiP, com revisão dos processos à luz do SNC-AP, após upgrade tecnológico da solução GeRFiP [5], enquadrado nas prioridades da Tutela, face a planeamento de projetos em avaliação”* e que *“eventuais constrangimentos de outros subsectores não abrangidos pela solução GeRFiP serão equacionados no contexto da reavaliação do Projeto de implementação do SNC-AP e do S3CP”*.
- ◆ Foi recolhida informação junto de entidades coordenadoras de vários setores da administração pública⁶ e as maiores dificuldades subsistem nas:
 - ◇ Freguesias quanto à (i) adaptação das aplicações informáticas, com impacto na contabilização, no reporte mensal e na produção de demonstrações previsionais e de relato; (ii) escassez de recursos para contratar o contabilista certificado e adquirir software; (iii) apoio da DGAL na submissão de reportes mensais; (iv) prestação de contas ao Tribunal pelas microentidades sem

¹ ANMP (17/08/2021).

² Recomendação 5 do Relatório 6/2017.

³ Resposta da CNC de 28/06/2021.

⁴ Recomendação 4 do Relatório 8/2018.

⁵ Posição também partilhada pela eSPap (comunicação de 05/07/2021).

⁶ Cfr. Anexo 7 – Ponto de situação setorial na implementação do SNC-AP.

contabilista certificado; (v) falta de regulamentação quanto à formação específica exigível aos contabilistas certificados; (vi) pela não obrigatoriedade de contratar contabilista certificado;

- ◇ Serviços externos do MNE¹, que ainda não implementaram SNC-AP, devido a: (i) ausência de sistema de informação adequado; (ii) impossibilidade de solução global face à abrangência, diversidade e dispersão geográfica dos serviços; (iii) obrigações incompatíveis com a natureza dos serviços, associadas à atribuição de número de identificação fiscal (necessário para a integração da informação contabilística nos sistemas centrais); (vi) escassez de recursos humanos qualificados; (vii) impossibilidade dos serviços centrais centralizarem o trabalho. Constata-se que não ocorreram progressos assinaláveis, estando ainda por concluir o desenho do modelo a implementar. Em contraditório, o Camões informa que *“após parecer não favorável da Comissão de Normalização Contabilística quanto à possibilidade de criação de uma situação de exceção para a Rede Externa (...), os serviços estão a proceder ao levantamento detalhado de informação para análise e ponderação dos custos, recursos e cronograma para implementação de uma solução que permita não só assegurar a implementação do SNC-AP na Rede Externa, como também a consolidação de contas do Camões IP com a Rede Externa”*.
- ◇ Instituições da segurança social: embora esteja prevista a adoção plena do SNC-AP em janeiro de 2022, os trabalhos foram condicionados pelo impacto da COVID 19, com a alocação de recursos para resposta rápida às empresas e cidadãos e o regime de teletrabalho prejudicou a colaboração próxima das equipas de desenvolvimento de soluções técnicas.
- ◆ Ao nível setorial, de relevar a área da saúde, da educação e do ensino não superior onde o SNC-AP já está a ser implementado em mais de 80% das entidades e totalmente na área da Defesa (cfr. anexo 7).

Em contraditório, a Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública faz *“notar que não se encontra ainda aferido todo o impacto deste Sistema no endividamento nas autarquias locais”*.

Apesar dos progressos na implementação do SNC-AP em vários subsetores, subsistem questões de fundo, a resolver centralmente, para assegurar a transição das freguesias e dos serviços externos do MNE. Assim, a recomendação continua pertinente.

60. O Tribunal recomendou ao MF que ponderasse alargar a possibilidade de recorrer a um contabilista certificado para o exercício da função de contabilista público, adotada para as freguesias, a outras entidades de pequena dimensão.²

Porém, a figura do contabilista público continua por regulamentar, com prejuízo para a tipificação da formação e experiência profissional necessárias ao exercício da função, podendo comprometer a qualidade técnica da execução da contabilidade e correspondente prestação de contas. **Em consequência, a recomendação mantém-se pertinente.**

¹ Informação da SGMNE (29/06/2021) e do Camões (19/07/2021).

² Recomendação 4 do Relatório 6/2017 e 2 do Relatório 22/2017.

4.2.2. Produtos intermédios

61. O Tribunal recomendou ao MF a revisão e atualização do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado¹, dado que a LEO 2015 e o SNC-AP apontam para o reforço do controlo operacional ao nível da própria entidade (controlo interno, contabilista público, certificação de contas por ROC), cujo trabalho deve ser utilizado pelos órgãos de controlo setorial. Esta matéria foi incluída no Eixo V: *Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria* do Plano de Implementação da LEO (junho 2017), porém não registou ainda progressos². Assim, a recomendação mantém-se pertinente.

5. A LEO NO PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA

62. Este ponto apresenta uma análise sintética e com base na informação ainda limitada, essencialmente porque recente, sobre o contributo do PRR para a implementação da LEO.
63. O PRR abrange seis eixos a concretizar até ao segundo trimestre de 2026, sendo centrais para implementação da LEO as seis áreas de atuação do Eixo 1 – modernização da gestão financeira pública e uma área de atuação do Eixo 6 – Promoção da eficiência na gestão do património público, identificadas no quadro 2.

Quadro 2 – Eixos e áreas de atuação do PRR centrais para a implementação da LEO

Eixo(E)/ Área de atuação	Prazo	Meta
E1/Implementação da Entidade Contabilística Estado (ECE)	4T2021	Modelo de regulamentação do conteúdo do orçamento da ECE
E1/Regulamentação do modelo de orçamentação por programas e sua articulação com o Quadro Plurianual de Despesa Pública (a)	2T2022	Regulamentação
	4T2023	Projeto piloto
	4T2025	Modelo de custeio associado a orçamentação por programas
E1/Revisão de despesa	4T2024	Integração do exercício de revisão de despesa no regular processo orçamental, incluindo uma avaliação ex-post dos ganhos de eficiência anteriores.
E1/Gestão da tesouraria do Estado (a)	4T2022	Não disponível
E1/Conclusão da implementação do SNC-AP e definição do modelo de consolidação de contas (a)	4T2022	Modelo para acompanhamento da execução orçamental e financeira das AP
	4T2023	Novo modelo CGE
E1/Centro de Competências no MF para a implementação do SNC-AP	4T2022	Definição do modelo
E6/ Promoção da eficiência na gestão do património público	Não disponível	Não disponível

(a) Conta com assistência técnica no âmbito do Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE).

Fonte: PRR, Componente 17 - Qualidade e sustentabilidade das finanças públicas; ficheiro 44-20200422-prr-finalcom-tabelas1-20.pdf.

¹ Recomendação 2 do Relatório 6/2017.

² A IGF informou (29/06/2021) que “não se registou evolução relativamente ao eixo “Reforma do Modelo de controlo interno e auditoria””. Complementarmente, informou que, no quadro das suas atribuições: (i) realizou duas auditorias transversais direcionadas ao processo de implementação do SNC-AP por parte das empresas públicas e dos SFA (cfr. Anexo 6 - principais resultados das auditorias da IGF); (ii) está a decorrer, em 2021 uma ação transversal direcionada aos sistemas de controlo interno das entidades que integram os subsistemas da Administração Central e da Segurança Social.

64. Para cada uma destas 7 áreas de atuação prevê-se:

- ◆ ao nível da implementação da ECE: regulamentação com vista à sua operacionalização, consagrando uma visão completa e transparente das responsabilidades do Estado, através da adequada relevação contabilística da receita e despesa e de todos os ativos e passivos do Estado;
- ◆ ao nível da regulamentação do modelo de orçamentação por programas e da sua articulação com o Quadro Plurianual de Despesa Pública: definição dos princípios e regras de orçamentação num quadro plurianual e dos agregados orçamentais a considerar, garantindo a articulação dos diferentes instrumentos de planeamento estratégico ao nível macro (Programa de Estabilidade, Lei das Grandes Opções, o Quadro Plurianual da Despesa Pública), com a programação orçamental ao nível micro (OE);
- ◆ ao nível da revisão de despesa: elaboração do diagnóstico, desenho de soluções e definição de um modelo que permita a geração de ganhos de eficiência;
- ◆ ao nível da gestão da tesouraria do Estado: implementação de um modelo que permita: (i) o controlo central da receita não fiscal e a respetiva contabilização automática; (ii) a adequação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e (iii) a implementação de um modelo de estimativas de tesouraria rolantes;
- ◆ ao nível da conclusão da implementação do SNC-AP e definição do modelo de consolidação de contas: (i) a regulamentação dos modelos de reporte infra-anual das demonstrações financeiras e de consolidação a implementar para apuramento de contas consolidadas por subsector e para o sector das AP e (ii) a proposta de um novo modelo da CGE;
- ◆ ao nível do centro de Competências no MF para a implementação do SNC-AP: capacitação de recursos humanos nas áreas da gestão financeira e prestar apoio às entidades públicas no âmbito da implementação da reforma, em particular no que se refere ao SNC-AP;
- ◆ ao nível da promoção da eficiência na gestão do património público: valorização do imobilizado público na contabilidade patrimonial da ECE e planeamento estratégico da gestão do património imobiliário público com vista à capitalização do seu valor económico, social e cultural.

65. Estão previstos investimentos que totalizam 123M€ e que abrangem o desenvolvimento de sistemas de informação (SI), envolvendo custos com consultadoria/trabalhos especializados (71 M€), licenciamento, software e hardware (47 M€) e outros custos (6 M€, inclui capacitação técnica, migração de dados e manutenção evolutiva). O quadro seguinte apresenta os projetos e os investimentos associados¹ financiados por subvenção do Mecanismo de Recuperação e Resiliência da UE.

¹ Aos investimentos identificados pelo MF como relativos à implementação da LEO (121 M€), acresce o Investimento 17 – Implementação do Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público, do Eixo 6 (2 M€) por ser instrumental para a implementação da ECE.

**Quadro 3 – Investimentos e projetos do PRR centrais para a implementação da LEO**

Investimentos	Projeto	Prazo	Custo
Investimento 1 - Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa	Projeto 1: nova solução informática para os serviços partilhados da ESPAP, que consiste numa solução integrada da abordagem aos ciclos da despesa e receita, visando a integração automática com outros sistemas centrais do MF.	4T 2023	11,8 M€
Investimento 2 – Solução integrada de gestão financeira central do MF no âmbito da Gestão da Tesouraria Pública	Projeto 2: visa o registo tempestivo e eletrónico da receita não fiscal e a sua contabilização automática, a implementação de um novo modelo de controlo dos compromissos e um novo modelo de previsão de necessidades de tesouraria do Estado.	4T 2022 (receita eletrónica) 4T 2023 (resto)	12,4 M€
Investimento 3 – Solução integrada de gestão central do MF - Faturação Eletrónica nas Administrações Públicas	Projeto 3: soluções informáticas para a contabilização, controlo e validação automática de faturas e soluções mais ágeis para faturação eletrónica por parte dos serviços públicos.	4T2021	5,3 M€
Investimento 4 – Sistema de informação para reconhecimento de operações gerais do Estado	Projeto 4: solução de reconhecimento, de forma faseada, das operações contabilísticas orçamentais e financeiras da ECE.	4T2023 implementação	23,9M€
Investimento 5 – Implementação do processo orçamental incorporando a orçamentação por programas	Projeto 5: solução de transformação digital no processo orçamental, incorporando a orçamentação por programas, integrada no Quadro de Programação Plurianual.	4T2024 em exploração	18,9 M€
Investimento 6 – Novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro ^(a)	Projeto 6: solução de transformação digital para acompanhamento e análise da execução orçamental e elaboração de estimativas, previsões e cenários.	4T2025 solução de suporte	18,9 M€
Investimento 7 – Sistema de informação integrado para gestão financeira central do MF ¹	Projeto 7: evolução dos SI centrais que suportam os processos de recolha de informação contabilística e complementar e respetiva integração com outros SI.	4T2023	9,4 M€
Investimento 8 – Solução integrada de gestão financeira central do MF para consolidação das contas das administrações públicas nas suas várias óticas	Projeto 8: definição e implementação do processo de consolidação global das contas públicas nas várias óticas e sua integração na produção dos indicadores e contas das AP.	4T2025	8,0 M€
Investimento 9 – Projeto de financiamento de soluções que garantam a interoperabilidade dos sistemas locais com o sistema central ^(a)		Não disponível	10,8 M€
Investimento 10 – Contratação PMO (Project Management Office), para a totalidade dos projetos entre 2021 e 2026 ^(a)		2026	1,9 M€
Investimento 17 – Implementação do Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público ^(b)	Projeto 11: Consolidação dos dados existentes nos sistemas de Inventariação dos Imóveis do Estado da DGTF numa mesma área de <i>Staging</i> .	Não disponível	1,7 M€
Total			123 M€

(a) Investimento mencionado no detalhe da Componente 17 do PRR (não indicado no PRR global).

(b) No PRR global são descritas duas fases: (i) Consolidação dos dados existentes; (ii) Migração de Dados da área de *staging* para o novo sistema SIGPIP.

Fonte: PRR e PRR, Componente 17 – Qualidade e sustentabilidade das finanças públicas; ficheiro 44-20200422-prr-finalcom-tabelas1-20.pdf.

66. Em termos de calendário, verifica-se que, nalguns casos, o horizonte temporal do PRR ultrapassa os prazos estabelecidos na LEO (Cfr. Anexo3). Porém, a UniLEO esclareceu que não está necessariamente em causa um novo adiamento, uma vez que (i) alguns projetos programados abrangem componentes relevantes para a gestão financeira pública que vão para além dos objetivos fixados na LEO; (ii) noutros, a calendarização incluirá ajustamentos aos sistemas de informação após a sua entrada em funcionamento; (iii) o prazo do PRR comporta não só a execução física, mas também a componente de execução financeira, da qual resulta algum desfasamento temporal.

¹ Em contraditório, o MF e a UniLEO informam que este investimento “contempla ainda o desenvolvimento do site da UniLEO e melhorias aos atuais portais de acesso aos sistemas centrais”.

Em contraditório, a UniLEO acrescenta que “o PRR tem subjacente um planeamento interno dos projetos identificados, em linha com os novos prazos da LEO, de onde decorreram as metas e marcos que se encontram vertidos no PRR” e que o “planeamento mais detalhado dos projetos é um processo em curso, sendo desenvolvido em conjunto com os parceiros da UniLEO na reforma (DGO e ESPAP), garantindo o envolvimento e o alinhamento das três entidades. O planeamento final carece ainda de ajustamentos em função da clarificação do modelo de governação e a aprovação de recursos a afetar ao projeto”. Ora, quer as reavaliações de certos projetos basilares efetuadas em 2021, como o projeto ECE e o S3CP, quer a indefinição quanto ao modelo de governação, não sinalizam, por si só, uma estratégia de recuperação dos atrasos ocorridos e do alinhamento com os novos prazos da LEO.

67. Sem prejuízo de outras fontes de informação ainda não divulgadas, dado serem ainda trabalhos em curso, uma comparação direta entre estes projetos e a última programação conhecida do plano de implementação da LEO (sobre a qual não existe nenhum balanço nem ponto de situação pelas entidades executoras) permite identificar que a maioria dos projetos se encontram incluídos nesta programação financeira, pese embora se incluam ainda alguns outros projetos que vão para além dos até agora previstos (quadro 4).

Quadro 4 – Plano de implementação e PRR, no âmbito da LEO

Plano de implementação da LEO (execução prevista até 2020)	Áreas de atuação e investimentos do PRR (execução prevista até 2025)
1.1. Modelo de <i>medium term budget framework</i> 1.5. Modelo de orçamentação por programas 1.6. Modelo de custeio associado à orçamentação por programas	Regulamentação do modelo de orçamentação por programas e sua articulação com o Quadro Plurianual de Despesa Pública (inclui as fases regulamentação, projeto piloto e modelo de custeio associado à orçamentação por programas) Investimento 5 – Implementação do processo orçamental incorporando a orçamentação por programas
2.1. Doc. contabilístico de cobrança 2.2. Modelo gestão de tesouraria 2.3. Faturação eletrónica <i>inbound</i> 2.4. Faturação eletrónica <i>outbound</i>	Gestão da tesouraria do Estado Investimento 2 – Solução integrada gestão financeira central do MF no âmbito da Gestão da Tesouraria Pública Investimento 3 – Solução integrada gestão central do MF - Faturação Eletrónica nas AP
5.2. Entidade Contabilística Estado	Implementação da Entidade Contabilística Estado (ECE), inclui o modelo de regulamentação do conteúdo do Orçamento da ECE Investimento 4 – Sistema de informação para reconhecimento de operações gerais do Estado
5.1. Sistema central de contabilidade e contas públicas 5.3. Modelo de prestação de contas das entidades públicas 5.4. Novo modelo da Conta Geral do Estado 5.5. Novo modelo de Contas Nacionais 2.5. Modelo de gestão de riscos	Conclusão da implementação do SNC-AP e definição do modelo de consolidação de contas (inclui o modelo para o acompanhamento da execução orçamental e financeira das AP e o novo modelo CGE) Investimento 6 – Novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro; Investimento 7 – Sistema de informação integrado para gestão financeira central do MF; Investimento 8 – Solução integrada de gestão financeira central do MF para consolidação das contas das AP; Investimento 9 – Projeto de financiamento. de soluções de interoperabilidade dos sistemas locais com o central
6.1. Regulamentação jurídica	Incluído como etapa concomitante de execução das atividades e projetos
7.1. Estratégia de gestão da mudança	Centro de Competências no MF para a implementação do SNC-AP Investimento 10 – Contratação PMO (Project Management Office), para os projetos entre 2021 e 2026
1.2. Modelos de mapas e demonstrações orçamentais 1.3. Modelo de preparação de demonstrações financeiras previsionais 1.4. Novo modelo de proposta de OE (inclui sistema de informação)	Não localizado
Não incluído	Revisão de despesa integrada no processo orçamental
Não incluído	Investimento 1 – Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa
Não incluído	Promoção da eficiência na gestão do património público Investimento 17 – Implementação do Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público

Fonte: Elaboração TC, com base no plano de implementação da LEO reformulado (ponto de situação no Relatório 25/2019); PRR componente 17.



68. Destes quadros resulta que a maioria dos projetos previstos desde 2017 para a implementação da LEO se encontram agora novamente incluídos em termos do financiamento do PRR. Designadamente, encontram-se previstos:

- ◆ no âmbito da ECE, 23,9 M€ para a implementação do respetivo sistema de informação e beneficiará também do desenvolvimento do sistema de informação de gestão do património imobiliário público (1,7 M€);
- ◆ para a nova Conta Geral do Estado (com um Balanço e uma Demonstração de Resultados) poderão concorrer os 8 M€ para a solução destinada à implementação da consolidação das contas, os 9,4 M€ alocados aos sistemas de informação integrada para gestão financeira central do MF e os 11,8 M€ para uma nova solução informática para os serviços partilhados da eSPap (para além dos já citados investimentos no âmbito específico da ECE);
- ◆ para a implementação de um processo orçamental no qual se inclui a orçamentação por programas, a orçamentação plurianual e novas soluções digitais para a elaboração de estimativas estão previstos 37,8 M€;
- ◆ para a implementação de uma solução integrada de gestão da Tesouraria Pública estão previstos 12,4 M€ e para a faturação eletrónica estão previstos 5,3 M€.

69. No entanto, constata-se também que para as áreas abaixo, os âmbitos não são integralmente coincidentes:

- ◆ estratégia de gestão da mudança: a versão inicial previa a formação de RH, uma estratégia de comunicação; adequação de estruturas organizacionais e implementação dos novos sistemas e processos. Presentemente visa capacitação de RH, apoio na implementação da reforma e gestão dos projetos PRR, abrangendo a constituição de um Centro de Competências no MF para a implementação do SNC-AP e a contratação da gestão de projetos (PMO) para o período entre 2021 e 2026;
- ◆ não foram localizados no PRR os projetos 1.2. (Modelos de mapas e demonstrações orçamentais), 1.3. (Modelo de preparação de demonstrações financeiras previsionais) e 1.4 (Novo modelo de proposta de OE - inclui sistema de informação). O projeto 1.2 está já executado e aplicado pela primeira vez ao OE 2021. O 1.4 foi executado parcialmente no OE 2021, porém deve ainda ser adaptado à apresentação de demonstrações financeiras previsionais (a partir do OE 2027);
- ◆ o PRR contempla a revisão de despesa e a promoção da eficiência na gestão do património público, bem como os investimentos 1 – Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa e 17 – Implementação do Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público que não estavam previstos no plano de implementação da LEO.

70. Em suma, sendo a informação apresentada no PRR sumária, a UniLEO confirmou a necessidade de ser ainda efetuado um planeamento detalhado da implementação da LEO e da ECE, trabalhos com conclusão agora prevista para o final de 2021.

Assim, seis anos após a publicação da LEO, não existe ainda um planeamento detalhado do que é necessário executar, nem estão definidos os recursos humanos a utilizar, quando as primeiras metas intermédias deviam ser já alcançadas no próximo ano, com o projeto piloto da orçamentação por programas.

Os montantes financeiros alocados exigem uma capacidade de execução eficiente e as recomendações emitidas pelo Tribunal aqui apreciadas tornam-se ainda mais pertinentes, dado que não se encontra mitigado o risco de desperdício de recursos públicos, agora em montantes definidos e avultados.

71. Em contraditório, o MF informou que foram lançados os procedimentos de contratação identificados no quadro seguinte:

Quadro 5 – PRR - Procedimentos de contratação já iniciados

Investimento PRR	Designação Caderno de Encargos	Aprovação em CD	Valor
Investimento 1 - Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa (Novo GERFIP)	Aquisição de serviços de desenvolvimento SAP	08/10/2021	742 560,00 €
Investimento 1 - Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa (Novo GERFIP)	Aquisição de serviços de desenvolvimento de CORA Sequence	08/10/2020	40 800,00 €
Investimento 5 - Implementação do processo orçamental incorporando a orçamentação por programas (SIP)	Aquisição de serviços de desenvolvimento de ORACLE	08/10/2021	177 600,00 €
Investimento 6 - Novo modelo de Controlo Orçamental e Económico e Financeiro	Aquisição de serviços para a definição da Enterprise Architecture para suporte à implementação da LEO	11/10/2021	691 200,00 €
Investimento 7 - Sistema de informação integrado para gestão financeira central do Ministério das Finanças	Aquisição de serviços de design e desenvolvimento de um site para a comunicação dos projetos inscritos no contexto do PRR	08/10/2021	74 200,00 €
Total			1 726 360,00 €

Fonte: Ofício do MF de 11/11/2021.

6. INFORMAÇÃO SUPERVENIENTE

72. Em 15 de novembro, de forma autónoma à resposta enviada para efeitos de exercício do contraditório ao relato da auditoria (Cfr. ponto 2.2), o Ministro de Estado e das Finanças remeteu ao Tribunal o “Relatório sobre a implementação da Reforma da Lei de Enquadramento Orçamental – 1.º semestre de 2021”, com “(...) o ponto de situação das atividades desenvolvidas no âmbito da Reforma da LEO, pela UniLEO em colaboração com a ESPAP e a DGO, tendo em conta o disposto no artigo 6.º da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, nos termos do qual “o Governo, através do Ministério das Finanças, remete semestralmente à Assembleia da República e ao Tribunal de Contas informação detalhada sobre o avanço na implementação da reforma da Lei de Enquadramento Orçamental”.

Nesse relatório são enunciadas as atividades desenvolvidas, no primeiro semestre, com vista à implementação da lei de enquadramento orçamental:

**Quadro 6 – Implementação da LEO – Relatório do Ministério das Finanças – 1.º semestre de 2021**

1) Implementação do modelo de gestão dos Projetos UniLEO/PRR: Apresentação de proposta de Modelo de Governação da UniLEO estando em elaboração o Modelo de Governação do PRR; Apresentação de proposta do enquadramento legal para constituição do Gabinete de Gestão de Projetos e designação de gestores de projeto na UniLEO, bem como afetação de recursos da ESPAP para necessidades / requisitos da UniLEO; Contratação pública a decorrer para reforço da equipa tecnológica da ESPAP.
2) Implementação da Entidade Contabilística Estado: Reuniões com entidades que atuam como agentes do Estado; Revisão e elaboração de proposta do modelo concetual da Entidade Contabilística Estado, tendo em conta o disposto no artigo 49.º da LEO, na sequência do qual será feito o levantamento de requisitos para o sistema de informação e definição de políticas contabilísticas; Avaliação de acelerador e robustez de implementação no âmbito de solução de suporte dos serviços partilhados assegurados pela ESPAP.
3) Orçamentação por Programas/Quadro Plurianual de Despesa Pública: Foi constituído um Grupo de Trabalho em abril, que se encontra a definir o modelo concetual de orçamentação por programas e sua articulação com o Quadro Plurianual de Despesa Pública, o qual beneficia de assistência técnica da OCDE; O Relatório intercalar com a proposta preliminar de modelo concetual e do projeto piloto, apresentado em julho de 2021 à tutela; Elaboração da proposta de regulamentação do modelo de orçamentação por programas, a qual se encontra em fase final.
4) Gestão da Tesouraria do Estado: De forma a dar sequência ao piloto do então designado DCC (Documento Contabilístico de Cobrança), acompanhado pelo Banco Mundial, para testar os princípios de solução de emissão e controlo de receita eletrónica num ciclo completo de emissão até à reconciliação, através de avaliação de proposta de alteração legislativa que permita a evolução de soluções de cobrança, bem como preparar piloto de contabilização automática da receita pública.
5) Implementação do SNC-AP e definição do modelo de consolidação de contas: Avaliação da implementação do SNC-AP e reporte S3CP; Revisão do classificador económico, a qual se encontra a decorrer; Avaliação de proposta de revisão legislativa ao SNC-AP; Contratação de apoio técnico especializado para definição do modelo de consolidação a adotar nos subsectores da Administração Pública.
6) Novo modelo de controlo orçamental económico-financeiro: Implementação do piloto de contabilização automática da faturação eletrónica; Avaliação do sistema de informação atual que suporta o reporte em SNC-AP para elaboração do plano de projeto e calendarização das etapas subsequentes, tendo em vista a integração de vários reportes ao Ministério das Finanças num sistema central.
7) Desenho da Arquitetura do Sistema de Informação das Finanças Públicas: Está em curso a definição do modelo macro da arquitetura do Sistema Informação das Finanças Públicas (SIGFinP), a qual beneficiará ainda este ano de assistência técnica da OCDE no âmbito do Programa PARE.2; Contratação pública a decorrer para reforço da equipa tecnológica da ESPAP.

Fonte: Relatório sobre a implementação da Reforma da LEO – 1.º sem. de 2021, de 26/08/2021, remetido ao TC em 15/11/2021.

O desenvolvimento destas atividades, bem como a elaboração deste primeiro relatório, são sinais positivos para o processo em curso. Porém, o Tribunal não pode deixar de assinalar que a informação que nele consta deveria ter sido fornecida em sede própria desta auditoria, tanto mais que o mesmo foi especificamente solicitado em 20/09/2021¹. Já quanto ao seu conteúdo, para além de não ter sido disponibilizada documentação complementar que suporte ou densifique as atividades elencadas, verifica-se também alguma novidade face ao reportado ao Tribunal no decorrer dos trabalhos de auditoria realizados entre junho e outubro de 2021².

¹ O relatório, embora datado de agosto de 2021, só foi remetido a 15/11/2021.

² Em particular sobre atividades relevantes como, por exemplo, a existência de uma proposta do modelo concetual da ECE, de uma avaliação da implementação do SNC-AP e do reporte S3CP, de um piloto de contabilização automática da faturação eletrónica, de uma avaliação do sistema de informação atual que suporta o reporte em SNC-AP, de uma avaliação de proposta de revisão legislativa ao SNC-AP. Não tendo sido recolhida evidência sobre estas atividades e/ou produtos nem o grau de concretização, não foram objeto de apreciação na auditoria e, por essa razão, não constam do presente relatório.

7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art. 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo Parecer (autuado no processo de auditoria).

8. EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 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 1 716,40€, a suportar pela UniLEO – Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, em conformidade com a respetiva nota de emolumentos.

9. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas deliberam, em Subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

1. Aprovar o presente relatório.
2. Fixar o prazo, até ao final do mês de junho do próximo ano, para que o Senhor Ministro de Estado e das Finanças dê conhecimento circunstanciado ao Tribunal das atividades desenvolvidas e do acatamento e respetivo alinhamento com as recomendações consideradas pertinentes pelo Tribunal no presente relatório, incluindo as dirigidas à Unidade de Implementação da Lei de enquadramento orçamental.
3. Ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - Presidente da Assembleia da República, solicitando o seu envio, designadamente, à Comissão de Orçamento e Finanças
 - Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros
 - Ministro de Estado e das Finanças
 - Ministro da Defesa Nacional
 - Ministro da Administração Interna
 - Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública
 - Ministro do Planeamento
 - Ministra da Cultura
 - Ministra do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social
 - Ministra da Saúde
 - Ministro das Infraestruturas e da habitação
 - UniLEO – Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental
 - Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
 - Inspeção-Geral de Finanças
 - Direção-Geral do Orçamento
 - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP

- Direção-Geral do Tesouro e Finanças
 - Autoridade Tributária e Aduaneira
 - Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
 - Comissão de Normalização Contabilística
 - Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros
 - Camões – Instituto da Cooperação e da Língua Camões
 - Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
 - Direção-Geral das Autarquias Locais
 - Agência para o Desenvolvimento e Coesão
 - Direção-Geral do Património Cultural
 - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
 - Instituto de Informática
 - Administração Central do Sistema de Saúde
 - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
 - Infraestruturas de Portugal
 - Associação Nacional de Municípios Portugueses
 - Associação Nacional de Freguesias
4. Após a entrega do relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.
5. Fixar os emolumentos em 1 716,40€, a suportar pela UniLEO – Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental.
4. Remeta-se cópia deste relatório à Exma. Senhora Procuradora-Geral Adjunta, nos termos do art. 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art. 55.º n.º 2, da Lei 98/97, de 26/08, na redação que lhe foi dada pela Lei 48/2006, de 29/08.

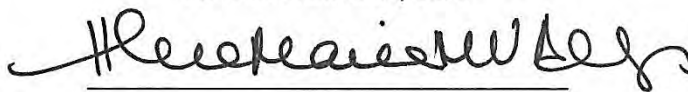
Lisboa, 25 de novembro de 2021.

A Conselheira Relatora

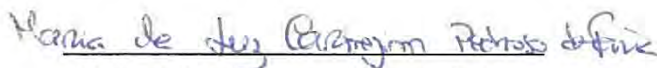


(Ana Margarida Leal Furtado)

As Conselheiras Adjuntas



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

PRINCIPAIS SIGLAS

Sigla	Descrição
AC	Administração Central
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
ANAFRE	Associação Nacional de Freguesias
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AP	Administrações públicas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CCP	Código dos Contratos Públicos
CGE	Conta Geral do Estado
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
COVID-19	Coronavirus disease
CPL	Casa Pia de Lisboa
DCC	Documento contabilístico e de cobrança
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGCP	Direção-Geral do Património Cultural
DGPC	Direção-Geral do Património Cultural
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DUC	Documento Único de Cobrança
ECE	Entidade Contabilística Estado
EPR	Entidade Pública Reclssificada
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
FAQ	Frequently Asked Questions
FE-AP	Fatura eletrónica na administração pública
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
GE	Gabinete Executivo
GeRFip	Gestão de recursos financeiros em modo partilhado
GGCP	Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos
GNR	Guarda Nacional Republicana
GT	Gabinete Técnico
IASFA	Instituto de Ação Social das Forças Armadas
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
II	Instituto de Informática
INA	Instituto Nacional de Administração
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IP	Infraestruturas de Portugal
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
ISS	Instituto da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MAI	Ministério da Administração Interna
MF	Ministro das Finanças
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MS	Ministério da Saúde





Sigla	Descrição
NCP	Norma de contabilidade pública
OE	Orçamento do Estado
PCGE	Pareceres sobre a CGE
PG	Plenário Geral
PMO	Project Management Office
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
ROC	Revisor Oficial de Contas
ROE	Relatório do Orçamento do Estado
S3CP	Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGMDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SGMF	Secretaria-Geral do Ministério das Finanças
SGMNE	Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros
SI	Sistema de informação
SICC	Sistema de informação centralizado de contabilidade
SIGDN	Sistema integrado de gestão da Defesa Nacional
SISAL	Sistema de informação para o subsetor da administração local
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNCP	Sistema nacional de compras públicas
SNS	Serviço nacional de saúde
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
TC	Tribunal de Contas
UniLEO	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

ANEXOS


ANEXO 1 – CRONOGRAMAS DO PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEO
Quadro 7 – Cronograma do plano de implementação da LEO (junho 2017)

Projeto		2017				2018				2019			
#	Descrição	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
1.1	Revisão dos classificadores orçamentais												
1.2	Modelo de <i>medium term budget framework</i>												
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												
2.1	Documento contabilístico de cobrança												
3.1	Modelo de gestão de tesouraria (componente central)												
3.2	Faturação eletrónica às entidades públicas												
3.3	Modelo de gestão de riscos												
3.4	Quadro de indicadores orçamentais e económico-financeiros												
4.1	Regime de gestão financeira das entidades públicas												
4.2	Sistema central de contabilidade e contas públicas												
4.2.1	Portal de integração de informação contabilística												
4.2.2	Base de dados (<i>data warehouse</i>)												
4.2.3	Alterações orçamentais												
4.2.4	Solução de análise e exploração da informação												
4.2.5	Solução de consolidação de contas												
4.3	Entidade Contabilística Estado												
4.4	Modelo de prestação de contas das entidades públicas												
4.5	Novo modelo da Conta Geral do Estado												
4.6	Regulamentação da formação inicial e subsequente do contabilista público												
4.7	Novo modelo de Contas Nacionais												
5.1	Novo modelo institucional de controlo financeiro e auditoria												
5.2	Definição e desenvolvimento dos referenciais de controlo financeiro e auditoria												
5.3	Regulamentação do modelo de controlo interno das Entidades Públicas												
5.4	Regulamentação do modelo de Certificação Legal das Demonstrações Orçamentais												
5.5	Revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas												
6.1	Apoio administrativo												
6.2	Serviços de <i>Program Management Office</i>												
6.3	Consultadoria de <i>governance</i> e estratégia para os sistemas de informação												
6.4	Auditoria à gestão e implementação dos projetos												
6.5	Gestão de arquiteturas, certificação de processos, governação e qualidade dos dados												
6.6	Revisão da legislação e nova legislação decorrente da implementação da LEO												
6.7	Estratégia de gestão da mudança												

Legenda:

	Fase conceção
	Fase implementação (fase piloto/testes e aceitação)

Fonte: Plano de implementação da LEO (junho 2017) e comunicação da UniLEO (23/02/2018).

Quadro 8 – Cronograma do plano de implementação da LEO (março 2018)

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

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

Legenda:

 Fase de conceção  Fase de implementação

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


ANEXO 2 – APRECIÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES
Quadro 9 – Recomendações no âmbito da implementação da LEO

Documento	Destinatário	Recomendação	Apreciação
Relatório 22/2017	UniLEO	5. Que assegure a produção atempada das propostas de revisão dos normativos legais, face ao seu impacto na definição da arquitetura do Estado, evitando o recurso a soluções transitórias, com sucessivas adaptações nos sistemas de informação e custos adicionais.	Continua pertinente
		6. Assegurar o desenvolvimento atempado dos módulos críticos para a implementação do SNC-AP e cumprimento da LEO.	Continua pertinente
Relatório 23/2017	UniLEO	3. Enquanto entidade responsável pela gestão do projeto de implementação da ECE proceda ao seu efetivo e adequado acompanhamento identificando os principais riscos de incumprimento do âmbito e do prazo de conclusão das atividades, mensurando os desvios importantes e aplicando as medidas corretivas necessárias.	Continua pertinente
		4. Divulgue a sua apreciação trimestral específica sobre a implementação do projeto da ECE contendo, no caso das atividades cujos serviços foram contratados a entidades externas, a apreciação dessas entidades.	Continua pertinente
		5. Promova o adequado envolvimento no projeto de implementação da ECE de todas as entidades que atuando como agentes do Estado terão de prestar a informação necessária à contabilização das operações pela ECE.	Continua pertinente
Relatório 8/2018	UniLEO	6. Constitua as equipas indispensáveis ao desenvolvimento dos projetos do Plano de implementação da LEO, de forma a assegurar a sua execução tempestiva	Continua pertinente
		7. Promova junto das entidades competentes a designação formal dos membros das equipas dos Gabinetes da UniLEO.	Continua pertinente
Relatório 13/2019	MF	14/PCGE 2017. Assegure a elaboração, em versão de teste, da conta da Entidade Contabilística Estado relativa a 2020, com vista a garantir os requisitos técnicos e institucionais necessários à efetiva e plena aplicação das disposições da Lei de Enquadramento Orçamental ao exercício de 2021.	Continua pertinente
Relatório 25/2019	MF	1. A concretização das responsabilidades pela liderança da reforma das finanças públicas, tal como preconizada na LEO 2015, ao nível das suas várias componentes de execução técnica e de gestão de projetos.	Continua pertinente
		3. A elaboração de um plano de implementação da ECE e dos respetivos testes aos requisitos técnicos e institucionais por forma a assegurar, desde o início, a inclusão de um conjunto de operações materialmente relevantes, sob pena de comprometer a elaboração da CGE nos termos previstos na LEO.	Continua pertinente
PCGE 2018 (Rec 1 PCGE 2019, exceto quanto à revisão do quadro legal)	Governo	1. 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.	Continua pertinente
Relatório 16/2020	UniLEO	2. 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.	Continua pertinente
PCGE 2019	MF	1. 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 informático) à UniLEO em articulação com as demais entidades públicas; (iv) monitorização e controlo do Plano de implementação da LEO.	Continua pertinente
		2. 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.	Continua pertinente
		19. Promova, no âmbito da revisão do regime de tesouraria do Estado, a implementação de um quadro normativo completo, coerente e estável, que reforce o cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado, evitando a dispersão de normas, e permitindo um eficaz acompanhamento e controlo, bem como a sua aplicação rigorosa, mormente as consequências pelo seu incumprimento.	Continua pertinente

Quadro 10 – Recomendações no âmbito da implementação do SNC-AP

Documento	Destinatário	Recomendação	Apreciação
Relatório 6/2017	MF	1. 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.	Continua pertinente
		2. A revisão e atualização do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado.	Continua pertinente
		3. 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.	Continua pertinente
		4. 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.	Continua pertinente
		5. A avaliação do acesso ao portal colaborativo por todos os utilizadores do SNC-AP.	Acolhida
Relatório 22/2017	MF	1. A disponibilização dos meios necessários (recursos humanos, organizativos, suporte informativo e financeiros) que permitam o cumprimento das metas e prazos fixados nos diplomas legais, tendo em vista a produção de demonstrações financeiras e orçamentais individuais e consolidadas.	Continua pertinente
		3. A nomeação da entidade responsável pela preparação de contas consolidadas.	Continua pertinente
		4. A sensibilização das entidades e respetivos dirigentes para importância da implementação do SNC-AP e para a necessidade de uma abordagem integrada do respetivo processo de transição.	Continua pertinente
Relatório 8/2018	MF	4. Promova a adoção das medidas necessárias para eliminar os constrangimentos setoriais específicos que ponham em causa a implementação do SNC-AP, como os já identificados nas freguesias, escolas do ensino não superior e serviços externos do MNE.	Continua pertinente
Relatório 13/2019	UniLEO	2. Assegurar que, relativamente à produção de efeitos de normativos ou instruções que impliquem alterações aos sistemas contabilísticos, sejam minimizados impactos retroativos nas operações de contabilidade.	Continua pertinente
		4. Reforçar o acompanhamento do processo de implementação do SNC-AP e da LEO com reuniões periódicas envolvendo os diversos atores.	Continua pertinente



ANEXO 3 – PRAZOS PREVISTOS NA LEO E CALENDARIZAÇÃO NO PRR

Quadro 11 – Compatibilização dos prazos previstos na LEO com a calendarização inserida no PRR

Eixos e investimentos do PRR		Horizonte temporal (ano/trimestre)																			
		2021				2022				2023				2024				2025			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Eixos 1 e 6	Implementação da Entidade Contabilística Estado (ECE)																				
	Modelo de regulamentação do conteúdo do Orçamento da ECE																				
	Regulamentação do modelo de orçamentação por programas e sua articulação com o Quadro Plurianual de Despesa Pública																				
	Regulamentação																				
	Projeto piloto																				
	Modelo de custeio associado à orçamentação por programas																				
	Revisão de despesa																				
	Gestão da tesouraria do Estado																				
	Conclusão implement. SNC-AP, definição do modelo de consolidação de contas																				
	Modelo para o acomp. da execução orçamental e financeira das AP																				
	Novo modelo CGE																				
	Centro de Competências no MF para a implementação do SNC-AP																				
Promoção da eficiência na gestão do património público																					
Investimentos	1 – Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa																				
	2 – Solução integrada gestão fin. central do MF - Gestão da Tesouraria Pública																				
	3 – Solução integrada gestão central do MF - Faturação Eletrónica nas AP																				
	4 – Sistema de informação para reconhecimento de operações gerais do Estado																				
	5 – Implement. processo orçam. incorporando a orçamentação por programas																				
	6 – Novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro																				
	7 – Sistema de informação integrado para gestão financeira central do MF																				
	8 – Solução integrada de gestão fin. central do MF para consolid. contas das AP																				
	9 – Financ. de soluções de interoperabilidade dos sistemas locais com o central																				
	10 – Contratação PMO (Project Management Office), para os projetos 2021/26																				
	17 – Implement. Sist de Informação Gestão de Património Imobiliário Público																				

■ Data prevista no planeamento do PRR
■ Data prevista na Lei 151/2015, de 11/09, na redação que lhe foi dada pela Lei 41/2020, de 18/08
■ Data inferida para permitir as etapas da LEO
 Fonte: PRR, Lei 151/2015, de 11/09, na redação que lhe foi dada pela Lei 41/2020, de 18/08.

ANEXO 4 – GERFIP: INFORMAÇÃO MENSAL E PRESTAÇÃO DE CONTAS – MAPAS GERADOS

Documento de prestação de contas – SNC-AP integral	Sigla	Mapas	Disponibilização em GeRFiP 3.1	Formato solicitado	
				UniLEO	TC
Demonstrações financeiras (individuais)					
Balanço	BLC		2018	xml	xml
Demonstração de resultados por natureza	DR		2018	xml	xml
Demonstração das alterações no património líquido	DAPL		2018	xml	xml
Demonstração dos fluxos de caixa	DFC		2018	xml	xml
Anexo às demonstrações financeiras					
1. Identificação da entidade, período de relato e referencial contabilístico		Q1 - Desagregação de caixa e depósitos	Final jan 2020		xml
2. Principais políticas contabilísticas, alterações nas estimativas contabilísticas e erros		Q2 - Reexpressão retrospectiva	Pode ser elaborado recorrendo ao extrato de conta corrente das contas 5921000000 e 5922000000 (POCP) ou 5621000000 e 5622000000 (SNC-AP).		pdf/excel
3. Ativos intangíveis		Q 3.1 - AI - variação das amortizações e perdas por imparidades acumuladas	Dez 2019	xml	xml
	AI	Q 3.2 - AI - quantia escriturada e variações no período	2018	xml	xml
	AI - A	Q 3.2A - AI - desagregação das adições	2018	xml	xml
	AI - D	Q 3.2B - AI - desagregação das diminuições	2018	xml	xml
		Q 3.3 - Excedentes de revalorização	Pode ser elaborado com recorrendo ao extrato de conta corrente da conta 56 (POCP) ou 58 (SNC-AP)		pdf/excel
4. Acordos de concessão de serviços: concedente		Q4 - Contratos concessão (concedente)	Pode ser elaborado recorrendo a informação disponível em GeRFiP. Na coluna de pagamentos ao concessionário do ano anterior e do ano corrente podem ser consultados os valores no extrato de conta corrente de outros credores/fornecedores.		pdf/excel
5. Ativos fixos tangíveis		Q 5.1 - AFT - variação das depreciações e perdas por imparidades acumuladas	Dez 2019	xml	xml
	AFT	Q 5.2 - AFT - quantia escriturada e variações no período	2018	xml	xml
	AFT - A	Q 5.2A - AFT - desagregação das adições	2018	xml	xml
	AFT - D	Q 5.2B - AFT - desagregação das diminuições	2018	xml	xml
		Q 5.3 - Excedentes de revalorização	Pode ser elaborado recorrendo ao extrato de conta corrente da conta 56 (POCP) ou 58 (SNC-AP)		pdf/excel
6. Locações		Q 6.1 - Locações financeiras - Locatário	Pode ser elaborado recorrendo a informação disponível em GeRFiP. Nas colunas de pagamentos do período e acumulado podem ser consultados os valores no extrato de conta corrente de outros credores/fornecedores (conta 2613*) (POCP) ou 2513* (SNC-AP).		pdf/excel
		Q 6.2 - Locações operacionais - Locatário	Pode ser elaborado recorrendo a informação disponível em GeRFiP. Para as colunas de pagamentos do período e acumulado podem ser consultados os valores no extrato de conta corrente de outros credores/fornecedores.		pdf/excel



Documento de prestação de contas – SNC-AP integral	Sigla	Mapas	Disponibilização em GeRFiP 3.1	Formato solicitado	
				UniLEO	TC
		Q 6.3 - Locações financeiras - Locador	Pode ser elaborado recorrendo a informação disponível em GeRFiP. Para as colunas de pagamentos efetuados pelo locatário do período e acumulado podem ser consultados os valores no extrato de conta corrente de outros devedores/clientes.		pdf/excel
		Q 6.4 - Locações operacionais - Locado	Pode ser elaborado recorrendo a informação disponível em GeRFiP. Para as colunas de pagamentos efetuados pelo locatário do período e acumulado podem ser consultados os valores no extrato de conta corrente de outros devedores/clientes.		pdf/excel
7. Custos de empréstimos obtidos		Q7.1 - Empréstimos obtidos - Empréstimos bancários	Pode ser elaborado recorrendo a informação disponível em GeRFiP. Para consulta dos pagamentos do ano e dos anos anteriores podem ser consultados os extratos de conta corrente das contas 23 (POCP) ou 25 (SNC-AP).		pdf/excel
8. Propriedades de investimento	PI	Q 8.1 - PI (modelo justo valor) - quantia escriturada e movimentos do período	2018	xml	Xml
	PI	Q 8.2 - PI (modelo do custo) - quantia escriturada e movimentos do período	2018	xml	Xml
	PI - A	Q 8.1A - PI (modelo justo valor) - desagregação das adições	2018	xml	Xml
	PI - A	Q 8.2A - PI (modelo do custo) - desagregação das adições	2018	xml	Xml
	PI - D	Q 8.1B - PI (modelo justo valor) - desagregação das diminuições	2018	xml	Xml
	PI - D	Q 8.2B - PI (modelo do custo) - desagregação das diminuições	2018	xml	Xml
9. Imparidade de ativos		Q9.1 - Imparidade de ativos geradores de caixa e ativos não geradores de caixa	Final jan 2020		pdf/excel
10. Inventários		Q10.1 - Inventários	Dez 2019		pdf/excel
		Q10.2 - Inventários: movimentos do período	Final jan 2020		pdf/excel
11. Agricultura		Q11.1 - Agricultura (variações)	Sem manifestação de necessidade até à data		Xml
12. Contratos de construção		Q12.1 - Contratos de construção	Sem manifestação de necessidade até à data		pdf/excel
13. Rendimento de transações com contraprestação			N/A		
14. Rendimento de transações sem contraprestação		Q14.1 - Rendimentos sem contraprestação	Pode ser elaborado com recurso aos extratos de conta corrente das contas da classe 7 e 5, nas colunas de rendimento do período reconhecido em (2). Em relação à coluna "quantias por receber" deverá ser analisado o mapa DOREC. A coluna "adiantamentos recebidos" poderá ser preenchida com ajuda da análise à conta corrente de clientes /outros devedores.		pdf/excel
15. Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes		Q15.1 - Provisões	Final jan 2020		xml
16. Efeitos de alterações em taxas de câmbio			N/A		
17. Acontecimentos após a data de relato			N/A		
18. Instrumentos financeiros		Q18.1 - Ativos financeiros	Pode ser elaborado recorrendo aos extratos de conta corrente das respetivas contas.		pdf/excel
		Q18.2 - Passivos financeiros			pdf/excel

Documento de prestação de contas – SNC-AP integral	Sigla	Mapas	Disponibilização em GeRFIP 3.1	Formato solicitado	
				UniLEO	TC
		Q18.3 - Instrumentos de cobertura de riscos	Sem manifestação de necessidade até à data		pdf/excel
		Q18.4 - Outros investimentos financeiros que não sejam participações de capital	Pode ser elaborado recorrendo aos extratos de conta corrente das respetivas contas.		pdf/excel
19. Benefícios dos empregados		Q19.1 - Valor presente da obrigação de benefícios definidos	Sem manifestação de necessidade até à data		pdf/excel
		Q19.2 - Justo valor dos ativos do plano e dos direitos de reembolso reconhecidos como ativo			pdf/excel
		Q19.3 - Gastos reconhecidos no período		Pode ser elaborado com a ajuda de extratos de conta corrente das contas da classe 6.	
20. Divulgações de partes relacionadas		Q 20.1 - Listagem de entidades controladas	Sem manifestação de necessidade até à data		pdf/excel
		Q 20.2 - Transações entre partes relacionadas			pdf/excel
21. Relato por segmentos			N/A		
22. Interesses em outras entidades			N/A		
Balancete analítico da contabilidade orçamental e financeira (classe 0 à 8) - mês 14	BA		2018	xml	xml
Balancete analítico da contabilidade orçamental e financeira (classe 0 à 8) - mês 13	BA		2018	xml	xml
Demonstrações financeiras previsionais					
Balanço previsional			Não implementado. Obrigação adiada pela Lei 41/2020, e que carece de regulamentação. Este mapa é entregue pela entidade aquando da preparação do orçamento.		pdf/excel
Demonstração de resultados por natureza previsional					pdf/excel
Demonstração dos fluxos de caixa previsional					pdf/excel
Demonstrações orçamentais previsionais					
Orçamento e Plano Orçamental Plurianual		NCP 26	Não implementado. Presentemente assume-se os registos obrigatórios no Sistema do Orçamento do Estado. Aguarda-se regulamentação específica. Este mapa é entregue pela entidade aquando da preparação do orçamento.		xml
Plano plurianual de investimentos (PPI)		NCP 26	Não implementado. Aguarda-se regulamentação específica. Este mapa é entregue pela entidade aquando da preparação do orçamento.		xml
Demonstrações orçamentais de relato individuais					
Demonstração de desempenho orçamental	DDORC	NCP 26	2018	xml	xml
Demonstração de execução orçamental da receita	DOREC	NCP 26	2018	xml	xml
Demonstração de execução orçamental da despesa	DODES x	NCP 26	2018	xml	xml
Demonstração da execução do plano plurianual de investimentos	DPPI	NCP 26	Final jan 2020	xml	xml
Anexo às demonstrações orçamentais					pdf
1. Alterações orçamentais da receita		NCP 26	Dez 2019		
2. Alterações orçamentais da despesa		NCP 26	Dez 2019		
3. Alterações ao plano plurianual de investimentos		NCP 26	Final jan 2020		
4. Operações de tesouraria		NCP 26	Dez 2019		



Documento de prestação de contas – SNC-AP integral	Sigla	Mapas	Disponibilização em GeRFiP 3.1	Formato solicitado	
				UniLEO	TC
5.1 Contratação administrativa - situação dos contratos		NCP 26	Final jan 2020		pdf/excel
5.2 Contratação administrativa - adjudicações por tipo de procedimento		NCP 26	Final jan 2020		pdf/excel
6.1 Transferências e subsídios concedidos		NCP 26	Fev 2020 – não é emitido xml		xml
6.2 Transferências e subsídios recebidos		NCP 26			xml
7. Outras divulgações					
Dívidas a terceiros por antiguidade dos saldos	DTAS	Nota Técnica 1/2017	2018	xml	xml
Encargos contratuais	EC	Nota Técnica 1/2017	2018	xml	xml
Contabilidade de gestão					
Relatório de gestão (geral)			A implementação da NCP 27 considera-se dependente de várias condicionantes, de que se dá especial relevo à definição do modelo de orçamentação por programas, conclusões do projeto piloto lançado pelo Decreto-Lei 126/2919, de 29 de agosto, avaliações quanto à plena implementação de algumas normas (por exemplo no que respeita ao tratamento de tributos, incluindo avaliações a decorrer a nível internacional) e impacto no custeio		pdf
Outros					
Correspondência entre o plano de contas local e plano de contas central	CPLC		2018	xml	xml

ANEXO 5 – PROGRESSOS SETORIAIS NOS SISTEMAS INFORMÁTICOS

Relativamente à implementação do SNC-AP, verificaram-se desenvolvimentos dos sistemas informáticos em determinadas áreas setoriais:

- ◆ Na segurança social, estão em curso trabalhos para a adoção plena do SNC-AP no novo sistema de informação financeira (entrada em produção prevista para janeiro de 2022), permitindo alimentar o S3CP com lançamentos contabilísticos realizados diretamente em SNC-AP.¹ Foram igualmente reportados desenvolvimentos, designadamente, ao nível dos módulos para o processo de orçamentação (exploração desde o segundo trimestre de 2021), consolidação (ajustes e melhorias) e módulos transversais.² Está em fase de conceção uma nova ferramenta de consolidação orçamental e patrimonial.

Na área da saúde, o número de entidades do SNS que utiliza o SICC³ (SNC-AP) aumentou de 42 em 2018 para 49 (91% do universo)⁴. Dois dos mapas⁵ dos 15 de reporte ao S3CP são obtidos manualmente, por inexistência nos sistemas da informação necessária para a sua produção automática.⁶ Em contraditório, a SPMS informa que está “a desenvolver mecanismos de agilização da comunicação entre os diversos departamentos e o departamento financeiro, que permitam (...) automatizar os processos de reporte”. Enquanto projeto integrado no PRR, o Ministério da Saúde prevê que até 2024, através da ACSS, entre em vigor um novo Plano de Contabilidade de Gestão do SNS.⁷

- ◆ No caso dos organismos da Defesa Nacional, o SIGDN⁸ foi adaptado ao SNC-AP (permitindo a aplicação deste normativo e a submissão dos mapas ao S3CP a partir de 2019) e tem interfaces com os sistemas do TC, da DGO, SIGO, da eSPap e do IGCP.⁹
- ◆ Nas autarquias locais, o SISAL¹⁰, após o atraso inicial no processo de lançamento do concurso público para a sua implementação (contrato celebrado em agosto de 2019), foi desenvolvido e permite: (i) desde fevereiro de 2020, a recolha das 15 peças de relato definidas na norma técnica 1 da UniLEO e (ii) a receção dos dados relativos às prestações de contas (carecendo de melhorias).¹¹ A ANMP avalia negativamente as “constantes alterações às regras de validação dos mapas de reporte”¹² que originam

¹ Na solução atual (SAPReady), a informação em SNC-AP é obtida após conversão dos lançamentos realizados em POCISSSS (Informação do II de 28/06/2021). As entidades da SS onde está a ser efetuada a implementação do projeto SNC-AP com base nesta solução são as seguintes: IGFSS, IP; ISS, IP; Fundo Garantia Salarial; Fundo de Socorro Social; Fundo de Cobrança Executiva; Fundo Especial da Banca dos Casinos; Fundo de Restruturação para o Setor Solidário; II; ISS – Madeira; ISS – Açores; FEFSS; IGFCSS e CPL.

² Informação do IGFSS de 28/06/2021.

³ Sistema de informação centralizado de contabilidade, gerido pela SPMS e usado pela maioria das entidades do SNS.

⁴ Informação da ACSS de 28/06/2021. Já entre as entidades do Ministério da Saúde, 51 implementaram o SICC e existem 17 entidades que utilizam outros sistemas de informação e que ainda não transitaram (das quais, oito o GeRFiP - Informação da SPMS de 20/07/2021).

⁵ Encargos contratuais e Demonstração de execução plurianual de investimentos.

⁶ Informação da SPMS de 20/07/2021.

⁷ Informação da ACSS de 28/06/2021.

⁸ Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional.

⁹ Informação da SGMDN de 28/06/2021.

¹⁰ Sistema de informação do subsector da administração local.

¹¹ Encontra-se em fase de teste o Modelo Analítico. Informação da DGAL de 28/06/2021.

¹² Informação da ANMP de 17/08/2021.



grandes ineficiências no trabalho dos serviços municipais por obrigar ao reinício da submissão dos mapas nessa plataforma, para além de um esforço contínuo de adaptação dos seus sistemas locais.

A DGAL refere a necessidade de aprofundar a articulação com outras entidades intervenientes como a UniLEO (regras definidas para o S3CP), TC (regra aplicadas à prestação de contas) e CNC (regras contabilísticas face à realidade deste subsetor). Neste âmbito, também a ANMP reporta uma carência de articulação entre as entidades envolvidas neste processo. Em particular, nota que os mapas que os municípios submetem ao SISAL não estão *“em condições de ser rececionados”* na plataforma do TC e que, no seio desta plataforma, são solicitados *“documentos que não constam em manuais, nem no diploma que aprovou o SNC-AP”* e *“existem bastantes dificuldades com as validações dos documentos”* de reporte para o Ministério das Finanças. Existem genericamente frequentes erros de validação dos mapas e insuficiente apoio para o seu esclarecimento. Para além disso, os municípios identificam *“lacunas pela inexistência de formação presencial promovida pelas entidades responsáveis”* por cada plataforma. São reportadas ainda incongruências nos *timings* de divulgação de diretrizes por parte da CNC que, no curso do processo de prestação de contas de 2020, obrigou ao reinício de alguns procedimentos.

A ANMP acentua, por isso, a importância de *“uniformizar modelos integrados para a informação solicitada aos Municípios, bem como assegurar informação adequada a estes, quer através de elaboração de manuais de procedimentos, quer de ações de formação”* e a necessidade de *“ser elaborado um «guia de submissão de documentos», quer se opte por uma plataforma única (o desejável), quer a opção se mantenha em 2 plataformas (DGAL e Tribunal de Contas), onde seja refletida a uniformização de conceitos e de parâmetros, bem como as suas regras de validação”*.

Em contraditório, a Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública reconhece *“fragilidades e limitações no processo de transição para o SNC-AP, sobretudo ao nível da parametrização e da articulação dos sistemas de informação por exemplo com o sistema central do ministério das finanças, por forma a assegurar a coerência entre o SISAL e o S3CP, o que se explica em grande parte pela novidade e complexidade do sistema”*.

ANEXO 6 – PRINCIPAIS RESULTADOS DAS AUDITORIAS DA IGF

No biénio 2019-2020, a IGF realizou duas auditorias transversais direcionadas ao processo de implementação do SNC-AP por parte das empresas públicas e dos SFA¹ constatando que as principais dificuldades se centram na escassez de recursos humanos qualificados, na parametrização dos sistemas de informação e nas dificuldades de reporte da informação. A IGF concluiu que:

- ◆ Dos 69 Serviços e Fundos Autónomos (SFA) da Administração Central analisados, apenas 52 (75%) asseguraram a transição para o SNC-AP no biénio 2018/2019, dos quais 2 ainda tinham em curso o processo de prestação de contas, enquanto os restantes 17 comunicaram que essa transição se encontrava em curso ou prevista até ao ano de 2022;
- ◆ No mesmo biénio, dos 50 SFA que prestaram contas em SNC-AP, apenas 13 (26%) apresentaram um conjunto completo de demonstrações orçamentais;
- ◆ O impacto financeiro global dos ajustamentos de transição para o novo normativo contabilístico dos 50 SFA com prestação de contas no biénio 2018/2019, traduziu-se na valorização do Património Líquido em 443 M€ (+13%), consequência do aumento do valor do Ativo em 139 M€ (+2%) e da redução do valor do Passivo em 304 M€ (-7%);
- ◆ A análise dos ajustamentos de transição para o novo referencial apresentados pelos 50 SFA com prestação de contas no biénio 2018/2019, indicia que nem sempre terá sido assegurada no respetivo processo de transição para o novo referencial a aplicação integral dos critérios de reconhecimento e mensuração previstos nas Normas de Contabilidade Pública (NCP);
- ◆ No conjunto das 38 empresas públicas em análise, o grau de incumprimento quanto ao reporte orçamental é de 58% (22 em 38) e 86% (6 em 7) no que se refere às contas individuais e consolidadas, respetivamente;
- ◆ Das 24 empresas públicas em análise sujeitas à aplicação integral do SNC-AP, 9 (38%) não concretizaram tal obrigação, sendo que 3 ainda não tinham apresentado os documentos de prestação de contas de 2018 e 6 adotaram o SNC;
- ◆ Os principais constrangimentos à implementação do novo normativo contabilístico referenciados pelas entidades auditadas (SFA e empresas públicas) centram-se na escassez de recursos humanos qualificados, na parametrização dos sistemas de informação e nas dificuldades de reporte da informação;
- ◆ Apesar de previsto, encontra-se, ainda, por regulamentar o modelo de certificação legal das contas das entidades que aplicam o SNC-AP, designadamente quanto às demonstrações orçamentais, bem como densificar os requisitos necessários para o exercício da função de contabilista público.

¹ Relatório n.º 2020/29 - Auditoria de Conformidade à implementação do SNC-AP pelas Empresas Públicas e Relatório n.º 2020/139 - Auditoria de Conformidade à implementação do SNC-AP nos Serviços e Fundos Autónomos.



ANEXO 7 – PONTO DE SITUAÇÃO SETORIAL NA IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP

Na área da Defesa¹ a aplicação do SNC-AP iniciou-se a 01/01/2019, estando em funcionamento interfaces com as plataformas utilizadas pelo Tribunal (prestação de contas), DGO, SIGO, eSPAP e IGCP (tesouraria do Estado). Os reportes ao S3CP são efetuados desde agosto de 2019 e foi preparada documentação técnica de suporte em diversas áreas².

Na área da saúde o SNC-AP, em 2020 estava implementado em 85% das entidades do Ministério e 96% das entidades do SNS. O *“Ministério da Saúde prevê que até 2024, através da ACSS, entre em vigor de um novo Plano de Contabilidade de Gestão do SNS, que deverá permitir recolher, a nível nacional, informação sobre os custos, proveitos e resultados dos serviços hospitalares, permitindo assim melhorar a alocação dos recursos no SNS, fazer benchmarking e identificar áreas de melhoria da eficiência operacional das entidades”*. O SICC³ envia automaticamente os mapas previstos ao S3CP, exceto dois (encargos contratuais e demonstração da execução plurianual de investimentos), por inexistência da informação necessária nos sistemas fonte (das áreas da logística, compras e farmácia), sendo essa informação tratada manualmente por cada entidade. A formação tem sido assegurada, designadamente pela SPMS, através de webinar (em média com 300 participantes por ação) e pela disponibilização de um manual interativo para os utilizadores do SICC e informação sobre processos SNC-AP⁴.

No ensino não superior o processo de transição abrange já a maioria das entidades (88,3% prestaram contas para o ano 2019 em SNC-AP)⁵.

Nas administrações locais a DGAL salientou a ausência de um verdadeiro período experimental de aplicação do SNC-AP, porém, considera as entidades que já se encontravam no regime completo do POCAL preparadas para a implementação do SNC-AP e sensibilizadas para as alterações e impactos decorrentes do novo referencial contabilístico, sem prejuízo de desafios práticos ao nível da gestão do património e do tratamento das parcerias e concessões. Identifica como maiores dificuldades do volume de trabalho a efetuar, sobretudo no âmbito do património, e o impacto da COVID 19 no regular funcionamento dos serviços. Por tipo de autarquia, subsistem dificuldades:

- ◆ Nas freguesias⁶ (i) na adaptação das aplicações informáticas, com impacto no registo contabilístico, nos reportes mensais de informação, bem como nas demonstrações previsionais e de relato; (ii) nos encargos com a contratação do contabilista certificado e aquisição de software em contexto de recursos financeiros reduzidos; (iii) com a falta de apoio da DGAL na submissão de reportes mensais; (iv) perante a complexidade da prestação de contas ao Tribunal, afetando as microentidades sem contabilista certificado; (v) falta de regulamentação quanto à formação específica exigível aos contabilistas certificados; (vi) pela não obrigatoriedade de contratar contabilista certificado. A ANAFRE, para minimizar estas dificuldades, sugeriu prolongar até ao dia 20 a entrega dos reportes

¹ Comunicação da SGMDN de 28/06/2021.

² Políticas contabilísticas para a Defesa Nacional; principais alterações ao plano de contas multidimensional; despesa orçamental; operações de tesouraria; interface SIGO e S3CP; contabilidade de imobilizado/ativo; IASFA.

³ Aplicação informática usada por 75% das entidades do Ministério da Saúde (51).

⁴ Informação prestada pela SPMS a 20/07/2021.

⁵ Cfr. PCGE 2019, ponto 1.2.

⁶ Informação prestada pela DGAL e/ou pela ANAFRE a 29/06/2021.

mensais, que os menos importantes pudessem ser apenas trimestrais e o aumento da informação e formação do Tribunal de Contas quanto ao funcionamento da plataforma de prestação de contas. Esta entidade informou ainda que promoveu, com elevado sucesso pedagógico, ações de formação para mais de 6500 participantes, visando o desenvolvimento das competências profissionais dos eleitos das freguesias na implementação do SNC-AP. Porém, considerou que o nível de participação foi prejudicado por milhares de presidentes de junta não estarem em “regime de permanência”.

- ◆ Nos municípios, ao nível: (i) da adaptação das aplicações informáticas¹ e capacidade de resposta das *software houses*²; (ii) da formação³; (iii) do reporte de informação ao MF, à DGAL⁴ e ao TC⁵, por informação insuficiente sobre as plataformas, dificuldade de resposta a dúvidas em tempo útil e informação diferente exigida para os reportes à DGAL e ao TC; (iv) publicação de FAQ extemporâneas ou contraditórias; (v) falta de articulação das entidades que lideraram o processo de implementação; (vi) definição do perímetro orçamental e financeiro para efeitos de consolidação. Os municípios consideram necessário, para uma melhor harmonização no subsetor: (i) divulgação de orientações técnicas e informação de terceiros para a contabilização uniforme de operações complexas⁶; (ii) que a DGAL tenha a competências para auditar e certificar as aplicações contabilísticas, divulgar as FAQ aplicáveis aos municípios e seja dotada dos recursos adequados à dimensão da missão.

No que se refere aos serviços externos do MNE⁷, que ainda não foi possível concretizar a implementação do SNC-AP por: (i) ausência de sistema de informação adequado⁸; (ii) abrangência, diversidade e dispersão geográfica que não permitem uma implementação global em todos os serviços externos; (iii) a atribuição de número de identificação fiscal, essencial para a integração da informação contabilística nos sistemas centrais, gera obrigações automáticas junto da Segurança Social incompatíveis com a natureza dos serviços externos; (vi) escassez de recursos humanos qualificados (incluindo conhecimento da língua portuguesa e contabilidade pública); (vii) impossibilidade dos serviços centrais centralizarem o trabalho. São ainda referidas dificuldades

¹ Quanto a alguns tipos de operações (designadamente operações de tesouraria e regularização das depreciações acumuladas por atualização da vida útil dos ativos), com a preparação dos mapas de prestação de contas (com muitos mapas a serem elaborados manualmente) e ausência de módulos para a preparação de contas consolidadas.

² Dificuldade de contacto e tempos de resposta longos, inexistência de manuais explicativos das aplicações, dificuldades com. Não obstante, os municípios manifestaram compreensão perante estas dificuldades considerando “*ser as únicas entidades “externas” de onde puderam obter algum apoio*”.

³ A formação ministrada à distância pela UniLEO/INA consistiu numa abordagem teórica focada na administração pública em geral, não possibilitando resolver dúvidas ou debater soluções, situação agravada por não abordar temas específicos dos municípios, que careciam de orientação concreta. Faltou formação adequada quanto ao funcionamento das aplicações informáticas e também quanto ao funcionamento das plataformas de reporte (S3CP, SISAL e econtas).

⁴ Agravada por alterações constantes às regras de validação do SISAL, pela demora na validação dos ficheiros (que pode demorar dias).

⁵ Erros na validação dos ficheiros que só foi possível resolver durante a prestação de contas, mapas que tiveram de ser elaborados manualmente, pedido de documentos que não constam de manuais, nem do SNC-AP, nova validação do MF e ausência de manual de apoio adaptado ao SNC-AP.

⁶ Por exemplo, concessões da rede elétrica, avaliação de bens do domínio público, obtidos sem custos, contratos de gestão delegada com empresas intermunicipais.

⁷ Informação prestada pela SGMNE a 29/06/2021 e pelo Camões a 19/07/2021.

⁸ O GeRFiP não está preparado para registos em moeda diferente do euro e a eSPap ainda não desenvolveu um programa específico para aplicação nos serviços externos.



de funcionamento dos serviços do MNE originadas pela COVID 19. Conclui-se que não ocorreram progressos assinaláveis¹, estando ainda por concluir o desenho do modelo a implementar.

As instituições da segurança social estão a reportar a informação contabilística ao S3CP com base numa tabela de conversão do POCISSSS para o SNC-AP e estão simultaneamente em curso trabalhos para a adoção plena do SNC-AP, prevista para janeiro de 2022. Estes trabalhos têm sido condicionados pelo impacto da COVID 19 face à necessidade de alocar recursos para resposta rápida às empresas e cidadãos, podendo afetar o prazo indicado. O regime de teletrabalho imposto na sequência da pandemia prejudicou também a desejável proximidade das equipas nas fases de análise, desenho e teste de soluções técnicas².

¹ Em matéria de perspetiva quanto ao calendário de implementação a SGMNE responde com a *“Identificação de Postos dos Serviços Externos piloto do MNE e do Camões de entre os que utilizam [o euro] como moeda corrente, com diferentes tipologias, volume de operações, complexidade, dimensão de equipas e competências existentes, para aferir da viabilidade e planejar com maior rigor a expansão para a totalidade dos Serviços Externos do MNE”*.

² Informação prestada pelos Instituto de Informática e IGFSS (ambas de 28/06/2021).

ANEXO 8 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES

1. Ministro de Estado e das Finanças (que inclui a resposta da UniLEO)	64
2. Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública.....	74
3. Ministro das Infraestruturas e da Habitação	76
4. Inspeção-Geral de Finanças.....	77
5. Direção-Geral do Orçamento.....	78
6. Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP	79
7. Autoridade Tributária e Aduaneira.....	80
8. Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.....	83
9. Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros.....	85
10. Camões – Instituto da Cooperação e da Língua Camões.....	86
11. Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional.....	87
12. Agência para o Desenvolvimento e Coesão	88
13. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.....	89
14. Administração Central do Sistema de Saúde.....	90
15. Serviços Partilhados do Ministério da Saúde.....	91
16. Infraestruturas de Portugal.....	93
17. Associação Nacional de Freguesias.....	94

1. Ministro de Estado e das Finanças (que inclui a resposta da UniLEO)



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO
E DAS FINANÇAS

11 NOV 2021 000955

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	ENT. 4479/2021 PROC. N.º 28.3	DATA
	27/10/2021		
ASSUNTO	Auditoria à Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e do SNC-AP - seguimento de recomendações - Exercício de contraditório		

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

No âmbito do acompanhamento das recomendações constantes do Relatório de Auditoria mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças remeter a V. E. a informação solicitada relativa ao exercício de contraditório.

A reforma do processo orçamental com vista à implementação de uma orçamentação estruturada por programas foi iniciada pela constituição de um Grupo de Trabalho no Despacho n.º 3771/2021, de 14 de abril, que teve por missão a preparação e proposta de quadro legal com as especificações e as orientações relativas à concretização da orçamentação por programas, bem como uma proposta para criação e implementação de um programa-piloto e respetivo calendário.

O programa-piloto, que constitui a primeira fase da implementação do modelo de orçamentação por programas, destina-se a testar um modelo de orçamentação por programas. O mesmo constava no Relatório do Orçamento do Estado para o ano 2022 que acompanhava a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2022 do Governo, no ponto 5.19.1.

Adicionalmente, o grupo de trabalho suprarreferido concluiu um relatório com a proposta do modelo para aplicação da orçamentação por programas e apresentou uma proposta de regulamentação relativa à orçamentação por programas em análise no Ministério das Finanças com vista à entrada em circuito legislativo.

Nos procedimentos de contratação lançados no âmbito do PRR, infra descritos, o investimento 5 para aquisição de serviços de desenvolvimento de ORACLE será também destinado à orçamentação por programas.



A revisão dos normativos legais que se mostre necessária à concretização da Lei de Enquadramento Orçamental será efetuada em paralelo com os projetos de implementação da referida lei, conforme previsto na LEO.

Relativamente à Entidade Contabilística Estado (ECE), a avaliação do seu estado de implementação foi efetuada até ao final do ano de 2020, tendo esta avaliação suportado o planeamento apresentado em 2021, em linha com a revisão da Lei em 2020 e da integração dos projetos UniLEO no PRR. Para o ano de 2021 no planeamento efetuado foram identificadas como atividades prioritárias: (i) a revisão do modelo da ECE, (ii) a elaboração de um orçamento para a ECE, (iii) a elaboração da respetiva regulamentação e elaboração do modelo de consolidação da ECE.

No âmbito da definição do modelo de governação da UniLEO e da implementação da reforma da LEO, foi dada sequência à constituição de equipas de projeto conjuntas entre entidades do Ministério das Finanças em função da matéria, as quais se enquadram no modelo a implementar em cada projeto e no respetivo calendário de execução.

Dá-se nota, que nesta sequência foi criada uma equipa de projeto entre a UniLEO, a ESPAP e a DGO, que procedeu à revisão do modelo concetual da ECE, identificando questões que têm impacto em outros projetos da LEO. Esta equipa de projeto encontra-se a trabalhar numa proposta de regulamentação da ECE, através de Decreto-Lei.

O modelo de regulamentação da ECE constitui um elemento essencial no desenho da ECE, identificando as operações a considerar e as responsabilidades de cada entidade no processo da sua gestão, bem como as necessidades a refletir na arquitetura do sistema de informação.

Relativamente aos desenvolvimentos ocorridos em 2021, após um período dedicado a reuniões com as principais entidades que atuam por conta do Estado, no âmbito do faseamento proposto para a ECE foi elaborado o orçamento da ECE, em piloto para os anos de 2021 e 2022.

Foi também iniciado o projeto de consolidação de contas, estando em fase adiantada de preparação o modelo e manual de consolidação contemplando as condições específicas da Administração Pública e da ECE em particular.

O sistema de suporte à implementação do SNC-AP (S3CP), cujo desenvolvimento se enquadra no âmbito do PRR, foi, ao longo do ano de 2021, objeto de uma avaliação, tendo em vista a identificação das etapas seguintes o seu desenvolvimento em pleno.



Na sequência desta avaliação, está em curso o planeamento das etapas seguintes, estando a decorrer a contratação de serviços para a definição da arquitetura global do sistema integrado do Ministério das Finanças, na qual o projeto S3CP se enquadra. Este projeto beneficia de assistência técnica da OCDE, ao abrigo dos projetos PARE, a qual se encontra a decorrer.

Decorreram ainda em 2021, provas de conceito a várias soluções de exploração da informação para avaliação da melhor solução a adotar.

A par da evolução já descrita foi, em paralelo, dado início ao projeto de consolidação de contas em SNC-AP, o qual se encontra a decorrer desde o início de setembro, tendo em vista o desenvolvimento dos modelos e manuais de consolidação, necessários à especificação dos requisitos funcionais e técnicos do respetivo sistema de informação.

No âmbito do PRR está prevista a contratação de *Project Management Office (PMO)* para promover um adequado acompanhamento da implementação dos projetos e dos riscos da sua evolução (Investimento 10), a qual se encontra a decorrer.

A integração da Reforma da LEO no Plano de Recuperação e Resiliência implicou uma alteração ao planeamento inicialmente previsto, nomeadamente no que concerne ao investimento em sistemas de informação para o qual se torna necessário definir um novo modelo de governação e de responsabilidade envolvendo a participação de outras entidades na sua implementação para além da UniLEO, bem como os meios técnicos associados.

No que respeita aos recursos materiais a reforma da LEO foi enquadrada na Componente C17 do Plano de Recuperação e Resiliência com uma dotação de 121 milhões de euros, a qual será executada pela UniLEO, ESPAP e DGO.

O investimento 7 do PRR contempla ainda o desenvolvimento do site da UniLEO e melhorias aos atuais portais de acesso aos sistemas centrais, estando a decorrer a aquisição de serviços de design e desenvolvimento do site da UniLEO, para a comunicação e divulgação da sua atividade e de informação relevante para a implementação da reforma da gestão financeira nas suas várias vertentes.

É de referir, que no âmbito do PRR foram lançados 5 procedimentos de contratação no valor de 1,7 ME para projetos da UniLEO/DGO/ESPAP, nomeadamente:



Investimento PRR	Designação Caderno de Encargos	Aprovação em CD	Valor
Investimento 1 - Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa (Novo GERFIP).	Aquisição de serviços de desenvolvimento SAP	08/10/2021	742.560,00 €
Investimento 1 - Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa (Novo GERFIP).	Aquisição de serviços de desenvolvimento de CORA Sequence	08/10/2020	40.800,00 €
Investimento 5 – Implementação do processo orçamental incorporando a orçamentação por programas (SIP).	Aquisição de serviços de desenvolvimento de ORACLE	08/10/2021	177.600,00 €
Investimento 6 – Novo modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro	Aquisição de serviços para a definição da Enterprise Architecture para suporte à implementação da LEO	11/10/2021	691.200,00 €
Investimento 7 – Sistema de informação integrado para gestão financeira central do Ministério das Finanças	Aquisição de serviços de design e desenvolvimento de um site para a comunicação dos projetos inscritos no contexto do PRR	08/10/2021	74.200,00 €
Total			1.726.360,00 €

Mais se informa que em anexo ao nosso ofício, remetemos ainda a reposta da Unileo, em cumprimento do exercício do seu contraditório, conforme informado pela Unileo por email em 11/11/2021.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Carlos Domingues

Cc: SEO



Unidade de Implementação
da Lei de Enquadramento Orçamental

ASSUNTO: Exercício de Contraditório às Recomendações à Unileo no âmbito da Auditoria à Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e do SNC-AP

No âmbito do relatório referente à Auditoria à Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e do SNC-AP, remetido pelo Tribunal de Contas para efeitos de contraditório, relativamente às recomendações à Unileo, vimos informar os desenvolvimentos ocorridos em 2021, não refletidos no relatório referido em epígrafe.

1. Recomendações

Relatório 22/2017

TdC: Recomendação 5

A lei que aprova a LEO, na sua atual redação, veio introduzir alterações no que diz respeito à revisão dos atos normativos previstos no art.º 3 que aprova a LEO. Assim, nos termos da atual LEO a revisão da legislação da gestão financeira pública deverá ocorrer quando se mostrar necessária à plena concretização da Lei de Enquadramento Orçamental, sendo efetuada em paralelo com os projetos de implementação da referida lei. No âmbito dos projetos em curso foram já identificadas e propostas alterações necessárias à legislação vigente, as quais se encontram em avaliação.

TdC: Recomendação 6

O Sistema de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP), que se destina à recolha de dados financeiros reportados pelas entidades da Administração Pública em SNC-AP, foi concebido como a primeira etapa dos alicerces do que foi idealizado como um novo sistema de informação integrado do Ministério das Finanças designado SIGFinP. A conceção de base deste SIGFinP já teve uma evolução em termos de arquitetura de processos e aplicacional, de forma a adequá-lo às melhores práticas e potencialidades tecnológicas, no âmbito do PRR, enquanto solução de transformação digital para garantir em última instância o acompanhamento e análise da execução nas suas várias óticas e elaboração de estimativas, previsões e cenários com base na informação recolhida nos demais subsistemas de informação.

O S3CP foi implementado de forma faseada, prevendo-se na 1ª Fase que o sistema tivesse como objetivo receber, tratar e validar informação contida em ficheiros financeiros que devem ser comunicados à DGO, por todas as entidades que compõe a Administração Pública, sujeitas ao SNC-AP. Dada a sua



Unidade de Implementação
da Lei de Enquadramento Orçamental

centralidade e criticidade para a implementação de várias reformas da Lei de Enquadramento Orçamental, este projeto foi enquadrado no Plano de Recuperação e Resiliência, estando a decorrer a revisão do projeto numa perspetiva mais ampla.

Em abril de 2021 foi constituída uma equipa de projeto, composta por elementos da direção da DGO, da ESPAP e pela coordenadora da UniLEO, tendo em vista a definição da estratégia para este projeto. Dado o tempo decorrido desde a entrada em produção do atual S3CP, a alterações dos responsáveis de cada entidade envolvidos no projeto e a sua integração no Plano de Recuperação e Resiliência, foram consideradas etapas essenciais para retomar o projeto, o desenvolvimento de trabalhos de avaliação da solução informática.

Na sequência desta avaliação, está em curso o planeamento das etapas seguintes, estando a decorrer a contratação de serviços para a definição da arquitetura global do sistema integrado do Ministério das Finanças, na qual o projeto S3CP se enquadra. Foi iniciado em setembro, conforme previsto, um projeto de revisão no âmbito do SRSS, com a ajuda técnica da OCDE para a modelização da arquitetura, tendo em conta as melhores práticas internacionais para sistemas de gestão financeira pública, atentas as experiências funcionais e tecnológicas de outros países, tendo sido iniciado pela ESPAP, entidade responsável pelo seu desenvolvimento, um processo de contratação de consultoria que complementarmente permitirá a sistematização de macroprocessos, arquitetura de negócio e processos e arquitetura aplicacional.

Decorreram ainda em 2021, provas de conceito a várias soluções de exploração da informação para avaliação da melhor solução a adotar.

A par da evolução já descrita foi, em paralelo, dado início ao projeto de consolidação de contas em SNC-AP, o qual se encontra a decorrer desde o início de setembro, tendo em vista o desenvolvimento dos modelos e manuais de consolidação, necessários à especificação dos requisitos funcionais e técnicos do respetivo sistema de informação.

Relatório 23/2017

TdC: Recomendação 3

A avaliação do estado de implementação da ECE foi efetuada até ao final do ano de 2020, tendo suportado o planeamento apresentado em 2021, em linha com a revisão da Lei em 2020 e da integração dos projetos UniLEO no PRR.

Para o ano de 2021 no planeamento efetuado foram identificadas como atividades prioritárias: (i) a revisão do modelo da ECE, (ii) a elaboração de um orçamento para a ECE, (iv) a elaboração da respetiva regulamentação e elaboração do modelo de consolidação da ECE.

Foi criada uma equipa de projeto entre a UniLEO, a ESPAP e a DGO, que procedeu à revisão do modelo concetual da ECE, identificando melhorias ao modelo e questões a equacionar que têm impacto em outros projetos da LEO, tendo em vista garantir a coerência entre os diversos projetos da LEO.

Relativamente aos desenvolvimentos ocorridos em 2021, após um período dedicado a reuniões com as principais entidades que atuam por conta do Estado, que abrangeu 25 reuniões com 8 entidades distintas, conforme transmitido ao Tribunal de Contas através de e-mail de 4 de outubro, foi elaborada proposta de revisão ao modelo da ECE, com identificação do impacto da criação desta entidade noutros projetos. No âmbito do faseamento proposto para a ECE foi elaborado o orçamento da ECE em piloto para os anos de 2021 e 2022.

Esta equipa de projeto encontra-se a trabalhar numa proposta de regulamentação da ECE (Decreto-Lei) o qual constitui um elemento essencial no desenho da ECE, identificando as operações a considerar e as responsabilidades de cada entidade no processo da sua gestão, bem como as necessidades a refletir na arquitetura do sistema de informação.

Em setembro foi iniciado o projeto de consolidação de contas, estando em fase adiantada de preparação o modelo e manual de consolidação contemplando as condições específicas da Administração Pública e da ECE em particular.

TdC: Recomendação 4

No âmbito do PRR está prevista a contratação de PMO para promover um adequado acompanhamento da implementação dos projetos e dos riscos da sua evolução (Investimento 10), a qual se encontra a decorrer.

O investimento 7 do PRR contempla ainda o desenvolvimento do site da UniLEO e melhorias aos atuais portais de acesso aos sistemas centrais, estando a decorrer a aquisição de serviços de design e desenvolvimento do site da UniLEO, para a comunicação e divulgação da atividade da UniLEO e de informação relevante para a implementação da reforma da gestão financeira nas suas várias vertentes.



Unidade de Implementação
do Lei de Enquadramento Orçamental

TdC: Recomendação 5

Ver resposta à recomendação 3.

Em 2021 a Unileo, em conjunto com a DGO e a ESPAP promoveu reuniões com as seguintes entidades que atuam por conta do Estado:

- Autoridade Tributária e Aduaneira
- Direção Geral do Tesouro e Finanças
- Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E
- Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.
- Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
- Instituto de Turismo de Portugal, I.P.
- Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
- Agência para a Competitividade e Inovação
- Infraestruturas Portugal, E.P.

O desenvolvimento do projeto em todas as suas dimensões, aguarda ainda desenvolvimentos legais necessários ao nível da composição do Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos, tendo em vista a designação de gestores de projeto para o desenvolvimento e coordenação do projeto ECE.

Relatório 8/2018

TdC: Recomendação 6 e 7

A composição de cada Gabinete da Unileo é definida no Decreto-Lei n.º 77/2016 sendo que, decorridos cinco anos sobre a criação desta entidade, foi reavaliado o seu modelo de governação, tendo em conta as competências, o papel dos Gabinetes da Unileo e a sua composição com vista a garantir um maior envolvimento das entidades responsáveis pela implementação da reforma da LEO e uma partilha de responsabilidades entre as entidades mais diretamente envolvidas, nomeadamente com a ESPAP e a DGO.

A revisão do modelo de governação implica igualmente a necessidade de conciliar o modelo de governação da Unileo com a integração da reforma das finanças públicas na Componente C17 do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), no âmbito da qual a ESPAP foi designada de entidade beneficiária dos projetos conjuntos Unileo/DGO/ESPAP em setembro.

O modelo encontra-se em avaliação superior, estando dependente igualmente, das decisões no âmbito da operacionalização do PRR.

Relatório 13/2019

TdC: Recomendação 4

Ver resposta à Recomendação 6 e 7 do Relatório 8/2018.

Relatório 16/2020

TdC: Recomendação 2

Ver resposta à Recomendação 5 do relatório 23/2017.

2. Outros Desenvolvimentos

A reforma do processo orçamental, com vista à implementação de uma orçamentação estruturada por programas, foi iniciada em 2021 pela constituição de um Grupo de Trabalho pelo Despacho n.º 3771/2021, de 14 de abril, que teve por missão a preparação e proposta de quadro legal que com as especificações e as orientações relativas à concretização da orçamentação por programas, bem como uma proposta para criação e implementação de um programa-piloto e respetivo calendário.

A implementação do programa-piloto que constitui a primeira fase da implementação do modelo de orçamentação por programas, destina-se a testar um modelo de orçamentação por programas. O mesmo constava no Relatório do Orçamento do Estado para o ano 2022 que acompanhava a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2022 do Governo, no ponto 5.19.1.

Nos termos do referido despacho o grupo de trabalho concluiu um relatório com a proposta do modelo para aplicação da orçamentação por programas e apresentou uma proposta de regulamentação relativa à orçamentação por programas em análise no Ministério das Finanças com vista à entrada em circuito legislativo.

Os procedimentos de contratação lançados no âmbito do PRR, pela ESPAP (entidade beneficiária dos projetos conjuntos da UniLEO/DGO/ESPAP) incluem no âmbito do investimento 5, a aquisição de serviços de desenvolvimento de ORACLE, para desenvolvimento do sistema de informação de suporte à orçamentação por programas.



Unidade de Implementação
da Lei de Enquadramento Orçamental

O projeto da orçamentação por programas beneficia da assistência técnica da OCDE no âmbito dos projetos SRSS da Comissão Europeia, tendo o projeto sido retomado em abril de 2021.

No âmbito da implementação do projeto SNC-AP e da reforma da LEO assume particular relevância a definição do modelo de consolidação de contas dos vários subsectores da administração pública, nas várias óticas relevantes, nomeadamente em contabilidade pública (orçamental e financeira). Dando cumprimento ao previsto para 2021, refletido, inclusivamente na componente de reformas do PRR, foi dado início ao projeto em setembro de 2021.

Em paralelo têm decorrido trabalhos de revisão dos classificadores, nomeadamente do Classificador Económico.

De notar ainda que, o PRR tem subjacente um planeamento interno dos projetos identificados, em linha com os novos prazos da LEO, de onde decorreram as metas e marcos que se encontram vertidos no PRR.

O planeamento mais detalhado dos projetos é um processo em curso, sendo desenvolvido em conjunto com os parceiros da Unileo na reforma (DGO e ESPAP), garantindo o envolvimento e o alinhamento das três entidades. O planeamento final carece ainda de ajustamentos em função da clarificação do modelo de governação e a aprovação de recursos a afetar ao projeto.

A Coordenadora da Unileo

Noémia Goulart

2. Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DA MINISTRA DA
MODERNIZAÇÃO DO ESTADO
E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Dr. Fernando Oliveira Silva
Av. da República 65
1050-089 - Lisboa

Ofício n.º 642/2021/MMEAP

15/11/2021

Assunto: Relato de Auditoria à implementação da Lei de enquadramento orçamental e do SNC-AP —
seguimento de Recomendações

A Senhora Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública recebeu V. ofício para, querendo, oferecer pronúncia ao relato de Auditoria à implementação da Lei de enquadramento orçamental e do SNC-AP, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Tendo por missão levar a cabo uma política global e coordenada na área da descentralização e das autarquias locais¹, a área governativa da Modernização do Estado e da Administração Pública encontra-se empenhada em prosseguir a implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e do Sistema de Normalização Contabilístico para a Administração Pública (SNC-AP).

Tendo analisado o teor do relato *supra* identificado e sem prejuízo da maioria das recomendações previstas serem dirigidas à área governativa das Finanças, cumpre referir o seguinte:

1. De um modo geral os municípios e entidades que já se encontravam no regime completo do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) considera-se que estão de uma forma geral preparadas para a implementação do SNC-AP e estão sensibilizados para as alterações e impactos decorrentes do novo referencial contabilístico.
O relato evidencia esta mesma conclusão quando refere no ponto 53. que relativamente ao ano 2020 prestaram contas em SNC-AP 3 209 entidades, número que em 2019 era 1 215 concluindo-se que esta subida se deveu “essencialmente [...] às entidades da administração local às quais o regime se aplicou pela primeira vez”, representando estas entidades cerca de 61% da prestação de contas em SNC-AP (cfr. pág. 57);
2. Tendo ocorrido em 2020 o primeiro ano de aplicação do SNC-AP nos organismos da administração local², fazemos notar que não se encontra ainda aferido todo o impacto deste Sistema no endividamento nas autarquias locais, uma vez que tal ocorrerá não apenas com a aprovação das contas de 2020, mas também nos anos seguintes. Relembramos, ainda, que através do Decreto-Lei n.º 6-D/2021, de 15 de janeiro, o prazo para prestação de contas das autarquias locais referentes a 2020, ao Tribunal de Contas, passou a ser até 30 de junho de 2021.

¹ Nos termos no artigo 21.º do regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro).

² Não é ainda obrigatória para as entidades da administração local, nos anos de 2021 e 2022, a elaboração das demonstrações financeiras previsionais previstas no parágrafo 17 da Norma de Contabilidade Pública 1 (NCP 1) do SNC-AP conforme previsão no artigo 132.º da LOE 2021.



REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DA MINISTRA DA
MODERNIZAÇÃO DO ESTADO
E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não podemos, por outro lado, deixar de assinalar que neste período foi fundamental o contributo das autarquias locais no combate à pandemia da doença COVID-19 e as consequências desta justificaram a aprovação de um conjunto de medidas excecionais, através das Leis n.ºs 1 -A/2020, de 19 de março, 4 -B/2020, de 6 de abril, 6/2020, de 10 de abril, e respetivas alterações, bem como do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, nas suas sucessivas redações, designadamente com uma maior flexibilização dos limites de endividamento dos municípios e a necessidade de reafecção de recursos para resposta mais rápida à mesma e através do recurso ao regime não presencial;

3. Apesar de toda a colaboração prestada pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) enquanto entidade centralizadora setorial (cfr. 35. pág. 16) quer com a UniLEO quer com municípios e freguesias, reconhecem-se fragilidades e limitações no processo de transição para o SNC-AP, sobretudo ao nível da parametrização e da articulação dos sistemas de informação por exemplo com o sistema central do ministério das finanças, por forma a assegurar a coerência entre o SISAL e o S3CP, o que se explica em grande parte pela novidade e complexidade do sistema;
4. A DGAL promoveu o desenvolvimento do Sistema de Informação para o Subsetor da Administração Local (SISAL) e desde o dia 1 de fevereiro de 2020 que este Sistema permite a recolha das 15 peças de relato definidas na Norma Técnica n.º 1 da UniLEO, sendo que, no que concerne o Balancete analítico, o mesmo é recolhido com informação adicional ao previsto no modelo da UniLEO, por forma a permitir o apuramento do endividamento dos municípios, uma das obrigações legais adstritas àquela Direção-Geral não dispondo no entanto de capacidade para poder certificar sistemas informáticos locais conforme sugerido pela ANMP (cfr. 58. pág. 30);
5. Apesar dos progressos ocorridos detetam-se, pontualmente constrangimentos, como a necessidade de executar melhorias consideradas imprescindíveis para robustecer o sistema informático utilizado por todas as entidades do Subsetor da Administração Local e promover atualização de *Frequently Asked Questions* (FAQ) no que respeita a alterações de requisitos técnicos, os quais têm sido ultrapassados (cfr. 59. pág. 30).

Subscrevo-me com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete,

(Ana Resende)

3. Ministro das Infraestruturas e da Habitação

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

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : maria.araujo@mih.gov.pt
Data/hora : 2021-11-11 19:37:44

Registo nº : 16722/2021
Data/hora : 2021-11-12 10:22:58
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0
Anexos : image001.png; image002.png; image003.jpg

Ex.mos. Senhores,

Encarrega-me S. Exa. o Senhor Ministro das Infraestruturas e da Habitação de informar que esta área governativa não tem comentários a aportar ao relatório enviado.

Com os melhores cumprimentos,

MARIA ARAÚJO
Chefe do Gabinete / Chief of Staff



CABINETE DO MINISTRO DAS
INFRAESTRUTURAS E DA HABITAÇÃO

Gabinete do Ministro das Infraestruturas e da Habitação
Cabinet of the Minister for Infrastructure and Housing

Avenida Barbosa du Bocage, 5 – 5º piso
1049-039 Lisboa, PORTUGAL
TEL +351 21 042 6200 / VoIP 441703
www.portugal.gov.pt



https://twitter.com/iestructuras_pt



4. Inspeção-Geral de Finanças



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa
[email: dai@tcontas.pt]

S/referência
Departamento de Auditoria-1 – UAT 1

N/referência
Proc. n.º 2021/206/M6/501
Ofício n.º 4364/2021

Assunto: Relato de Auditoria à implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e do SNC-AP – seguimento de Recomendações. Exercício do contraditório.

Exmo. Senhor Diretor-Geral,

Em resposta ao ofício de V. Exa. sobre o assunto em epígrafe, remetido por correio eletrónico de 27/10/2021, temos a informar que:

1. O Projeto de Relatório de Auditoria em assunto não nos suscita observações.
2. As duas auditorias transversais direcionadas ao processo de implementação do SNC-AP por parte das empresas públicas (EP) e dos serviços e fundos autónomos (SFA) realizadas pela IGF-Autoridade de Auditoria, no biénio 2019-2020, foram as seguintes:
 - a. Processo 2019/218/A9/108 - Auditoria de Conformidade à implementação do SNC-AP pelas Empresas Públicas, que originou o Relatório n.º 2020/29.
 - b. Processo 2020/206/A9/496 - Auditoria de Conformidade à implementação do SNC-AP nos Serviços e Fundos Autónomos, que originou o Relatório n.º 2020/139.

Com os melhores cumprimentos,

O Inspetor-Geral

Digitally signed by
ANTÓNIO MANUEL PINTO
FERREIRA DOS SANTOS
Date: 2021.11.11 11:20:28 Z

INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

Rua Angelina Vidal, 41 - 1199-005 LISBOA ☎ 21 811 35 00 Fax: 21 816 25 73
R. Dr. Alfredo Magalhães, 8-2º - 4000-061 PORTO ☎ 21 811 36 81 Fax: 21 816 25 73
<http://www.igf.gov.pt> - E-mail: igf@igf.gov.pt

5. Direção-Geral do Orçamento

DGOOrçamento

(1 de 1)

Exm.ª Senhora
Dra. Maria João Caldas
Auditora Coordenadora
Direção – Geral do Tribunal de Contas
Av. da República – 65
1050-089 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	Data: 11 nov 2021
Mensagem n.º39520/2021 - DAI	27 out 2021	Ofício n.º 435/GPCI/DIRC/2021 Processo SGD: P8364/2021 Temática: <i>Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo</i>	Ref.ª Emissor:

Assunto: Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de Recomendações - Exercício do contraditório - DGO

No que respeita ao pedido formulado pelo Tribunal de Contas, constante da mensagem de correio eletrónico sobre o assunto em epígrafe, informamos que se mantém a informação enviada através do ofício n.º 156/GPCI/DIRC/2021, datado de 5 julho de 2021.

Confirmamos o elevado empenho da DGO traduzido em reuniões frequentes, assíduas e subsequentes trabalhos visando materializar os objetivos da LEO, designadamente nas áreas: S3CP, Orçamentação por Programas e Entidade Contabilística Estado, para além dos ajustes que se impõem nas peças que integram o processo orçamental.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor-Geral,
(em substituição)
Mário Monteiro
2021.11.11 19:39:46 Z
Mário Monteiro

6. Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP

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

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : edite.goncalves@igcp.pt
Data/hora : 2021-11-09 17:31:36

Registo nº : 16588/2021
Data/hora : 2021-11-09 17:51:20
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0

Refº IGCP nº 16094/2021

Boa tarde Dra. Maria João Caldas,

Na sequência da análise do relato da auditoria identificada em epígrafe, informamos que nada temos a comentar relativamente ao teor do mesmo.

Com os melhores cumprimentos,

Edite Alves Gonçalves

Coordenadora do Serviço de Operações Contabilísticas
Head of Accounting Operation Unit
IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGCP - Portuguese Treasury and Debt Management Agency

edite.goncalves@igcp.pt

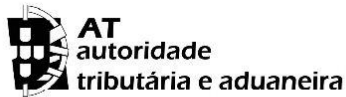
Tel. : +351 21 792 33 00/ +351 21 792 33 82

Fax : +351 21 799 37 95

www.igcp.pt

"Esta mensagem é confidencial. O seu conteúdo não vincula o IGCP excepto se esta forma estiver prevista em acordo escrito celebrado entre o IGCP e o destinatário. A divulgação, uso ou disseminação da informação contida nesta mensagem só pode fazer-se com autorização explícita do IGCP. Se não for o destinatário da mensagem, por favor contacte imediatamente o remetente."

7. Autoridade Tributária e Aduaneira



DS AUDITORIA INTERNA

6560

Despacho

Em vista do informado, remeta-se ao Tribunal de Contas a resposta elaborada para efeitos do exercício do contraditório ao seguimento das recomendações formuladas no âmbito da Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP.

C/C:

- A S. Exa. o SEAAF
- À Sra. SDG COB

Cargo: Assinatura: Data :

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Pareceres

Cargo: Assinatura: Data :

Informação

Assunto :

Processo : Contribuinte: Número :

Técnico Responsável : Data :

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Pareceres

Concordo.

Cargo: Diretor de Serviços **Assinatura:** Maria Teresa Missionário **Data:** 11-11-2021

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Visto.

A presente informação tem como objetivo analisar o contraditório realizado pela AT com referência ao conteúdo formulado no Contraditório do TdC - Proc. 14/2021 - respeitante ao seguimento de Recomendações no âmbito da auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP, propondo-se a remessa da mesma ao Gabinete da Exma. Senhora Diretora-Geral da AT, tendo em vista o posterior encaminhamento para o Tribunal de Contas.

À consideração superior.

Cargo: Chefe de Divisão **Assinatura:** Jorge Caetano Oliveira **Data:** 11-11-2021

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Empty box for additional comments or signatures.

Cargo: Chefe de Equipa **Assinatura:** **Data:**

Informação

Informação nº 0125/2021

Assunto: Procedimento do Contraditório - "Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de Recomendações - Exercício do contraditório – AT – Proc. 14/2021 - 2.ª SECÇÃO do Tribunal de Contas (TdC)"

1. Introdução

A presente informação tem como objetivo analisar o contraditório realizado pela AT com referência ao conteúdo formulado no Contraditório do TdC - Proc. 14/2021 - respeitante ao seguimento de Recomendações no âmbito da auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP.

Por e-mail de 28-10-2021, do Departamento de Auditoria I, do TdC, o citado contraditório foi remetido ao Gabinete da Exma. Sra. Diretora-Geral da AT para "que a eventual resposta seja remetida a esta direção-geral até ao próximo dia 11 de novembro, por correio eletrónico para o endereço DAi@tcontas.pt."

Através do e-mail, de 28-10-2021, do Gabinete da Exma. Senhora Diretora-Geral da AT, foi remetida cópia do contraditório referido à área de Cobrança, SDG Dra. Olga Gomes Pereira.

2. Resposta da UO interveniente

O referido contraditório foi objeto de resposta pela respetiva UO, área de Cobrança, cujo teor se transcreve:

"... relativamente ao relato em análise, e no que se refere à informação a prestar pela AT no âmbito da ECE, não temos comentários a efetuar, sendo apenas de assinalar as seguintes situações:

- A AT continua a aguardar o contacto da UniLeo, tendo em vista o reinício e avaliação dos trabalhos desenvolvidos e a desenvolver conforme o acordado na reunião do passado mês de março;

- A AT lançou no corrente ano um procedimento de aquisição de serviços tendo em vista iniciar o Desenho e Arquitetura de um Sistema de Informação que permita vir dar cumprimento ao novo modelo de reporte da informação da receita à ECE (Entidade Contabilística Estado)."

3. Proposta

Face ao exposto, propõe-se a remessa da presente informação ao Gabinete da Exma. Senhora Diretora-Geral da AT, tendo em vista o posterior encaminhamento para o Tribunal de Contas.

À consideração superior.
Em 10.11.2021.

A auditora

Clotilde Abreu
(Inspetora Tributária – Nível 2)

8. Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

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

Sua referência	Sua comunicação de 27/10/2021	Nossa referência Com.017/2021 05/11/2021	Proc. N.º
----------------	---	--	-----------

ASSUNTO: AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DA LEO E DO SNC-AP – SEGUIMENTO DE RECOMENDAÇÕES (RELATO) | EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

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

Como foi dado a conhecer através de contactos anteriores com este Tribunal, a UTAP tem, até à data, participado nos processos de implementação da ECE e de transição para o SNC-AP sempre que tal lhe foi solicitado e com sentido de compromisso com esses processos.

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

UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Relativamente ao ponto 2.1. do Relato que nos foi enviado, mais concretamente à inclusão da UTAP no conjunto das Entidades agentes do Estado e atendendo à forma como este Tribunal descreve a atuação dessas entidades (*vide* nota de rodapé n.º 6 ao parágrafo n.º 42, ponto 4.1.1 do Relato), suscita-nos dizer que, nos termos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e para os efeitos que ora relevam, a UTAP procede ao acompanhamento e reporte da execução financeira desses contratos, com base nos elementos recebidos das referidas entidades, não assumindo, presentemente, a qualidade de gestora de qualquer contrato de PPP, não obstante o apoio técnico na gestão dos contratos que presta às referidas entidades. Assim, tem sido no quadro agora descrito que a UTAP acumulou o conhecimento que tem vindo a partilhar, designadamente com a UniLEO, para efeitos, entre outros, do registo dos bens, direitos, obrigações e fluxos que irão integrar a ECE.

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

Com os melhores cumprimentos,

Miguel
Leal de
Faria

Assinado de forma
digital por Miguel
Leal de Faria
Dados: 2021.11.05
135549 Z

Miguel Leal de Faria

Coordenador da UTAP

9. Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros

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

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : isabel.pita@mne.pt
Data/hora : 2021-11-11 20:10:24

Registo nº : 16723/2021
Data/hora : 2021-11-12 10:34:40
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0
Anexos : image001.jpg; image002.png

Exma Senhora Dr.ª Maria João Caldas,

Na sequência da interpelação do Tribunal de Contas sobre o Relato de auditoria à implementação da Lei de enquadramento orçamental e do SNC-AP, a resposta que se oferece transmitir sobre o assunto, é conforme de seguida identificado.

"A situação descrita no relatório agora objeto de contraditório, não regista alterações de relevo dado que ainda não estão reunidas as condições que permitam a aplicação do SNC – AP, aos Serviços Periféricos Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

A informação prestada pela SG MNE em junho de 2021 mantém-se atual, não se registando desenvolvimentos em nenhuma das situações identificadas. As condições nos SPE mantem as mesmas dificuldades, e os contactos estabelecidos com a ESPAP não permitiram desenvolvimentos adicionais no modelo de implementação, que permita assegurar o reporte em S3CP".

Com os melhores cumprimentos,

Isabel Pita

Diretora de Serviços de Administração Financeira

Departamento Geral de Administração



Ministério dos Negócios Estrangeiros

Largo do Rílvas

1399-030 Lisboa

tel.: 213946178

fax: 213946063



10. Camões – Instituto da Cooperação e da Língua Camões

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

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : Ana.Diogo@camoes.mne.pt
Data/hora : 2021-11-12 07:09:14

Registo nº : 16725/2021
Data/hora : 2021-11-12 10:42:01
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0

Exmos/as Senhores/as,

Encarrega-me a Senhora Vogal do Conselho Diretivo do Camões, IP, Dra Paula Loureiro, de informar que as questões subjacentes à implementação do SNC-AP na Rede Externa do Camões IP, nomeadamente as mencionadas nas páginas 55 e 56 do relatório, subsistem. Esta matéria, no último ano, tem merecido a melhor atenção do Instituto que, em parceria com a Fiscal Único, tem vindo a trabalhar com vista à cabal aplicação do SNC-AP.

Face ao diagnóstico, e após parecer não favorável da Comissão de Normalização Contabilística quanto à possibilidade de criação de uma situação de exceção para a Rede Externa do CICL, os serviços estão a proceder ao levantamento detalhado de informação para análise e ponderação dos custos, recursos e cronograma para implementação de uma solução que permita não só assegurar a implementação do SNC-AP na Rede Externa, como também a consolidação de contas do Camões IP com a Rede Externa, dando cumprimento à norma 22 do normativo contabilístico. Esta informação será oportunamente apresentada para consideração superior, para que possa haver tomada de decisão.

Com os melhores cumprimentos,
Ana Diogo

Gabinete de Avaliação e Auditoria
Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.
Av. da Liberdade, 192 – Piso 6 Lisboa
Para efeitos de correspondência postal: Rua Rodrigues Sampaio, 113, 1150-279 Lisboa, Portugal
Tel: +351 21 317 68 09 | Ext. 2028 | <http://www.instituto-camoes.pt>

AVISO DE CONFIDENCIALIDADE

Esta mensagem, assim como os ficheiros eventualmente anexos, é confidencial e reservada apenas ao conhecimento da(s) pessoa(s) nela indicada(s) como destinatária(s). Se não é o seu destinatário, ou se lhe foi enviada por erro, solicitamos que não faça qualquer uso do respetivo conteúdo e proceda à sua destruição, notificando o remetente.

LIMITAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

A segurança da transmissão de informação por via eletrónica não pode ser garantida pelo remetente, o qual, em consequência, não se responsabiliza por qualquer facto suscetível de afetar a sua integridade.

11. Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional

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

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : rui.francisco@defesa.pt
Data/hora : 2021-11-08 13:41:09

Registo nº : 16524/2021
Data/hora : 2021-11-08 14:31:44
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0
Anexos : image001.png

**Exmos. Senhores/as,
Tribunal de Contas, Departamento de Auditoria I,
A/C da Exma. Senhora Auditora Coordenadora,
Dra. Maria João Caldas,**

Na sequência do email abaixo é de referir o seguinte:

1. O Relato do Tribunal de Contas (TdC) sobre a “Auditoria à Implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de Recomendações”, apresenta uma avaliação transversal sobre a implementação da LEO e do SNC-AP no Estado, centrando-se essencialmente sobre a condução deste esforço pelo Ministério das Finanças e particularmente pela UniLEO. As questões que de acordo com o relato do TdC continuam por responder, são de natureza global, não específicas da Defesa Nacional, sendo, entre outras, a definição e legislação associada à figura do Contabilista Público, Certificação Legal de Contas, Gestão de Tesouraria do Estado, Entidade Contabilística Estado (ECE), Modelo de Controlo Interno, Orçamentação por programas, Consolidação de Contas e Governança do projeto. Por outro lado, o Relato assinala que ao nível do PRR, se encontra previsto um investimento significativo de 127M€, a maioria do qual em Sistemas de Informação, nomeadamente, na evolução e capacitação dos sistemas operados pelos serviços partilhados da eSPap, para implementação da LEO e da ECE.
2. Tendo por base a resposta ao processo de implementação da LEO e do SNC-AP na SGMDN, enviada pela SGMDN ao TdC, em 28 de junho 2021, e conforme o referido no §3 do Anexo 5 e no§1 do Anexo 7 do Relato do TdC em análise, quer o setor da Defesa Nacional, quer a SGMDN, em particular, enquanto entidade gestora e responsável pela implementação do SNC-AP na Defesa Nacional (DN), alcançaram os objetivos a que se propuseram, visto que o Setor da Defesa transitou de POCP para SNC-AP em 1 de janeiro 2019 (o reporte ao S3CP começou em agosto desse ano), tendo também estabelecido os necessários interfaces com o TdC, DGO/SIGO, eSPap e IGCP. Para além disso, o §1 do Anexo 7 do Relato salienta que a DN preparou a documentação técnica de suporte ao SNC-AP em diversas áreas, onde se indicam as normas e documentação técnica emitidas pela SGMDN com vista a melhorar a completude e/ou a qualidade dos dados contabilísticos, caso das Políticas Contabilísticas para a Defesa Nacional (validadas pela Comissão de Normalização Contabilística); as principais alterações ao Plano de Contas Multidimensional; Despesa Orçamental; Receita Orçamental; Operações de Tesouraria; Interface SIGO e S3CP; Contabilidade de Imobilizado/Ativo e IASFA SFA.
3. No âmbito da referida resposta, remetida a este propósito ao TdC, em 28 de junho 2021, para além doutra informação sobre o projeto SNC-AP da DN, a SGMDN sugeriu que ao nível da prestação de contas ao TdC, deveria existir uma maior proximidade/coerência entre os mapas submetidos na plataforma do TdC e os mapas do S3CP, que são posteriormente validados pela UniLEO, por forma a que a prestação de contas seja o mais uniformizada possível e comunicou-se igualmente que ainda se mantém o reporte em POCP à DGO (SIGO), em simultâneo com o reporte diretamente em SNC-AP que é efetuado, desde 2019, à UniLEO através dos mapas do S3CP, pelo que se aproveita esta oportunidade para se reiterar estes aspetos, como contributo para a melhoria e otimização do processo SNC-AP do Estado.

Com os melhores cumprimentos,

Rui M. Alves Francisco
Comodoro
Secretário-Geral Adjunto



Secretaria-Geral
Av. Dr. Alfredo Bensaúde
1849-014 Lisboa, PORTUGAL
GSM: 91 82495 19 TEL 213 004 101 FAX 213 004 183
www.portugal.gov.pt

12. Agência para o Desenvolvimento e Coesão

ADCOESAO/S/1500/2020 DE 11-11-2021



Exm^o Senhor
Juiz Conselheiro Vítor Caldeira
Presidente do Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 LISBOA

Nossa referência
UCA

Assunto: Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de Recomendações - Exercício do contraditório

Na sequência da receção do relato da auditoria mencionada em epígrafe, remetido através de e-mail de 27 de outubro (Proc. n.º 14/2021 – 2.ª Secção), somos a informar V. Excelência que a Agência para o Desenvolvimento e Coesão não tem observações ao teor do referido documento.

Assinado por: **ANA CRISTINA JACINTO DA SILVA**
Num. de Identificação: 07765473
Data: 2021.11.11 P-19341-0000



Presidente



Cohesion and Development Agency
Avenida 5 de outubro, n.º 163
1050-053 Lisboa PORTUGAL
Telf. 218 814 000 Fax: 218 881 111
agencia@adcoesao.pt
www.adcoesao.pt

13. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

IGFSS: S-IGFSS/263352/2021/DATA: 10-11-2021 15:05



Exma. Senhora
Dra. Maria João Caldas
Auditora-Coordenadora
Departamento de Auditoria I
Tribunal de Contas
Av. da República 65
1050-089 - Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Registo de saída: 39526/2021 - DAI		S-IGFSS/263352/2021	

ASSUNTO: Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de Recomendações

Na sequência do envio do vosso Relatório de Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de Recomendações, o qual mereceu a nossa melhor atenção, este Instituto não tem comentários relevantes a fazer, referindo apenas que as referências relativamente ao Subsetor da Segurança Social estão de acordo com o reportado ao Tribunal de Contas em 28/06/2021.

Com os melhores cumprimentos,

A Vogal do Conselho Diretivo

Margarida
Filipe

Assinado de forma digital
por Margarida Filipe
Dados: 2021.11.10
11:31:16 Z



14. Administração Central do Sistema de Saúde

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

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : vherdeiro@acss.min-saude.pt
Data/hora : 2021-11-09 19:42:52

Registo nº : 16624/2021
Data/hora : 2021-11-10 15:04:33
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0
Anexos :
image001.png; image002.png; image003.png; image007.jpg; image008.png; image009.png; image010.png
g

Exma. Sra. Dra. Maria João Caldas
Auditoria Coordenadora
Departamento de Auditoria I
Tribunal de Contas

Na sequência do envio a este Instituto do Relatório referido em epígrafe, para audiência dos interessados, objeto da nossa melhor atenção, informamos que este Instituto não tem nada a aduzir ao relatório remetido.

Com os melhores cumprimentos,

Victor Herdeiro

Presidente do Conselho Diretivo
President, Executive Board



REPÚBLICA
PORTUGUESA
SAÚDE



SNS
SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
DO SISTEMA DE SAÚDE, IP



Parque de Saúde de Lisboa | Edifício 16 | Avenida do Brasil, 53 | 1700-063 Lisboa | Portugal

TeL Geral: 21 792 58 00 | Direto: 21 792 55 87 | Fax: 21 792 58 48

www.acss.min-saude.pt

PENSE ANTES DE IMPRIMIR

15. Serviços Partilhados do Ministério da Saúde



SPMS
EPE
Serviços Partilhados do Ministério da Saúde

Exma. Senhora
Dra. Ana Margarida Leal Furtado
Juíza Conselheira do Tribunal de Contas
- Responsável pela Área I
DAI@tcontas.pt

N/ Ref.: 8 5701*12-11.21

V/ Ref.:

Assunto: Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de recomendações - SPMS

Confirmamos a receção da comunicação de V. Exa., por via da qual foi remetida à SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS, E.P.E.) o relatório intitulado “Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de recomendações”, para exercício do contraditório.

O referido relatório evidencia, desde logo, que “a reforma das finanças públicas iniciada em 2015 pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e pelo Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) se encontra alinhada com as melhores práticas internacionais de contabilidade e relato, constituindo um avanço essencial à prática atual de gestão financeira pública em Portugal”.

Semelhantemente, é indicado que “a reforma se concretiza essencialmente ao nível de três domínios: i) um novo processo orçamental com orçamentação por programas e a orçamentação plurianual reformuladas; ii) uma nova Conta Geral do Estado (CGE) que inclua demonstrações financeiras com informação completa sobre as responsabilidades e os ativos do Estado; iii) e um novo modelo de gestão de tesouraria”, sendo que, a auditoria, cujo relatório se analisa, tem por objeto “o seguimento das recomendações efetuadas pelo Tribunal aos processos de implementação da LEO e do SNC-AP no âmbito do acompanhamento realizado pelo Tribunal desde 2016”.

No que respeita à área da Saúde, é evidenciado que “o número de entidades do SNS que utiliza o SICC (SNC-AP) aumentou de 42 em 2018 para 49 (...) sendo que dois dos mapas de reporte ao S3CP são obtidos manualmente, por inexistência nos sistemas da informação necessária para a sua produção automática”.

Face ao exposto, e no particularmente concerne à área de atividade da SPMS, E.P.E., cumpre apenas transmitir o seguinte:

- O Sistema de Informação Centralizada de Contabilidade (SICC) encontra-se, atualmente, implementado em 51 instituições do Serviço Nacional de Saúde (SNS);



- Na sequência da implementação deste sistema, as referidas instituições procederam ao encerramento das suas contas em SNC – AP, concretizando o envio dos mapas S3CP para o Tribunal de Contas e para a UniLEO, tendo tais documentos sido validados por estas entidades;
- Conforme resulta da informação constante do Relatório de auditoria em análise, existem instituições cujo reporte ao S3CP é feito manualmente, porquanto, as informações necessárias à sua automatização não constam do sistema;
- Embora a responsabilidade pela inserção da informação no sistema pertença a cada uma das entidades que utiliza o SICC, a SPMS E.P.E. está atualmente a desenvolver mecanismos de agilização da comunicação entre os diversos departamentos e o departamento financeiro, que permitam concretizar a inserção da informação mencionada em iii) e, conseqüentemente, automatizar os processos de reporte.

Com os melhores cumprimentos,

A Vogal do Conselho de Administração

Sandra Cavaca

16. Infraestruturas de Portugal

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

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : joaquina.figueira@infraestruturasdeportugal.pt
Data/hora : 2021-11-10 17:27:52

Registo nº : 16650/2021
Data/hora : 2021-11-10 18:45:51
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.jpg;Relato LEO_SNC_AP SeguimentoRecs.pdfRelato LEO_SNC_AP
SeguimentoRecs.pdf;

Exma. Sra. Auditora-Coordenadora Dra. Maria João Caldas

Por incumbência do Sr. Presidente do Conselho de Administração da IP, SA, Eng.º António Laranjo, e em resposta ao email em referência, cabe-me transmitir que a IP se abstém de pronuncia ao relato trazido a conhecimento, por nada de relevante haver a aditar ou comentar.

Com os melhores cumprimentos

Joaquina Figueira
Diretora
Direção de Auditoria Interna
Edifício 2
Praça da Portagem
2809-013 Almada
T (+351) 21 2879487 · Tlm (+351) 968340494
joaquina.figueira@infraestruturasdeportugal.pt



www.infraestruturasdeportugal.pt

17. Associação Nacional de Freguesias

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

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : anafre@anafre.pt
Data/hora : 2021-11-11 16:35:20

Registo nº : 16701/2021
Data/hora : 2021-11-11 17:30:56
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0

Ex.ma. Senhora

Auditora-Coordenadora do

Tribunal de Contas

Dra. Maria João Caldas

Acusando a receção e agradecendo o e-mail de V.Exa., após análise do Relato – Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de Recomendações, cumpre-nos informar o seguinte:

- 1 - O Tribunal de Contas redigiu as recomendações da ANAFRE, enviadas em 28-6-2021.
- 2 - Parece-nos que não está acautelado o cumprimento da prestação de contas:
 - a) Até 30-4-2022 é o último dia para se realizar a assembleia de Freguesia;
 - b) Até 30-4-2022 é o último dia para ser enviada as contas ao Tribunal de Contas;
 - c) A validação do Ministério das Finanças só é realizada após validação do TC e é muito demorada.

Assim sugeria-se que a aplicação permitisse a **validação das contas para o Tribunal de Contas quer para o Ministério das Finanças**, sem ata da assembleia de Freguesia.

A submissão final só ficaria disponível com a apresentação da ata da assembleia bem como as duas validações.

Com os melhores cumprimentos,

Jorge Veloso

Presidente do Conselho Diretivo

ANAFRE (Associação Nacional de Freguesias)

Palácio da Mitra | Rua do Açúcar, n.º 56 | 1970-009 LISBOA

Tel.: 218 438 390 | Fax: 218 438 399 | E-mail: anafre@anafre.pt

www.anafre.pt