



Tribunal de Contas

---

*TITULO 4*

*ACOLHIMENTO DE  
RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL*





## TÍTULO 4 – ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

### 1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, aprovado em plenário geral de 20 de Dezembro de 2005, o Tribunal formulou um conjunto de recomendações, nos diferentes domínios sob análise, procedendo-se neste ponto à avaliação do seu grau de acolhimento. Para essa avaliação foi tida em conta, para além da informação obtida no decurso de auditorias e outras acções de controlo realizadas no âmbito da elaboração do presente Parecer, a informação prestada, em finais de Julho e Agosto de 2007, pelas respectivas tutelas<sup>1</sup> sobre o grau de acolhimento das referidas recomendações.

O Parecer sobre a Conta Consolidada da Segurança Social de 2004 foi aprovado em plenário geral de 19 de Dezembro de 2006, na sequência da apresentação da conta definitiva ao Tribunal em 12 de Junho de 2006. Para este subsector a avaliação do acolhimento das recomendações apenas teve em conta a informação constante da conta consolidada da segurança social de 2006 e a recolha no âmbito de auditorias ou outras acções de controlo realizadas, dado que a divulgação das recomendações apenas ocorreu no início de Janeiro de 2007.

### 2. GRAU DE ACOLHIMENTO

#### A) Recomendações do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004

##### a.1) Recomendações dirigidas à Assembleia da República

Das 97 Recomendações formuladas pelo Tribunal, duas foram dirigidas à Assembleia da República

##### **Recomendação 55 – PCGE/2004**

*O Tribunal recomenda que, previamente à aprovação das Leis do Orçamento, a Assembleia da República se assegure da inscrição, no Orçamento do Estado, das dotações necessárias para fazer face às despesas com assunção de passivos e regularização de responsabilidades.*

##### **Recomendação 63 – PCGE/2004**

*O Tribunal de Contas recomenda à Assembleia da República que, em futuras leis do orçamento do Estado, a autorização para a realização de operações activas seja concedida com base numa previsão mais realista das operações a realizar e ao Governo que estabeleça procedimentos de controlo que lhe permitam garantir o cumprimento dos limites estabelecidos pela Assembleia da República.*

Estas recomendações foram tidas em conta na Lei do Orçamento do Estado para 2008, recentemente aprovada pela Assembleia da República.

Com efeito, o financiamento da aquisição de activos e da assunção de passivos e responsabilidades, a partir de 2008, é assegurado por dotação orçamental inscrita no capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública (artigo 96.º).

<sup>1</sup> Ministros dos Negócios Estrangeiros, das Finanças, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, da Saúde, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e da Cultura.

Por outro lado, relativamente à recomendação no sentido da autorização para a realização de operações activas pela Assembleia da República dever ser concedida com base numa previsão mais realista das operações a realizar, a Lei do Orçamento do Estado para 2008 (artigo 93.º) é inovadora nesta matéria, ao estabelecer limites individualizados para as operações activas a realizar pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, sendo o valor total significativamente superior ao fixado em anos anteriores. Assim, a observação reiteradamente formulada pelo Tribunal, de desrespeito dos limites fixados neste domínio, poderá ser ultrapassada em 2008.

### a.2) Recomendações dirigidas ao Governo e aos Serviços

Relativamente às restantes recomendações dirigidas ao Governo e aos Serviços, totalizando 95, a situação observada é a seguinte:

	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	25	26%
Parcialmente acolhidas	39	41%
Não acolhidas	31	33%
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100%</b>

Conforme se evidencia no quadro anterior, a maioria das recomendações (67%) foram já implementadas, total (26%) ou parcialmente (41%).

Relativamente às recomendações não implementadas, em número de 31, a maioria respeita a observações de “Legalidade e regularidade” e de “Correcção dos valores apresentados na Conta”, como se evidencia no quadro seguinte:

Tipologia	Em número			Em percentagem		
	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas
Legalidade e regularidade	12	10	12	48%	26%	39%
Correcção dos valores apresentados na Conta	2	9	8	8%	23%	26%
Economia, eficiência e eficácia da gestão	5	5	3	20%	13%	10%
Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	6	14	5	24%	36%	16%
Outras	0	1	3	0%	3%	10%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>39</b>	<b>31</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Das 31 recomendações não implementadas, 17 (55%) tinham já sido formuladas em pareceres anteriores.

### Recomendações não acolhidas

Enquadrando as recomendações de acordo com a tipologia definida pelo Tribunal e seguindo a ordem dos domínios analisados, procede-se, de seguida, à análise da justificação apresentada pelas respectivas tutelas para o não acolhimento das 31 recomendações acima referidas.



## a) Legalidade e regularidade

Relativamente às recomendações respeitante a questões de legalidade e regularidade não foram acolhidas 12, das quais 8 (67%) tinham já sido formuladas em anteriores pareceres.

### Receita<sup>1</sup>

#### Recomendação 1 – PCGE/2004

*Deverá ser encontrada uma forma de autonomizar a execução da operação de cessão de créditos fiscais de modo a que da mesma não haja reflexo na execução do Orçamento da Receita do Estado.*

A presente recomendação, contrariamente ao que foi entendido pelo Ministério das Finanças, não visava uma situação pontual mas sim a prevenção de situações futuras, as quais se vieram a verificar na execução dos orçamentos da receita de 2005 e de 2006, em que foi contabilizada em receita do Estado a cobrança de dívidas cedidas, sendo posteriormente deduzido o respectivo valor para ser transferido para o cessionário.

#### Recomendação 2 – PCGE/2004

*Deve ser a Direcção-Geral do Orçamento a registar no Sistema de Gestão de Receitas as excepções ao cumprimento dos princípios, normas e critérios de contabilização determinados para a execução do Orçamento da Receita do Estado.*

#### Recomendação 74 – PCGE/2004

*As operações de encerramento da Conta Geral do Estado devem ser assumidas pela Direcção-Geral do Orçamento na qualidade de entidade responsável pelo apuramento dessas operações, pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração da Conta.*

A resposta do Ministro das Finanças reporta a posição da Direcção-Geral do Orçamento quanto ao não acolhimento das duas recomendações anteriores no passado e à intenção de não as vir a acolher no futuro, com os argumentos de que a sua função de coordenação e centralização da execução orçamental consiste na transmissão das orientações necessárias e convenientes aos serviços administradores da receita, considerando que o Decreto Lei n.º 301/99 e a sua própria legislação não a habilitam a exercer funções de caixa, que a DGT é o serviço responsável pela contabilização dos OET e que não tem acesso ao sistema de registo próprio daquelas operações.

O Tribunal entende que as operações que estão em causa são operações escriturais, que é a DGO, no exercício das suas competências que apura os dados a contabilizar e que os memos só são incluídos ou excluídos da execução orçamental pela sua intervenção e não pela da DGT que apenas observa as instruções que aquela lhe transmite. O Tribunal considera ainda, que os dados relativos às operações realizadas em execução do orçamento da receita do Estado apenas devem ser registados no Sistema de Gestão de Receitas pela entidade directamente envolvida na realização dessas operações, no caso, a DGO, entendendo, por conseguinte que esta entidade deverá acolher as recomendações formuladas.

<sup>1</sup> Incluindo Operações de Encerramento da Conta.

## **Benefícios fiscais**

### **Recomendação 47 – PCGE/2004**

*A redacção do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 401/99 deve ser compatibilizada com a do mesmo preceito do Decreto-Lei n.º 409/99, eliminando-se a possibilidade de concessão de benefícios fiscais a projectos de investimento já iniciados.*

### **Recomendação 48 – PCGE/2004**

*O Tribunal continua a recomendar que sejam clarificados o sentido e alcance das expressões utilizadas nos Decretos-Leis n.os 401/99 e 409/99, quanto às condições de acesso e de elegibilidade, e definidos critérios de imputação de custos e proveitos.*

O acolhimento de qualquer das duas recomendações anteriores pressupunha que tivesse sido aprovada legislação nesse sentido, o que não se verificou até à presente data. A ponderação, no âmbito do Grupo de Trabalho que procedeu à reavaliação dos benefícios fiscais, das questões subjacentes às recomendações, conforme refere o Ministro das Finanças, não pode ser considerada como acolhimento, mesmo que parcial.

## **Dívida pública**

### **Recomendação 56 – PCGE/2004**

*Não foi respeitado o princípio da especificação e o classificador económico das despesas públicas em vigor, tendo apenas sido utilizada uma rubrica de classificação económica para os Passivos Financeiros e, igualmente, apenas uma rubrica de classificação económica para os juros, pelo que este procedimento, que a DGO reconhece como errado, deverá ser regularizado.*

Embora o Ministro das Finanças considere que a recomendação foi parcialmente acolhida, alegando que “relativamente aos Passivos financeiros esta situação foi ultrapassada em 2006”, o que se verifica é que a situação se mantém em 2006 em relação à despesa, quer de Passivos Financeiros (amortizações), quer de juros.

### **Recomendação 58 – PCGE/2004**

*Reitera-se, mais uma vez, a recomendação feita em anteriores Pareceres para que seja revisto o critério adoptado para o financiamento das despesas de funcionamento do Instituto de Gestão do Crédito Público (através de uma comissão de gestão, indevidamente contabilizada como “Outros encargos da dívida” e fixada em permissão do stock da dívida).*

O Ministro das Finanças confirma o seu não acolhimento, referindo que “O critério vigente desde 1997, foi mantido na última revisão dos estatutos do IGCP, pelo Decreto-Lei n.º 86/2007, de 29 de Março.”.

## **Operações de tesouraria**

### **Recomendação 67 – PCGE/2004**

*Atendendo ao dever de informação a prestar pelos Serviços e Fundos Autónomos ao Ministério das Finanças, nos termos do artigo 67.º da Lei de Enquadramento Orçamental, deve providenciar-se no sentido de ser obtida informação completa, fidedigna e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro (artigo 39.º do decreto de execução orçamental para 2004).*



Apesar do Ministro das Finanças considerar que a recomendação foi parcialmente acolhida, em 2006 não foi prestada informação definitiva nem integral sobre esta matéria, continuando os dados fornecidos a conter erros materialmente relevantes e a serem apresentados segundo uma nomenclatura em que a designação atribuída à maior parte dos organismos está incompleta e não é homogénea com a inscrita na CGE.

### **Fluxos financeiros com a União Europeia**

#### **Recomendação 78 – PCGE/2004**

*O Tribunal recomenda que, de futuro, o Mapa XV, relativo ao PIDDAC, explicita os programas cujos investimentos são passíveis de co-financiamento comunitário, indicando quais os Fundos Comunitários envolvidos na execução de cada Programa.*

A recomendação não se encontra implementada, mas existem perspectivas na sua implementação, uma vez conseguida a plena integração da informação oriunda do SIPIDDAC nos sistemas de informação da DGO.

#### **Recomendação 79 – PCGE/2004**

*O Tribunal continua a recomendar que as previsões governamentais sejam realizadas com maior rigor e precisão para que não sejam sobreavaliadas as que respeitam às transferências dos fluxos financeiros provenientes da UE.*

Apesar de o Ministro das Finanças considerar esta recomendação implementada, é de entender que não se registando evolução positiva nos desvios verificados entre a previsão e a execução das transferências oriundas da União Europeia, existe evidência de que o processo de previsão não está a ser devidamente aferido.

#### **Recomendação 80 – PCGE/2004**

*Atendendo à regulamentação estabelecida no âmbito do Fundo de Coesão, o Tribunal recomenda que seja efectuada a análise e ponderação das causas que a tal têm conduzido, de forma a ser encontrado o respectivo equilíbrio no final do período de programação.*

Embora exista uma evolução positiva no equilíbrio entre investimentos no ambiente e nos transportes, entende-se que este equilíbrio deve ser conseguido ao longo do período de programação e ser efectivo no fim desse período, e não apenas considerando os projectos aprovados.

### **Sistema de controlo interno**

#### **Recomendação 93 – PCGE/2004**

*Considerando o pressuposto de ter sido na Conta Geral do Estado de 2004, a primeira vez que o Governo apresenta, no respectivo relatório, a informação sobre o funcionamento do sistema de controlo interno, em cumprimento do art.º 63.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada em 24 de Agosto de 2004, o Tribunal recomenda que, na informação que acompanha o relatório da Conta Geral do Estado dos anos seguintes, não só identifique as actividades e medidas desenvolvidas no ano correspondente, como o fez na CGE/2004, mas deve apresentar os resultados do funcionamento do sistema de controlo interno, especificando o impacto financeiro desses resultados.*

O Ministro das Finanças considera que a recomendação foi parcialmente acolhida, referindo que não é especificado o "impacto financeiro desses resultados", "porque a actuação dos membros do SCI não se

*encontra ainda uniformizada, nem susceptível de quantificação (seja porque alguma da actividade desenvolvida não tem expressão financeira directa, seja por dificuldade do seu apuramento)”. O Tribunal regista que a Conta Geral do Estado, em execução do artigo 63.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, contém informação sobre o funcionamento do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado e seus resultados em termos de principais anomalias detectadas, mas reitera a necessidade, de acordo com aquele imperativo legal, de, após definida e aprovada a metodologia adequada para o efeito, ser dada também informação sobre o respectivo impacto financeiro.*

## **b) Correção dos valores apresentados na Conta**

Relativamente às recomendações referentes à correção dos valores apresentados na Conta, não foram acolhidas 8, das quais 4 (50%) tinham já sido formuladas em anteriores pareceres.

### **Receita**

#### **Recomendação 3 – PCGE/2004**

*Devem ser criadas, na Contabilidade do Tesouro, contas elementares associadas a IRS, IRC e imposto do selo, para reflectir a transferência de valores cobrados como “Multi-Imposto” para aqueles impostos, à medida que estes forem sendo validados pelos respectivos serviços administradores, por forma a que o valor residual das contas da receita de “Multi-Imposto”, no respectivo balcão do SGR, corresponda efectivamente ao apurado como cobrança em excesso.*

Apesar do Ministro das Finanças considerar a recomendação parcialmente acolhida, em 2006, a cobrança registada na Contabilidade do Tesouro como afecta a Receita de “Multi-Imposto” continuou sem ser transferida, à medida em que ia sendo validada pelos respectivos administradores, para as contas dos impostos que a constituem.

#### **Recomendação 9 – PCGE/2004**

*Devem efectuar-se os registos contabilísticos relativos às dívidas excluídas da Carteira de Créditos cedidos, devido, nomeadamente, a falência judicial do executado (uma vez que a dívida não se extingue), através da inclusão destas liquidações no Sistema Central de Receitas. Por outro lado, deve ser excluído desse sistema o valor dos créditos acrescidos à Carteira de Créditos que correspondam a certidões de dívida emitidas após a data que serviu de referência para o apuramento do saldo final de liquidação deste ano.*

A recomendação não se encontra acolhida mas, segundo informação do Ministro das Finanças, está em desenvolvimento um sistema de contabilidade da DGCI, a implementar em 2008, o qual vai obrigar à integração dos vários subsistemas e permitir a identificação e contabilização das dívidas excluídas da carteira de créditos cedidos.

### **Despesa**

#### **Recomendação 24 – PCGE/2004**

*Em termos gerais, considerando que o controlo do crescimento da despesa deve ser feito a montante, na constituição e assunção de encargos e não na altura do seu pagamento, devem os encargos ser liquidados na data do seu vencimento, legal ou contratualmente estipulada, tanto mais que, para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), o atraso nos pagamentos envolve custos sociais (não contabilizados), nomeadamente dificuldades de gestão financeira para os fornecedores do Estado, em particular os de menor dimensão empresarial.*





Segundo o Ministro das Finanças, a recomendação “é entendida como sendo dirigida aos serviços, em geral. A RAFE já prevê a responsabilidade financeira dos dirigentes dos serviços que desrespeitem as normas e os princípios de realização de despesas, nomeadamente o da regularidade financeira. Essa responsabilidade pode ser apurada em sede de auditoria, que compete aos serviços de inspecção e controlo (interno e externo) da administração financeira do Estado”. Esta situação mantém-se em 2006, nomeadamente, por deficiente orçamentação das despesas obrigatórias, cujo controlo cabe em primeira linha ao Ministério das Finanças.

## **Recomendação 28 – PCGE/2004**

*Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova Lei de Enquadramento Orçamental fazer depender da adopção do POCP (e dos planos sectoriais), em todos os serviços, a apresentação na Conta Geral do Estado dos mapas mencionados, recomenda-se a sua rápida implementação, visto que os atrasos que já se verificam e os que se perspectivam, prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados nesses diplomas.*

## **Recomendação 66 – PCGE/2004<sup>1</sup>**

*Recomenda-se, ainda, a rápida introdução do POCP em todos os serviços do Estado, como forma de melhorar a qualidade da informação constante da CGE e a transparência das contas públicas.*

Apesar do Ministro das Finanças considerar a Recomendação 28 parcialmente acolhida, a situação actual é idêntica à de 2004. Com efeito, as previsões anualmente avançadas para a implementação do POCP, conforme se pode constatar a partir do Parecer sobre a CGE/2001<sup>2</sup>, têm vindo a ser sucessivamente adiadas, não estando ainda este Plano de Contas, aprovado no final de 1997, a ser aplicado pela maioria dos serviços.

## **PIDDAC**

### **Recomendação 32 – PCGE/2004**

*O Tribunal recomenda que sejam estudadas e ponderadas as causas que conduziram à referida ausência de coincidência e à não consolidação de dados definitivos, devendo os dados registados na CGE serem apenas os definitivos.*

Embora a recomendação ainda não tenha sido implementada, existem perspectivas na sua implementação, uma vez conseguida a plena integração da informação oriunda dos sistemas de informação da DGO no SIPIDDAC.

## **Concessão de apoios**

### **Recomendação 41 – PCGE/2004**

*Torna-se, assim, necessária uma efectiva programação orçamental plurianual dos encargos do IPAD relativos a apoios financeiros que, sem afectar a transparência das contas públicas, permita garantir o pagamento dos apoios nos anos seguintes ao da aprovação dos projectos, sem necessidade de recurso a estes mecanismos, que comprometem a fidedignidade dos registos da Conta Geral do Estado.*

<sup>1</sup> Esta recomendação idêntica à anterior (Recomendação 28), formulada no âmbito do património financeiro e classificada na tipologia e), foi dirigida aos serviços que gerem activos financeiros, face às limitações da contabilidade unigráfica aplicada a este domínio.

<sup>2</sup> Nesse Parecer, com base na informação então prestada pelas competentes entidades, foi referido 2006 como o ano previsto para a conclusão da implementação do POCP.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros, na sua resposta, refere que o “*Programa Indicativo de Cooperação, subscritos pelos governos português e do país beneficiário, (...) assim como outros instrumentos de gestão que enquadram a actividade do IPAD na senda internacional contempla uma previsão orçamental plurianual com os inerentes condicionamentos na assunção de compromissos futuros*” havendo “*a necessidade de se complementar este procedimento com a inscrição orçamental plurianual compatível com a assunção de compromissos no âmbito dos PIC.*”.

## **Dívida pública**

### **Recomendação 59 – PCGE/2004**

*No relatório da Conta Geral do Estado devem ser explicitadas, de forma discriminada, as diferenças entre os valores das amortizações e despesas com encargos da dívida pública contabilizadas na Conta Geral do Estado, e os valores efectivamente pagos, evidenciados na conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público, contribuindo desta forma para uma maior transparência e rigor das contas públicas.*

De acordo com o Ministro das Finanças “*A DGO não teve possibilidade de resolver a questão subjacente à Recomendação até à apresentação da CGE 2006*”, adiantando que “*A DGO espera trabalhar sobre isto com o IGCP, no sentido de obter informação que permita apresentar os dados como a Recomendação sugere*”.

## **Operações de tesouraria**

### **Recomendação 70 – PCGE/2004**

*O cálculo dos juros cobrados por antecipação de fundos, ao abrigo das alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 30.º do regime de Tesouraria do Estado, deverá passar a ser efectuado de forma automática, para evitar erros devidos, na sua maioria, a procedimentos manuais.*

Apesar de considerada não acolhida, o Ministro da Finanças refere que a DGT já analisou o desenvolvimento de uma funcionalidade que pode permitir o controlo e cálculo dos juros das antecipações. Não foi ainda possível o seu desenvolvimento por ter sido dada prioridade à implementação de outras funcionalidades no sistema *homebanking*.

## **c) Economia, eficiência e eficácia da gestão**

No que concerne às recomendações relacionadas com observações de economia, eficiência e eficácia da gestão não foram acolhidas 3, das quais 2 (67%) tinham já sido formuladas em anteriores pareceres.

## **Receita**

### **Recomendação 18 – PCGE/2004**

*Devem ser emitidas instruções no sentido dos serviços de finanças procederem à correcção da data limite constante do Sistema Central do IVA, no momento em que procedam ao averbamento da data de notificação, a fim de evitar que os prazos de pagamento/substituição das liquidações prévias sejam superiores aos definidos no Código do IVA.*

O Tribunal continua a considerar insuficientes as instruções contidas no Manual existente, porquanto não prevêem procedimentos para casos em que a notificação ocorra num curto espaço de tempo.



## Fluxos financeiros com a União Europeia

### Recomendação 81 – PCGE/2004

*Assim, o Tribunal recomenda, mais uma vez, que os pagamentos das contribuições sejam efectuados nas datas fixadas pelos regulamentos comunitários, ou seja, no 1.º dia útil de cada mês e pelos montantes indicados, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora.*

O Ministro das Finanças refere que “a Recomendação está normalmente implementada: estão sempre assegurados os pagamentos pontuais de todos os compromissos com a UE – desde que exista dotação orçamental. Em 2003, devido a uma alteração orçamental efectuada pela Comissão, apesar dos esforços do Tesouro no sentido de reforçar a dotação correspondente, não foi possível efectuar-la no próprio ano”.

Nesta matéria, apuraram-se duas situações distintas: quanto à transferência anual registou-se uma evolução positiva, com os meios necessários a serem devidamente mobilizados; contrariamente, não foi assegurada nos termos regulamentares a transferência da contribuição adicional devida pelo nosso país, em consequência da reavaliação do PNB português.

Apesar da resposta do Ministro das Finanças, neste momento ainda não é evidente que a recomendação esteja implementada.

### Recomendação 82 – PCGE/2004

*Atendendo a que a aplicação da “regra n+2” relativa ao ano 2002 já teve as suas consequências efectivas, o Tribunal recomenda a análise e ponderação das causas que a tal conduziram, de forma a obviar novas perdas no futuro.*

Apesar de o Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional ter vindo reportar ao Tribunal as perdas ocorridas e a recuperação de € 6,3 milhões de euros relativos ao FEOGA-Orientação do PO Lisboa e Vale do Tejo, e considerar esta recomendação parcialmente implementada, continuaram a verificar-se perdas neste âmbito nos anos seguintes.

## d) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

No que concerne às recomendações atinentes à fiabilidade dos sistemas de controlo interno não foram acolhidas 5.

## Receita

### Recomendação 10 – PCGE/2004

*Devem ser tomadas providências para que os sistemas informáticos utilizados para registar e controlar a informação das dívidas fiscais objecto da cessão contenham os requisitos necessários para que seja possível determinar qual o universo das operações que serve de base para o apuramento dos valores registados nos relatórios remetidos à entidade cessionária.*

### Recomendação 11 – PCGE/2004

*Devem ser tomadas providências no sentido de dotar os sistemas com mecanismos de controlo de forma a eliminar as inconsistências da informação entre diferentes produtos desses mesmos sistemas. Devem ainda ser tomadas providências para que a informação relativa à execução dos créditos cedidos seja obtida em tempo útil.*

Apesar de consideradas acolhidas pelo Ministro da Finanças, apenas a parte que se relaciona com a obtenção da informação, em tempo útil, pode ser considerada como tal, já que se verificou persistirem divergências, no âmbito da informação analisada até Fevereiro de 2007, entre os valores agregados contidos nos relatórios enviados ao cessionário e a informação remetida ao Tribunal para discriminar esses valores, por crédito cedido.

**Recomendação 13 – PCGE/2004**

*Os processos de execução fiscal que envolvam apensações devem ser organizados de forma que seja patente a sua situação actual.*

Esta recomendação foi entendida como dirigida à organização física dos processos no TAF, no entanto, a mesma respeita à organização dos processos nos Serviços de Finanças.

**Recomendação 19 – PCGE/2004**

*Deve promover-se a correcção dos erros praticados na recolha da informação durante o processo de migração e que não podem ser corrigidos pelos serviços de finanças.*

Ainda que não acolhida, o Ministro das Finanças refere “que a migração dos processos do PEF para o SEF ainda não foi concluída” e que só depois da conclusão da migração será possível estudar a implementação do mecanismo a que alude a recomendação.

**Recomendação 23 – PCGE/2004**

*A data de extinção do processo considerada no Sistema Central do IVA deve corresponder à efectiva data de extinção do processo no Sistema de Execuções Fiscais e não à de tratamento da informação, assegurando, neste âmbito, a total conformidade entre os dois sistemas.*

O Ministro das Finanças considera que a recomendação não foi acolhida, remetendo para o comentário sobre a Recomendação 20, considerada parcialmente acolhida. O Tribunal não dispõe de elementos para avaliar o que é referido, uma vez que não realizou, no âmbito do presente Parecer, qualquer acção de fiscalização nesta matéria.

## e) Outras

Com esta classificação não foram acolhidas 3 recomendações<sup>1</sup>, todas já formuladas em Pareceres anteriores.

## Dívida pública

**Recomendação 62 – PCGE/2004**

*A Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, deverá ser objecto de intervenção legislativa, de forma a colmatar a lacuna existente de ausência de sanção expressa para o incumprimento pelos beneficiários dos deveres de informação relativos ao pagamento de capital e juros.*

De acordo com o referido pelo Ministro das Finanças “Este Governo empreendeu, desde a sua tomada de posse, diversas alterações legislativas na área das competências do Ministério das Finanças e da Administração Pública, (...), muitas das quais foram de encontro a recomendações do Tribunal de Contas. No caso das garantias em concreto, a avaliação efectuada pela DGTF do grau de cumprimento da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, relativamente á informação recebida aponta para a circunstância de não se verificam

---

<sup>1</sup> A Recomendação 66 foi apresentada conjuntamente com a Recomendação 28, da tipologia b).



incumprimentos na prestação de informação, mas apenas atrasos esporádicos no envio da mesma, pelo que não se verificaria uma necessidade imediata de alteração da Lei. No entanto, a mesma irá ser agora objecto de uma proposta de autorização legislativa que muito provavelmente não se limitará ao aspecto focado pelo Tribunal”.

### Fluxos financeiros entre o OE e o SPE

#### Recomendação 76 – PCGE/2004

Face às lacunas dos novos classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o OE e o SPE, deverá o diploma ser objecto de intervenção legislativa, no sentido de as mesmas serem colmatadas.

O Ministro das Finanças, na sua resposta, refere que “O Ministério das Finanças e da Administração Pública reconhece que há necessidade de maior compatibilização entre alguns capítulos do classificador económico das receitas e das despesas públicas. Estas situações serão objecto de reflexão e eventual satisfação em futura revisão dos classificadores.”.

### B) Recomendações do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004

Das 22 recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas constata-se que a maioria das recomendações se encontram total (27%) ou parcialmente (27%) implementadas. Das 10 recomendações não acolhidas apenas 3 foram formuladas em Pareceres anteriores a 2004<sup>1</sup>.

	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	6	27%
Parcialmente acolhidas	6	27%
Não acolhidas	10	46%
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>

No quadro seguinte evidencia-se o estado de implementação das recomendações de acordo com a sua tipologia<sup>2</sup>:

Tipologia	Em número			Em percentagem		
	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas
Legalidade e regularidade	0	0	6	0%	0%	60%
Correcção de valores apresentados na Conta	6	3	2	100%	50%	20%
Economia, eficiência e eficácia da gestão	0	1	2	0%	17%	20%
Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	0	1	0	0%	17%	0%
Outras		1		0%	17%	0%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Para além das recomendações indicadas, cabe referir, pela sua importância e por se tratar de uma situação recorrente desde 2002, que o Tribunal de Contas recomendou<sup>1</sup>, em sede de acompanhamento

<sup>1</sup> De notar que também o Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2003 foi aprovado em plenário geral de 19 de Dezembro de 2006, na sequência da apresentação da conta definitiva ao Tribunal em 11 de Abril de 2006.

<sup>2</sup> As recomendações neste subsector só no Parecer sobre a Conta de 2005 é que foram numeradas e apresentadas de forma tipificada.

da execução do orçamento de 2006, ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, a elaboração, sob a sua égide, de uma estratégia de actuação que permita ultrapassar a grave situação existente quanto à qualidade dos dados fornecidos pelos diferentes subsistemas de informação que integram o plano estratégico dos sistemas de informação da segurança social, bem como os interfaces que os interligam, com metas devidamente calendarizadas e responsáveis definidos. A implementação desta recomendação tem vindo a ser devidamente acompanhada pelo Tribunal<sup>2</sup> com base em informação a este fornecida trimestralmente.

### Recomendações não acolhidas

Relativamente às recomendações não implementadas (10), a maioria (6) respeita a observações de “legalidade e regularidade”, seguindo-se a “correção de valores apresentados na conta” e a “economia, eficiência e eficácia da gestão”.

#### a) Legalidade e regularidade

No que respeita a estas recomendações, a seguir indicadas, já vinham sendo formuladas em pareceres anteriores a 2004 e prendem-se com o incumprimento dos prazos estipulados para a publicação de alterações orçamentais e com a inexistência de diploma legal que regulamente as normas de consolidação de contas do sistema da segurança social.

*O Tribunal recomenda a alteração desta prática de modo a que as alterações orçamentais sejam publicadas dentro dos prazos fixados no art.º 52.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.*

*O Tribunal recomenda que seja dado cumprimento ao estipulado no art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, na medida em que constituem um importante factor de transparência na elaboração das demonstrações financeiras consolidadas.*

As outras 4 recomendações foram formuladas pela primeira vez, em 2006, aquando da aprovação dos Pareceres de 2003, 2004 e 2005 e decorrem essencialmente da implementação do POCISSSS, da entrada em vigor da nova lei de enquadramento orçamental, das sucessivas leis de bases da segurança social e respectiva lei do financiamento, e são as seguintes:

*Elaboração dos Mapas da situação de Tesouraria (mapa XXVII-A – Movimentos e saldos das contas na Tesouraria do Sistema da Segurança Social e Mapa XXVII-B – movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de segurança social);*

*A monitorização da contabilização das contribuições e cotizações nos subsistemas respectivos de modo a garantir a sua correcta imputação, uma vez que a afectação dos valores legalmente consignados ao subsistema previdencial de repartição terá reflexos no valor do saldo deste subsistema que, de acordo com o n.º 2 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, deverá reverter para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social para efeitos de capitalização;*

*Que se assegure junto da entidade processadora de prestações sociais a criação de mecanismos que possibilitem a informação necessária para aferir o cumprimento da lei do financiamento quanto à parcela correspondente às respectivas fontes de financiamento, designadamente no que se refere à transferência do OE para convergência de pensões;*

---

<sup>1</sup> Cfr. Relatório n.º 1/2007 (AEOSS), disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Cfr. Relatório n.º 3/2007 (AEOSS), disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



*Que as transferências do OSS para financiamento de acções, programas e/ou projectos das entidades beneficiárias decorram sob o competente enquadramento legal em cada ano económico.*

#### **b) Correção dos valores apresentados na conta**

No que concerne à tipologia “correção de valores apresentados na conta” não foram acolhidas as recomendações seguintes:

*A elaboração de um Mapa de Fluxos de Caixa consolidado que respeite na íntegra o modelo constante do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS), bem como, evidencie em parcela autónoma o montante que ainda subsiste por reconciliar no sentido de aumentar a transparência e a coincidência de saldos entre este mapa e a conta de execução orçamental;*

*Reclassificação das dívidas segundo critérios de exigibilidade, o desenvolvimento de diligências necessárias à obtenção de decisão política com vista à resolução dela dependentes, bem como a melhoria da informação constante do anexo às demonstrações financeiras consolidadas.*

#### **c) Economia, eficiência e eficácia da gestão**

Por fim, não foram ainda acolhidas as recomendações formuladas neste âmbito, a saber:

*Desenvolvimento das diligências necessárias com vista à publicação do diploma enformador do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social, face ao disposto no n.º 4 do artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto e do n.º 5 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho;*

*Implementação de procedimentos que permitam verificar no SIF, em qualquer momento, quais as contas bancárias que se encontram activas.*

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Tribunal congratula-se pelo acolhimento, total ou parcial, dado à maior parte das recomendações que formulou nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado e sobre a Conta da Segurança Social de 2004.

Reitera, porém, a necessidade de ser dada continuidade à implementação das recomendações parcialmente acolhidas, bem como especial atenção às recomendações não acolhidas no sentido de se caminhar para umas contas públicas fidedignas e transparentes e para uma melhor gestão dos dinheiros públicos.







## Tribunal de Contas

---

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, em 19 de Dezembro de 2007

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

João Pinto Ribeiro, Relator

Raul Jorge Correia Esteves, Relator

José Alves Cardoso, Relator

Carlos Manuel Botelho Moreno

Helena Maria Ferreira Lopes



**Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira**



**José Luís Pinto de Almeida**



**Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro**



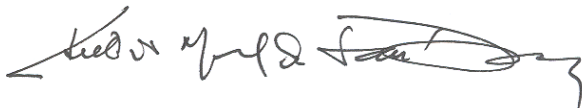
**António José Avérous Mira Crespo**



**Manuel Roberto Mota Botelho**



**Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia**



**António Manuel dos Santos Soares**



## Tribunal de Contas

---

José Manuel Monteiro da Silva

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

FUI PRESENTE,

(António Francisco Lima Cluny)