



**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO VIII***

*Operações de Tesouraria*





S. R.  
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO  
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

FAX: 21 793 60 33

Ex.<sup>mo</sup> Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1 069-045 LISBOA  
Fax: 21 793 60 33

Vossa referência:  
P.º n.º 09/05 – Audit

Vossa comunicação de:  
23 de Setembro de 2005

Nossa referência:  
123/06

Data:  
12 de Outubro de 2005

**ASSUNTO: Relato de auditoria à Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito da contabilidade do Tesouro de 2004.**

O relato mencionado em assunto, remetido a esta Direcção-Geral para efeito de apreciação, merece genericamente uma nota de concordância, sem prejuízo de alguns aspectos que serão objecto de um comentário particular.

Assim, no que respeita à divergência assinalada na parte relativa às Observações e Conclusões, entre “o universo dos serviços e fundos autónomos definido pela Direcção-Geral do Tesouro (...) e o reflectido pela Direcção - Geral do Orçamento na Conta-Geral do Estado” importa referir que:

- por um lado, o universo dos serviços e fundos autónomos, tem uma composição que se encontra perfeitamente identificada nos mapas V e VII relativos, respectivamente, às receitas e às despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica, previstos no art. 32.º e no n.º 2 do art. 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental<sup>1</sup>, os quais integram a Lei do Orçamento do Estado, bem como a Conta Geral do Estado;
- por outro lado, o critério que preside à definição daquele universo encontra-se previsto no n.º 3 do art. 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental, segundo o qual:

<sup>1</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



Rua de Alameda, 5 - 2.º  
1149-004 Lisboa (Portugal)



21 894 61 02  
21 852 49 62

Internet: <http://www.dgo.pt>  
Email: [dgo@dgo.pt](mailto:dgo@dgo.pt)

S. R.



“São serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;
- b) Tenham autonomia administrativa e financeira;
- c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.”

Relativamente à recomendação formulada no sentido da Direcção-Geral do Tesouro, em conjugação com a Direcção-Geral do Orçamento, vir a obter “informação completa, fidedigna e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria”, importa referir que a DGO, com vista a induzir ao cumprimento daquele princípio tem vindo a propor a inclusão, no decreto-lei que aprova as normas de execução orçamental para cada ano, de um mecanismo sancionatório do seu incumprimento, que se traduz na obrigatoriedade dos organismos autónomos entregarem ao Tesouro os rendimentos de depósitos e outras aplicações financeiras auferidos no sector bancário.

Por último, cabe ainda esclarecer o sentido da referência feita na página 33 relativa à comunicação da DGO, em resposta à Direcção Geral do Tesouro. Com efeito, naquela comunicação estava implícito a adequada articulação entre as duas entidades, e a prova disso é o facto dos elementos solicitados pela DGT - número de contas bancárias mantidas pelos serviços na banca comercial, respectivos saldos, valor dos juros auferidos e entregues ao Estado, bem como os respectivos documentos de suporte - terem sido obtidos junto dos organismos autónomos com a intervenção delegações da DGO e, posteriormente, enviados àquela Direcção Geral.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, em 12 de Outubro de 2005.

O DIRECTOR-GERAL

(Luís Morais Sarmento)



Rua de Alameda, 1 - 2.<sup>o</sup>  
1149-006 Lisboa (Portugal)



21 804 62 00



21 884 27 07

BGT 131070520617

Internet: <http://www.dgo.pt>  
Email: [dgo@dgo.pt](mailto:dgo@dgo.pt)

TOTAL PAG. 02



S. R.  
**MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

12.OUT.05 15536

Exm.º Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-045 LISBOA

V/ Ref.ª  
**Of.º n.º 12522, de 23.09.05**  
P.º n.º 09/05-Audit

N/ Ref.ª  
**DTCE/GAI**

**ASSUNTO: Relato da auditoria à Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito da contabilidade do Tesouro de 2004**

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, junto envio a V. Ex.ª a Informação n.º 1543/05, de 12 de Outubro, que contém os comentários da Direcção-Geral do Tesouro sobre aquele relato de auditoria.

Com os melhores cumprimentos

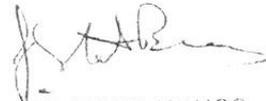
O Director-Geral,

José Castel-Branco



S. R.  
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS  
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO INFORMAÇÃO Nº <u>1543 05</u> DATA <u>12/10/05</u>	Para: Director - Geral do Tesouro
---	-----------------------------------

<u>PARECER</u>	<u>DESPACHO</u>
	<p>Confirmo Reverte a presente informação ao Tribunal de Contas. 05.10.12</p> <p> JOSE CASTEL-BRANCO DIRECTOR-GERAL</p>

N/ Ref.: Inf. DCC n.º 321/2005 e DCT n.º 97/2005, de 11 de Outubro  
V/ Ref.: Ofício DGTC n.º 12522, de 23 de Setembro de 2005  
ASSUNTO: Relato da auditoria à DGT, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2004

DGT Gabinete Director Geral Entrada Nº <u>3601</u> Data <u>12/10/05</u>
--

## INFORMAÇÃO

ASSUNTO : Relato da auditoria à DGT, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2004

Na sequência da análise do relato da auditoria à contabilidade do Tesouro de 2004, cabe-nos informar o seguinte:

Regressão do peso relativo da contabilização automática (pág.7)

Relativamente “à regressão do peso relativo da contabilização automática”, e tendo em conta que a Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) considerou para efeitos desse cálculo os valores relativos ao ficheiro que teve origem na aplicação informática utilizada para gerir as aplicações financeiras do Tesouro e cuja incorrecta formatação originou o registo na Contabilidade de movimentos com valor superior ao real, lembra-se que essa situação foi imediatamente detectada pela DGT, tendo a anulação e os respectivos registos por valor correcto sido efectuados, na sua maioria, de forma automática antes do encerramento do mês a que os mesmos respeitavam.

Prossecução do princípio da unidade da Tesouraria do Estado (págs. 7, 8 e 29 a 44)

Nos termos da legislação em vigor cabe à Direcção-Geral do Tesouro (DGT) a prestação de serviços bancários que permitam ao universo dos clientes do banco do Estado a movimentação das respectivas operações de cobrança e de pagamento e o depósito dos excedentes e disponibilidades de tesouraria, em contas bancárias aí domiciliadas.

Dando cumprimento à sua missão, a DGT tem vindo desde 1999 a divulgar esses serviços (através designadamente, de acções de formação, reuniões parcelares com os organismos, contactos diários através dos gestores de conta, distribuição maciça de folhetos de divulgação do HomeBanking (HB) do Tesouro e dos circuitos de arrecadação de receitas e colocação de avisos no HB sobre novas funcionalidades) e a promover a melhoria contínua das funcionalidades disponibilizadas aos organismos públicos, em função das verbas orçamentais anualmente disponibilizadas ao Tesouro para o efeito.

Em consequência desse esforço, e tal como reconhecido pela própria DGTC, observou-se desde 1999 até 2004 uma evolução positiva do cumprimento do princípio da unidade da Tesouraria do Estado por parte



dos organismos da administração pública, como reflexo das inovações e aperfeiçoamentos introduzidos pela DGT aos serviços bancários disponibilizados.

Mantendo a perspectiva, desde sempre adoptada pelo Tesouro, de melhoria dos serviços prestados, encontra-se já disponibilizada a utilização das caixas Multibanco da SIBS, como forma de canalizar recebimentos, prevendo-se para o próximo ano a disponibilização da Via Verde, de cartões de crédito e a possibilidade de pagamento de serviços através do HB (pagamentos ao Estado, de Custas Judiciais, à EDP e à PT).

Deste modo, permanecerá apenas em aberto a questão das contas para fundo de maneio, situação que nos parece residual em face dos montantes envolvidos, logo não se afigurando justificável para se fundamentar o não cumprimento da unidade da Tesouraria do Estado.

Em face do exposto, entende-se que não compete ao Tesouro medir ou controlar o cumprimento dos preceitos legais contemplados no DL n.º 191/99, de 5 de Junho, na RCM n.º 115/2002, no art.º 43º do DL n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, art.º 36º do DL n.º 54/2003, de 29 de Março e art.º 39º do DL n.º 57/2004, de 19 de Março, mas tão-só disponibilizar todos os meios (serviços bancários ajustados à realidade das entidades públicas, formação e divulgação) para a sua adequada observância. Essas funções, parece-nos que deverão ser executadas pelas entidades externas de auditoria e controlo, designadamente pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), pela DGTC e pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), que dispõem de competências para esse efeito, o que não acontece com a DGT.

Não obstante, afigura-se que não basta o conhecimento do grau de cumprimento da unidade da Tesouraria do Estado por parte das entidades públicas, que, por si só, traduz uma constatação passiva dos factos. Deve ter-se presente o dinamismo e esforço de melhoria contínua e divulgação de novas funcionalidades, que ao longo dos anos tem sido demonstrado pelo Tesouro, havendo que ponderar o estabelecimento de mecanismos sancionatórios específicos relacionados com o incumprimento do princípio de unidade da tesouraria do Estado.

Refira-se ainda que a classificação por tipo de entidade, das contas bancárias domiciliadas no Tesouro, foi efectuada pela DGT a pedido da DGTC, tratando-se de uma ferramenta de uso interno, que não teve, nem tem, qualquer intuito comparativo com os dados da DGO, a quem compete efectivamente tipificar os organismos em função do seu estatuto jurídico, para efeitos do adequado controlo orçamental.

MES  


□ Envio à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos contabilísticos (págs. 7 e 24)

O não cumprimento dos prazos previstos no artigo 42º do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), para envio à DGO dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, deriva do facto de, como é do conhecimento da DGTC, o registo dos valores cobrados pelos serviços com funções de caixa assentar numa contabilização totalmente manual, situação geradora de dificuldades, quer ao nível da obtenção atempada da informação necessária à contabilização, quer ao nível do seu tratamento (inserção na Contabilidade).

Neste contexto, com vista a ultrapassar este constrangimento, a DGT tem vindo a fazer um esforço assinalável o qual, ainda no corrente ano, deverá permitir o cumprimento do referido prazo legal, por via da automatização de parte dos registos das caixas do Tesouro, com início no próximo mês de Novembro.

Por outro lado, a existência de um desfasamento temporal entre o fecho provisório e o fecho definitivo deriva, na maioria das situações, de factores externos à DGT, sendo da responsabilidade de entidades (a título de exemplo podemos mencionar as caixas do Tesouro e as entidades colaboradoras na arrecadação da receita) que incorrem em erros ou atrasos no envio da informação ao Tesouro e que, conseqüentemente, geram registos contabilísticos relativos a meses encerrados na sua Contabilidade.

□ Antecipação da saída de fundos previstos no orçamento da União Europeia (págs. 9, 10 e 53 a 57)

As antecipações de fundos efectuadas no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) são por definição verbas que visam garantir a adequada execução dos projectos que lhes estão associadas, até ao encerramento e apuramento finais do QCA que as originaram, conforme expressam as respectivas normas incluídas nas sucessivas Leis do Orçamento do Estado desde 2000.

Deste modo, tem sido intenção do legislador que as operações assim executadas possam ser regularizadas até ao limite da vigência do respectivo QCA.

Muito embora esteja em causa a antecipação de fundos do Orçamento da União Europeia, estamos perante uma situação consagrada na Lei do OE que estabelece uma especificidade face ao regime geral das operações específicas do Tesouro (OET) previsto no RTE, e que se traduz na possibilidade das OET serem regularizadas em ano subsequente. Tal especificidade ao regime geral permite considerar que a própria OET se insere no âmbito da alínea e) do artigo 30.º do RTE.



Com efeito, o art.º 54.º da Lei do OE/04 define as condições destas antecipações enquanto que se estivéssemos no âmbito restrito da alínea c) do artigo 30.º as mesmas encontrar-se-iam previamente estabelecidas no RTE e na Portaria n.º 958/99 (II Série), de 24 de Agosto.

- Inconstitucionalidade das normas que autorizam antecipações de fundos por OET a regularizar em ano subsequente (pág. 10)

A Constituição da República Portuguesa (CRP) (n.º 1 do art.º 106.º), no que concerne à elaboração, organização, votação e execução do OE remete para a respectiva lei de enquadramento orçamental, donde apenas nessa Lei (n.º 91/2001, de 20.08) se encontram consagrados as regras e princípios orçamentais, entre eles os da anualidade e universalidade (art.ºs 4.º e 5.º).

Sem prejuízo do regime da Lei de Enquadramento, a Assembleia da República consagrou na Lei do Orçamento do Estado para 2004 as OET referidas pela DGTC, conferindo-lhes assim o necessário suporte legal.

Concretamente no que respeita às OET por antecipações de fundos comunitários, saliente-se que a respectiva regularização é feita com fundos comunitários ao abrigo das normas comunitárias aplicáveis, não constituindo, assim, despesa orçamental. O que está em causa nestas OET é apenas a antecipação do financiamento comunitário, termos em que não colidem com os princípios orçamentais invocados.

Aliás, no caso do FEOGA-Garantia, o Regulamento (CE) n.º 1258/99, do Conselho, de 17 de Maio, consagra a possibilidade de os Estados-membros mobilizarem recursos necessários para cobrir as despesas efectuadas até ao respectivo reembolso comunitário (cfr. art.º 5.º).

- Antecipações de fundos remuneradas – empréstimos do Estado (pág. 10)

A autorização da Assembleia da República a que se refere a alínea h) do art.º 161.º da CRP incide sobre os empréstimos e outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, pelo que mesmo que se considere que as OET consubstanciam um empréstimo do Estado, este seria de dívida flutuante, não se enquadrando assim no citado preceito constitucional.

*MCS*  
*[Handwritten signature]*

As antecipações de fundos por OET que podem ser regularizadas em ano subsequente ao da sua realização são previstas na Lei do Orçamento do Estado, que estabelece igualmente o respectivo limite (cfr. art.º 54.º).

- Contabilização automática das cobranças efectuadas pelas entidades colaboradoras e pelas caixas do Tesouro (pág. 11)

Prevê-se que a contabilização automática, no corrente ano, consiga atingir uma maior percentagem em relação ao total dos registos efectuados na Contabilidade do Tesouro, quer pela via da contabilização automática das cobranças efectuadas pelas entidades colaboradoras, iniciada em 31 de Março de 2005 e reportada a Janeiro do mesmo ano, quer pela previsível (Novembro do corrente ano) automatização de parte dos registos relativos às caixas do Tesouro.

- Alcances (págs 11, 16 e 71)

Nos termos do disposto do nº 1 do art.º 7.º do RTE, aprovado pelo DL nº 191/999, de 5 de Junho, as caixas do Tesouro têm o dever de assegurar o controlo dos fundos públicos e o depósito diário das receitas cobradas nas contas indicadas pelo Tesouro.

Assim, atendendo às obrigações dos serviços com função de caixa, a responsabilidade das regularizações é das próprias caixas ou dos serviços a que estas pertencem.

A DGCI durante o ano de 2004 procedeu à regularização de duas situações, referentes à Secção de Tesouraria Lisboa 5 reportada a 2003 e Proença-a-Nova reportada ao ano de 2000.

Saliente-se que 47% do valor total contabilizado na conta de alcances corresponde a um único alcance ocorrido em 1995 na Alfândega do Funchal, e sobre o qual a DGAIEC não efectuou qualquer regularização.

- Controlo intempestivo (págs. 11 e 17)

Considera-se descabida a insistência na referência à falta de controlo tempestivo à movimentação das contas, uma vez que no exercício de 2004 foi mantido em permanência um grupo de trabalho para análise



e conciliação de contas, cujos resultados levaram à identificação e justificação das diferenças de saldos existentes, em devido tempo, comunicados à DGTC.

Por último, e no que se reporta aos saldos discrepantes entre as contas do HB e os correspondentes na Contabilidade do Tesouro, os mesmos devem-se à inexistência em 2004, de um sistema agregador de todas as aplicações informáticas do Tesouro, situação colmatada em 2005, com o arranque do sistema de contas correntes do Tesouro (SGT).

□ Contas de regularização com saldos contra-natura (págs. 11 e 73)

Na classe 02 do Plano de Contas do Tesouro existem várias contas de regularização, tanto a nível das caixas do Tesouro, como de bancos afectos a essas caixas. Essas contas são debitadas ou creditadas consoante a necessidade e o tipo de movimento em causa. Se estivermos perante um movimento de despesa lançado por uma Instituição de Crédito (IC), a conta será debitada e o seu saldo ficará devedor até ao momento em que a IC regularize a situação.

Todos os movimentos que ocorrem devem ficar reflectidos contabilisticamente. No entanto, as caixas são alheias a alguns movimentos efectuados pelas IC, não devendo no entender desta Direcção-Geral os seus saldos contabilísticos reflecti-los. Assim, desde o início da Contabilidade do Tesouro que se procedeu à abertura de contas de regularização onde se encontram registados os movimentos que aguardam correcções.

□ Fiabilidade e tempestividade da informação contabilística (págs. 14, 20 e 25)

Como é do conhecimento da DGTC a Conta Geral do Estado encerra no momento em que a DGO envia à DGT o ofício com os últimos movimentos de encerramento, os quais normalmente coincidem com as necessidades brutas de financiamento, tendo os relativos ao ano de 2004, sido enviados a esta Direcção-Geral em 1 de Junho de 2005, data após a qual ficaram reunidas as condições para procedermos ao encerramento do ano. Desta forma, e em nosso entender, não deverá ser imputada à DGT a responsabilidade pelo encerramento tardio da Conta Geral do Estado.

A razão pela qual a DGT apenas disponibilizou a informação à DGTC (ficheiros com os movimentos do ano) em 14 de Junho de 2005, reside no facto, do qual foi dado conhecimento àquela Direcção-Geral, de após os últimos registos na Contabilidade (diário 04) e respectiva emissão da tabela anual de entradas e

saidas de fundos na Tesouraria do Estado, se ter executado um procedimento novo relativo à transferência de saldos de todas as contas orçamentais (despesa e receita) por forma a actualizar os saldos dos respectivos NIB's no sistema de Contas-Correntes. A intenção da DGT foi a de enviar toda a informação relativa ao ano de 2004, incluindo os registos do diário 89 – “Movimentos de encerramento de ano” (dependente de tratamento manual).

Por outro lado, os movimentos efectuados no diário 80 com débito e crédito nulos foram reportados para a Contabilidade do Tesouro a partir da informação do HB, situação já esclarecida no decorrer de auditorias anteriores. Esses registos reflectem-se no HB sempre que existem amortizações antecipadas das aplicações efectuadas pelos SFA dando origem ao registo de juros nulos nas contas dos mesmos. Todavia, refira-se que já foi solicitado ao Instituto de Informática a alteração do respectivo *software*.

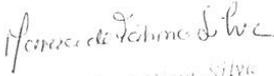
□ Vencimento de juros por antecipação de fundos (págs. 59 a 62)

Relativamente aos juros vencidos de antecipação de fundos, as incoerências detectadas ficaram a dever-se à diversidade de condições financeiras aplicáveis a cada uma das operações. Para colmatar esta situação a DGT está prestes a implementar a automatização do cálculo dos juros das antecipações concedidas.

Relativamente ao IFADAP, em 2002, ainda não tinha sido efectuada a análise para o apuramento efectivo dos juros devidos, isto é, não tinha sido apurado o saldo diário líquido das disponibilidades (sobre o qual deveriam ser cobrados juros).

À Consideração Superior,

Lisboa, 11 de Outubro de 2005

  
Maria de Fátima Silva  
Directora de Contas do Tesouro

  
E. Jorge Soeiro  
Director de Contabilidade e Controlo