



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria



VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

8.1 – Considerações gerais

O Parecer sobre a movimentação de fundos por operações de tesouraria registada na Conta Geral do Estado (CGE) de 2006 visa dar cumprimento ao disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

No presente capítulo são analisadas operações realizadas na Tesouraria do Estado em 2006, no âmbito da Contabilidade do Tesouro e da Unidade de Tesouraria definidas, respectivamente, no Capítulo V e no artigo 2.º do Regime de Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

A análise tem por base os resultados obtidos na Auditoria à Contabilidade do Tesouro (reportados no ponto 8.2) e na Acção sobre a Implementação do Princípio da Unidade de Tesouraria (reportados no ponto 8.3), as quais concorrem para a consecução do objectivo estratégico fixado pelo Tribunal, para o triénio de 2005 a 2007, que consiste em aperfeiçoar o controlo da actividade financeira pública e visam:

- ◆ acompanhar a actividade financeira registada na área da Tesouraria do Estado e verificar se a respectiva evolução corresponde às recomendações do Tribunal de Contas;
- ◆ avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Contabilidade do Tesouro e da Unidade de Tesouraria previamente referidas.

No âmbito do exercício de contraditório, o anteprojecto do presente capítulo foi enviado ao Ministro de Estado e das Finanças, bem como ao responsável pela Direcção-Geral do Tesouro no ano de incidência do presente Parecer, à Direcção-Geral do Orçamento e ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, na qualidade de organismo responsável pela gestão da Tesouraria do Estado desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho. A análise sobre a contabilidade do Tesouro reportada no ponto 8.2 foi também objecto de audição pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo. A análise específica sobre a implementação do princípio da unidade de tesouraria, reportada no ponto 8.3.7, foi ainda objecto de audição pelos organismos sujeitos a essa análise, nomeadamente, Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, Caixa Geral de Aposentações, Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça, Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, Assembleia da República, Universidade de Coimbra, Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa, Universidade do Minho, Universidade de Aveiro, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa e Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro.

As respostas recebidas foram tidas em conta no presente documento, tendo sido inseridos os extractos das que mereceram observações por parte do Tribunal. Não foram recebidas quaisquer respostas por parte do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça e do Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa.

8.2 – Contabilidade do Tesouro

O grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), no âmbito da Contabilidade do Tesouro, foi avaliado em função de duas condições definidas para o efeito, a primeira das quais, a conformidade dos processos de contabilização e controlo das operações de tesouraria às disposições sobre a Contabilidade do Tesouro constantes (do Capítulo V) desse regime legal. A segunda condição a ser avaliada foi a prestação de informação contabilística fiável de forma tempestiva, nomeadamente, em função do desfasamento face aos prazos determinados pelo artigo 42.º do RTE e da dimensão das alterações efectuadas nos valores originalmente registados.

A avaliação destas condições foi efectuada a nível global, através da análise do sistema de contabilização e controlo gerador da Contabilidade do Tesouro de 2006 (reportada nos pontos 8.2.1 e 8.2.2), e também de forma específica, através da análise de elementos contabilísticos seleccionados por critérios de incidência sobre a movimentação resultante de inovações ou alterações (reportada no ponto 8.2.3.1) e sobre a movimentação com menor fiabilidade tempestiva por ter sido registada com maior atraso ou revelar outras irregularidades face ao respectivo regime legal e regulamentar (reportada no ponto 8.2.3.2).

O objecto desta acção correspondeu ao conjunto de serviços da Direcção-Geral do Tesouro (DGT)¹, com intervenção operativa nos processos de contabilização e controlo das operações de tesouraria.

8.2.1 – Conformidade ao regime legal

Atendendo ao objectivo, objecto e período de incidência (ano de 2006) da presente auditoria, os diplomas com maior relevância no respectivo enquadramento normativo são o Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho, que aprova a Lei Orgânica da Direcção-Geral do Tesouro e o Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

Neste contexto, são ainda de considerar os regulamentos que vieram disciplinar matérias constantes deste regime, dos quais se destacam o Despacho n.º 11858/99, de 22 de Junho, do Ministro das Finanças, as Portarias n.º 958/99 e n.º 959/99, ambas de 7 de Setembro, e a Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro.

Deve também salientar-se a vigência da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, bem como as disposições constantes da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2006 e do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, que estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para 2006.

É ainda de assinalar o Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP). Por força do disposto neste decreto-lei, a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) passa a designar-se Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e é objecto de reestruturação, sendo as atribuições relativas à gestão das disponibilidades da tesouraria do Estado transferidas para o Instituto de Gestão do Crédito Público, IP.

¹ Nos termos do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, que aprova a lei orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) passou a designar-se Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).



Note-se que, nos termos do n.º 1 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 205/2006, a reestruturação da DGT apenas veio a produzir efeitos com a entrada em vigor, em 1 de Abril de 2007, do respectivo diploma orgânico, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março, que também teve efeitos revogatórios, nomeadamente, do Decreto-Lei n.º 186/98.

Em 1 de Abril de 2007 entrou igualmente em vigor a Portaria n.º 347/2007, de 30 de Março, que veio determinar, na sequência do referido decreto regulamentar, a estrutura nuclear dos serviços da DGTF e as competências das respectivas unidades orgânicas.

Finalmente, é de salientar a entrada em vigor, em 1 de Agosto de 2007, do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, cujo objecto é a reforma da gestão da tesouraria do Estado mediante a integração da gestão da tesouraria e da dívida pública no Instituto de Gestão do Crédito Público, IP, que passa a designar-se por Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP (IGCP) e sucede à DGTF nas atribuições relativas à gestão da tesouraria do Estado, passando ainda as referências à DGT constantes do RTE e da respectiva regulamentação a considerarem-se efectuadas ao IGCP.

Quanto à análise global sobre a conformidade legal da contabilização e controlo das operações de tesouraria, deve começar por referir-se que, no entendimento do Tribunal de Contas, a plena execução do Regime da Tesouraria do Estado não será atingida sem se extinguir o regime transitório previsto no seu artigo 50.º o que só sucederá quando todos os dispositivos legais e administrativos necessários à aplicação do referido regime se encontrarem criados (conforme dispõe o n.º 1 desse artigo).

Na Contabilidade de 2006 ainda não se verificou o integral cumprimento das disposições do RTE relativas à Contabilidade do Tesouro, nomeadamente, as constantes do n.º 1 do artigo 37.º, do artigo 38.º, do n.º 1 do artigo 40.º e do artigo 42.º, facto suficiente para manter o regime transitório previsto no artigo 50.º por extinguir. Com efeito:

- ◆ as normas referentes à contabilização de fundos aprovadas pela Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro, ainda não foram objecto de articulação com o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), nos termos do artigo 37.º do RTE, como se prevê no artigo 3.º da referida portaria; o Plano de Contas do Tesouro também não pôde ser articulado com as regras relativas à regulamentação das condições de funcionamento e controlo das caixas, como se estipulava no preâmbulo da mesma portaria porque o diploma autónomo com a definição dessas regras ainda não foi publicado;
- ◆ continuou a verificar-se falta de controlo tempestivo sobre as operações contabilizadas, o que condiciona a fiabilidade da informação a um nível considerado insuficiente e admite a existência de contas com saldos contrários à regular movimentação das mesmas, incluindo situações de incumprimento das regras determinadas pelo artigo 38.º do RTE;
- ◆ as condições de funcionamento e controlo das caixas bem como o regime dos alcances ainda não foram definidos por diploma autónomo conforme determina o n.º 1 do artigo 40.º do RTE;
- ◆ continuou a verificar-se falta de tempestividade na contabilização traduzida pelo incumprimento generalizado dos prazos definidos pelo artigo 42.º do RTE para serem enviados, à Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, relativamente a cada período de incidência mensal.

Por outro lado, cabendo à DGT, nos termos do artigo 36.º do RTE, o controlo e a contabilização dos fundos movimentados, o facto de em 2006 ter sido iniciada a transmissão automática da informação

sobre a cobrança obtida pelos serviços com função de caixa, para a Contabilidade do Tesouro, eliminou uma das principais restrições operativas à fiabilidade e tempestividade desse controlo e contabilização, uma vez que a escrituração da entrada de fundos é, nos termos do n.º 1 do artigo 39.º do mesmo regime, da competência dos referidos serviços.

Refira-se ainda que o facto do balancete das contas de operações de tesouraria (designado por tabela de entradas e saídas de fundos da Tesouraria do Estado) conter a respectiva data de emissão e a movimentação acumulada (para além da movimentação do período a que respeita), associado à existência de diários especificamente destinados aos movimentos registados após a emissão de cada balancete mensal, permite efectuar uma avaliação objectiva da dimensão e natureza dos atrasos (cuja eliminação não depende exclusivamente da DGT) e, conseqüentemente, a aplicação de medidas para os reduzir.

Neste âmbito, devem ser assinaladas e reconhecidas como positivas, as medidas que a DGT tem vindo a aplicar com o objectivo de reduzir o efeito da insuficiência de meios ao dispor da estrutura organizacional responsável pela contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, através da reorganização de serviços, da informatização de operações e da actualização do respectivo manual de procedimentos.

Em sede de contraditório, o IGCP proferiu os seguintes comentários relativamente à conformidade ao regime legal:

“A utilização do POCP, como é do conhecimento do Tribunal, ainda não se encontra difundida por todos os organismos da administração pública, situação que será ultrapassada na sequência do arranque de uma nova aplicação designada por RIGORE. Esta aplicação encontra-se em desenvolvimento sob a coordenação da Direcção-Geral do Orçamento, reunindo as condições para a implementação do POCP em todos os organismos públicos.

Não obstante, decorrente do processo de integração da Gestão da Tesouraria do Estado com a Gestão da Dívida Pública e conseqüentemente da necessidade de consolidar a contabilidade da dívida com a contabilidade da tesouraria, iniciámos internamente um processo de elaboração de um Plano Oficial de Contabilidade Próprio em articulação com o Plano Oficial de Contabilidade Pública.

As condições de funcionamento e controlo das caixas estão definidas na Portaria 959/99, de 7 de Setembro. Aguarda-se, no entanto, a definição do regime de alcances através de diploma autónomo, nos termos do n.º 2 do artigo 40.º do RTE.

Salienta-se, porém, que o próprio Regime da Tesouraria do Estado vai ser objecto de revisão no decurso do próximo ano.”

O Tribunal de Contas regista a posição assumida pelo IGCP de elaborar o seu próprio plano de contabilidade em articulação com o POCP e volta a referir que a sua insistência nesta matéria decorre do disposto no n.º 1 do artigo 37.º do RTE.

Por outro lado e ao contrário do que afirma o IGCP, ainda não foi publicado “o diploma autónomo” referido no n.º 1 do artigo 40.º do RTE como destinado a definir “as condições de funcionamento e controlo das caixas bem como o regime dos alcances”, uma vez que a Portaria n.º 959/99, de 7 de Setembro, se destinou a regulamentar a norma constante do n.º 2 do artigo 7.º do RTE.



8.2.2 – Fiabilidade tempestiva da informação contabilística

8.2.2.1 – Contabilidade do Tesouro

A movimentação de fundos públicos por operações realizadas na Tesouraria do Estado é registada na Contabilidade do Tesouro para revelar a posição de tesouraria, em disponibilidades e aplicações do Tesouro, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros, a resultados de operações financeiras, e à execução do Orçamento do Estado relativa aos serviços integrados.

O registo do valor de cada movimento em duas ou mais contas do respectivo plano, cujo âmbito mais fielmente traduza as características do facto que originou a operação a contabilizar, caracteriza este sistema de registo como digráfico.

O Plano de Contas, os Registos nos Diários e as Tabelas de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado foram os principais elementos contabilísticos utilizados na análise e avaliação da Contabilidade do Tesouro de 2006.

Esta informação foi extraída do Sistema de Gestão do Tesouro (SGT), desde 15 de Fevereiro de 2006 (primeira versão) até 24 de Maio de 2007 (última versão).

Refira-se que os módulos de Gestão de Contas e de Contas Correntes do SGT são utilizados, respectivamente, para processar a Contabilidade do Tesouro, através de lançamentos resultantes da transmissão de dados provenientes de outros sistemas informáticos (contabilização automática) ou efectuados por operadores (contabilização manual), e para fornecer relativamente a todas as contas com Número de Identificação Bancária (NIB) do Tesouro, informação similar à disponibilizada para contas movimentadas por *Homebanking*.

O quadro seguinte discrimina a movimentação relativa à Contabilidade do Tesouro de 2006 em seis partes, nomeadamente, saldos iniciais, informação original (registos anteriores ao fecho provisório de cada período de incidência mensal) por contabilização automática ou manual, alterações (registos após esse fecho provisório) por contabilização automática ou manual e consolidação de saldos finais.

Para cada um desses conjuntos e para as seis agregações definidas (informação original, alterações e movimentação anual ou total com ou sem saldos iniciais) é apresentado o número de registos, o valor movimentado e a respectiva evolução face à Contabilidade do ano anterior.

Note-se que, em termos absolutos, os valores movimentados são superiores aos indicados devido à existência de 138.185 registos com valor negativo. Refira-se também que os movimentos registados nos Diários 88 e 89 não são objecto das análises sobre a fiabilidade tempestiva da informação prestada pela Contabilidade do Tesouro, uma vez que se trata de mera regularização contabilística destinada a consolidar os saldos finais das contas orçamentais (Diário 89) e das contas elementares associadas à conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal (Diário 88).

Os dados do quadro revelam que a movimentação anual (sem saldos iniciais) cresceu apenas 3% face ao valor movimentado no ano anterior mas aumentou 117,9% em número de registos. Esta situação ficou a dever-se à expansão da contabilização automática que passou a abranger a quase totalidade da informação sobre os fluxos financeiros obtidos pelos serviços da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), com função de caixa.

Quadro VIII.1 – Contabilidade do Tesouro de 2006

Movimentação	Número de Registos	Evolução	Débito = Crédito (valor em euros)	Evolução
A = Saldos Iniciais (Diário 90)	3 080	6,1%	4 152 045 125,42	-96,6%
B = Informação Original por Contabilização Automática (Diário 80)	3 769 468	121,6%	696 573 450 934,39	16,3%
C = Informação Original por Contabilização Manual (30 diários)	16 124	-61,6%	2 209 759 767,81	-97,0%
D = Alterações por Contabilização Automática (Diário 84)	35 258	546,5%	1 174 778 147,49	-57,4%
E = Alterações por Contabilização Manual (Diário 4)	11 054	9,5%	58 004 600 815,36	-4,2%
F = Consolidação de Saldos Finais (Diários 88 e 89)	1 174	-27,1%	337 532 216 639,36	-24,0%
B + C = Informação Original	3 785 592	117,2%	698 783 210 702,20	3,9%
D + E = Alterações	46 312	197,9%	59 179 378 962,85	-6,6%
B + C + D + E = Movimentação Anual (sem Saldos Iniciais)	3 831 904	117,9%	757 962 589 665,05	3,0%
A + B + C + D + E = Movimentação Anual (com Saldos Iniciais)	3 834 984	117,7%	762 114 634 790,47	-11,2%
B + C + D + E + F = Movimentação Total (sem Saldos Iniciais)	3 833 078	117,8%	1 095 494 806 304,41	-7,2%
A + B + C + D + E + F = Movimentação Total (com Saldos Iniciais)	3 836 158	117,6%	1 099 646 851 429,83	-15,5%

No essencial, o crescimento do número de registos resultou da desagregação desta informação que até 2006 era registada manualmente, com incidência mensal, e passou a ser objecto de transmissão automática, com incidência diária.

A descida do valor dos saldos iniciais e da consolidação dos saldos finais ficou a dever-se ao facto desta consolidação se ter iniciado na Contabilidade de 2004 de forma incompleta, tendo os valores acumulados das contas elementares associadas à conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal transitado para 2005 e só sido consolidados no encerramento da respectiva Contabilidade.

O quadro seguinte discrimina a informação original, as alterações e a movimentação anual (sem saldos iniciais) pelas quatro classes do plano de contas do Tesouro, nomeadamente, Disponibilidades e Aplicações (Classe 01), Terceiros (Classe 02), Resultados de Operações Financeiras (Classe 03) e Transferências do Orçamento do Estado (Classe 04). Para cada uma destas classes é apresentado o valor movimentado a débito e a crédito, bem como a respectiva evolução face à Contabilidade do ano anterior.

Quadro VIII.2 – Movimentação anual por classes de contas do Tesouro

Classe de Contas	Movimentação	Débito (em euros)	Evolução	Crédito (em euros)	Evolução
Disponibilidades e Aplicações	Informação Original	328 042 340 200,36	1,1%	327 418 292 986,43	1,0%
Terceiros	Informação Original	268 251 849 367,66	6,8%	325 598 291 788,98	6,5%
Resultados de Operações Financeiras	Informação Original	106 458 002,39	68,7%	89 253 941,76	51,3%
Transferências do Orçamento do Estado	Informação Original	102 382 563 131,79	5,7%	45 677 371 985,03	7,7%
Disponibilidades e Aplicações	Alterações	453 683 104,64	-87,6%	463 048 029,63	-87,3%
Terceiros	Alterações	58 812 659 639,36	-1,6%	2 090 215 771,95	-60,9%
Resultados de Operações Financeiras	Alterações	239 491,29	-90,2%	8 127 286,95	35,0%
Transferências do Orçamento do Estado	Alterações	-87 203 272,44	-1,4%	56 617 987 874,32	4,2%
Disponibilidades e Aplicações	Movimentação Anual	328 496 023 305,00	0,1%	327 881 341 016,06	0,0%
Terceiros	Movimentação Anual	327 064 509 007,02	5,2%	327 688 507 560,93	5,3%
Resultados de Operações Financeiras	Movimentação Anual	106 697 493,68	62,8%	97 381 228,71	49,8%
Transferências do Orçamento do Estado	Movimentação Anual	102 295 359 859,35	5,7%	102 295 359 859,35	5,7%



Analisando os dados do quadro deve assinalar-se a manutenção do valor movimentado nas contas de disponibilidades e aplicações e o crescimento similar (superior a 5%) da movimentação registada nas contas de terceiros e nas contas orçamentais. É também de assinalar a redução do valor das alterações nas contas de disponibilidades e aplicações (superior a 87%) e a crédito das contas de terceiros (quase 61%). Note-se que o valor das alterações a débito das contas de terceiros e a crédito das contas orçamentais se ficou essencialmente a dever à utilização do produto de empréstimos no valor de € 57.245.815.279,18 como receita não efectiva (passivos financeiros), transferência que só é registada como operação de encerramento e, por isso, se encontra incluída nas alterações.

8.2.2.2 – Diários

A Contabilidade do Tesouro de 2006 foi registada em 36 diários, nomeadamente, 1 para saldos iniciais (Diário 90), 30 para informação original por contabilização manual, na maioria dos casos relativa a movimentos escriturais afectos aos fluxos financeiros obtidos pelos serviços com função de caixa do Tesouro, 1 para informação original por contabilização automática (Diário 80), 2 para alterações (Diários 4 e 84) e 2 para consolidação de saldos finais (Diários 88 e 89).

Relativamente à Contabilidade de 2005, foi criado e passou a ser movimentado 1 diário (Diário 88) e deixaram de ser movimentados 5 diários (Diários 1, 9, 13, 43 e 45) porque a respectiva contabilização passou a ser efectuada de forma automática nos diários utilizados para o efeito (Diários 80 e 84).

É de assinalar que a criação, o encerramento e a actualização das designações de diários para efeito da Contabilidade de 2006 só se verificou em Maio de 2007.

Por aplicação dos critérios de selecção definidos no início do ponto 8.2 foram analisados os diários cujo âmbito se alterou devido à expansão do processo de contabilização automática, os diários associados à movimentação com menor fiabilidade tempestiva, o novo diário e aquele cujo âmbito se alterou devido à sua criação.

A fiabilidade tempestiva dos movimentos registados significa que foram correctamente efectuados (e portanto não foram objecto de alterações posteriores ao fecho provisório do respectivo período de incidência mensal) e que foram efectuados no período legalmente previsto para esse efeito (até dia 15 do mês seguinte ao de incidência, à excepção do mês de Dezembro cujo período de contabilização só termina em 15 de Fevereiro do ano seguinte).

Como não é possível analisar a correcção de cada registo (na Contabilidade do Tesouro de 2006 foram efectuados mais de 3,83 milhões de registos), tem vindo a ser utilizado um indicador (de fiabilidade tempestiva) para avaliar a movimentação por período de incidência e por classe de contas do Tesouro.

No ponto 8.2.2.4 são apresentados e analisados os resultados obtidos com este e com os outros indicadores (de tempestividade e de fiabilidade) que o influenciam, mas o facto de ainda não ter sido dado cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas para que cada alteração (registada nos Diários 4 e 84) contenha a identificação do movimento original a alterar, impede o recurso ao indicador de fiabilidade tempestiva na análise de diários.

Registo de Informação Original por Contabilização Manual (30 Diários)

A expansão do processo de contabilização automática verificada na Contabilidade de 2006 tornou residual o registo de informação original por contabilização manual tanto em número de registos, que

diminuiu 61,6% face ao ano anterior e passou de 2,4% para 0,4% da informação original, como em valor movimentado, que diminuiu 97% e passou de 11% para 0,3%.

Devido à implementação do processo de transmissão automática da informação sobre os fluxos financeiros obtidos pelos serviços da DGCI com função de caixa, os 22 diários que eram utilizados para a contabilização manual dessa informação passaram a registar somente movimentos escriturais relativos à afectação, a receita orçamental, de parte da cobrança previamente imputada à Imprensa Nacional - Casa da Moeda e à consignação ao Fundo de Estabilização Tributário de parte da cobrança coerciva de receitas orçamentais. O volume de registos e o valor movimentado através destes movimentos escriturais já não justifica a manutenção de 22 diários mas apenas a utilização de um diário, tal como sucede para os movimentais escriturais relativos aos fluxos financeiros obtidos pelos serviços da DGAIEC com função de caixa.

No âmbito do exercício do contraditório, o IGCP informa que, atendendo à observação anterior, irá proceder no ano de 2008 à reestruturação dos 22 diários passando a reflectir num único todos os registos em causa.

Subsistem ainda mais 2 diários para registo de movimentos escriturais, um deles de âmbito genérico (Diário 5) e o outro para deduzir à cobrança do imposto sobre o valor acrescentado os montantes afectos a regiões autónomas, segurança social e órgãos de turismo.

Os restantes 5 diários destinaram-se ao registo de cheques cobrados por caixas sobre o estrangeiro (Diário 8), da movimentação nas contas do Tesouro em moeda estrangeira (Diário 28), de aplicações financeiras do Tesouro em instituições de crédito (Diário 44) e de estornos anteriores ao fecho provisório dos períodos de incidência mensal para correcções de âmbito genérico (Diário 6) ou de erros de *software* (Diário 85).

Registo de Informação Original por Contabilização Automática (Diário 80 – Batch)

O Diário 80 foi criado no âmbito da Contabilidade de 2002 para concentrar a contabilização resultante de um processo de tratamento e migração automática de informação dos sistemas operativos para o módulo de contabilidade do SGT.

Os 1.884.561 movimentos registados no Diário 80 com data-valor de 2006 representaram 99,6% do número de registos e 99,7% do valor movimentado por informação original. Os registos foram efectuados entre 4 de Janeiro de 2006 e 15 de Fevereiro de 2007 com um diferimento médio de 2 dias face à respectiva data-valor.

A expansão da contabilização automática à cobrança obtida pelos serviços da DGCI e da DGAIEC com função de caixa implicou um novo máximo de registos no Diário 80 (3.769.468, mais 121,6% do que na Contabilidade de 2005), devendo porém notar-se que o crescimento (152,7%) do número de registos com valor negativo (117.640 em 2006) foi superior ao da totalidade dos registos.

Por sua vez, o valor movimentado pelo Diário 80 cresceu 16,3% face ao da Contabilidade de 2005. O facto do crescimento do valor movimentado ser inferior ao do número de registos deve-se à desagregação, em movimentos automáticos diários, da informação que até 2006 era registada manualmente com incidência mensal.



No quadro seguinte encontra-se reflectida a evolução do Indicador de Contabilização Automática (ICA)¹ que tem vindo a ser utilizado pelo Tribunal.

Ano	2002	2003	2004	2005	2006
ICA	44,5%	73,1%	53,2%	81,0%	97,6%

O nível atingido por este indicador para a Contabilidade de 2006 (97,6%) supera o resultado mais elevado que tinha sido previamente apurado (81% para 2005) e volta a superar o nível a assegurar (75%), de forma estável e sustentada, que tinha sido recomendado pelo Tribunal antes da expansão da contabilização automática à cobrança obtida pelos serviços com função de caixa.

Porém, o crescimento do total dos valores negativos registados no Diário 80 (248 vezes superior ao do ano anterior) e a sua repercussão no crescimento da movimentação em valor absoluto (quase 5 vezes superior à do ano anterior) indiciava o registo de valores exorbitantes e a respectiva anulação.

De facto, verificou-se que os registos de maior valor absoluto correspondiam a dois depósitos de cobrança (valores positivos) e respectivas regularizações (valores negativos) e representavam 75,69% do valor movimentado no Diário 80, em termos absolutos, mas somente 0,01%, em termos líquidos.

Note-se que, apesar do registo das regularizações ter sido simultâneo ao dos depósitos, o controlo exercido sobre a contabilização automática não impediu o registo de cobranças depositadas no valor de € 426.087 milhões (em Outubro) e de € 684.007 milhões (em Dezembro) quando, por exemplo, a receita efectiva dos serviços integrados do Estado em 2006 foi apenas de € 36.466,5 milhões.

Para corrigir estas distorções e considerar o valor efectivo dos dois depósitos (apenas € 160 milhões), optou-se por determinar o ICA para 2006 com base nos valores registados (positivos e negativos) em vez dos correspondentes valores absolutos. Foi obtido o resultado de 92,1% que também supera o nível mais elevado previamente atingido.

Nas actuais circunstâncias, ou seja, implementada a contabilização automática da cobrança obtida pelos serviços com função de caixa, o Tribunal passa a recomendar que esta contabilização assegure, de forma estável e sustentada, pelo menos 95% da movimentação, considerando ser este o nível adequado à satisfação de uma das condições essenciais para a informação prestada pela Contabilidade do Tesouro atingir uma situação de fiabilidade tempestiva.

A distribuição dos movimentos em função dos respectivos descritivos revela o decréscimo de 71 descritivos em 2005 para 65 em 2006, apesar da introdução de 4 descritivos com mais de 10 milhares de registos, como se constata no quadro seguinte.

A maioria dos registos passou a corresponder a Cobranças com origem nas Caixas ou em Instituições de Crédito (IC) cuja contabilização automática foi iniciada em 2005 e já relegou para segundo plano as Transferências Electrónicas Interbancárias (TEI). É ainda de salientar o crescimento dos depósitos de numerário e de cheques efectuados externamente, ou seja, nas contas bancárias do Tesouro em instituições financeiras para crédito de contas de terceiros no Tesouro.

¹ O Indicador de Contabilização Automática que tem sido aplicado desde a Contabilidade do Tesouro de 2002 representa o peso relativo desta contabilização na movimentação anual, considerando valores absolutos e não considerando saldos iniciais nem consolidação de saldos finais.

Quadro VIII.3 – Contabilização Automática no Diário 80 por Descritivo

Descritivo	2005		2006		Evolução	
	Número de Registos	Peso Relativo	Número de Registos	Peso Relativo	Número de Registos	Varição Relativa
Cobranças c/ origem caixas / IC	475 342	28,0%	2 037 432	54,1%	1 562 090	328,6%
Cheque depositado externamente	245 268	14,4%	377 470	10,0%	132 202	53,9%
TEIs pagas via SCT	248 580	14,6%	281 372	7,5%	32 792	13,2%
TEIs intrabancárias	190 662	11,2%	220 734	5,9%	30 072	15,8%
Depósito de Cobranças			208 588	5,5%	208 588	
TEIs recebidas via SCT	188 082	11,1%	202 092	5,4%	14 010	7,4%
TEIs intrabancárias classe 04	68 396	4,0%	75 814	2,0%	7 418	10,8%
Cheques (emit) pagos	66 346	3,9%	72 272	1,9%	5 926	8,9%
Depósito de numerário	30 870	1,8%	53 722	1,4%	22 852	74,0%
TEIs recebidas via SPGT/TARGET	47 900	2,8%	52 060	1,4%	4 160	8,7%
TEIs (emit) devolvidas	17 100	1,0%	26 362	0,7%	9 262	54,2%
Regularização entre contas	20 012	1,2%	25 810	0,7%	5 798	29,0%
TEIs pagas via SPGT/TARGET	21 572	1,3%	24 496	0,6%	2 924	13,6%
Regularização dep de cobranças			20 796	0,6%	20 796	
Devoluções de Cobranças			13 048	0,3%	13 048	
Devolução de Cheques			11 426	0,3%	11 426	
Reg cobranças c/ origem caixas / IC	10 750	0,6%			-10 750	
Outros (inferior a 10.000 linhas cada)	69 995	4,12%	65 974	1,8%	-4 021	-5,7%
Total	1 700 875	100,0%	3 769 468	100,0%	2 068 593	121,6%

A movimentação foi registada de forma tempestiva, ou seja, o diferimento face à respectiva data-valor dos movimentos não ultrapassou os prazos determinados no artigo 42.º do RTE. Deve ainda realçar-se que o diferimento foi inferior a uma semana para 92% dos registos, tendo 33% sido lançados no dia seguinte ao da data-valor e 20,4% no mesmo dia.

Verificou-se também a subsistência de movimentos registados com data-valor futura (em que o registo é anterior à respectiva data-valor), nomeadamente, relativos à amortização de aplicações financeiras do Tesouro a prazo e respectiva remuneração e a depósitos de numerário ou de cheques efectuados externamente.

Recorde-se que, na sequência de ter sido detectada a existência deste tipo de movimentos na auditoria à Contabilidade de 2005 e de ter sido questionada a entidade auditada sobre a irregularidade desta situação, em 17 de Maio de 2006 foi solicitado ao Instituto de Informática que todos os movimentos na referida situação passassem a ser impedidos de actualizar as Contas Correntes e, conseqüentemente, a Contabilidade até que a data corrente fosse igual à respectiva data-valor.

O Tribunal de Contas reitera a necessidade do referido impedimento por entender, como é evidente, que a contabilização de movimentos com data-valor futura não é aceitável porque a informação registada dessa forma não é fiável (é meramente previsional ou está errada) continuando a recomendar que sejam instituídos mecanismos de controlo que inibam totalmente esta situação.



Apesar de também ter sido solicitado que a alteração fosse efectuada o mais rapidamente possível, o referido controlo só veio a ser implementado em 11 de Dezembro de 2006, segundo informação comunicada à DGT pelo Instituto de Informática que terá de ser confirmada na Contabilidade de 2007.

Registo de alterações por contabilização automática (Diário 84 – Batch após encerramento mensal)

O Diário 84 foi criado para registar os movimentos com data-valor de meses já encerrados (fecho provisório) efectuados nos sistemas operativos abrangidos pela contabilização automática. Tendo sido activado com a entrada em funcionamento do módulo de Contas Correntes do SGT, este diário regista movimentação desde 9 de Março de 2005 (ainda no âmbito da Contabilidade de 2004).

Os 17.620 movimentos registados no Diário 84 com data-valor de 2006 representaram 76,1% do número de registos mas só 2% do valor movimentado por alterações. Os registos foram efectuados entre 15 de Fevereiro de 2006 e 24 de Maio de 2007, tendo o diferimento médio verificado entre data-valor e de registo aumentado de 61 dias em 2005 para 96 dias em 2006 o que é revelador de menor tempestividade.

A expansão da contabilização automática à cobrança obtida pelos serviços com função de caixa também implicou um novo máximo de registos no Diário 84 (35.258, mais 546,5% do que na Contabilidade de 2005), devendo porém notar-se que o crescimento (1.052,3%) do número de registos com valor negativo (10.682 em 2006) também foi superior ao da totalidade dos registos.

Por sua vez, o valor movimentado pelo Diário 84 decresceu 57,4% face ao da Contabilidade de 2005. Esta regressão ficou a dever-se ao crescimento exponencial do total dos valores negativos (mais de 132 vezes superior ao do ano anterior) o que é revelador de menor fiabilidade.

Na movimentação deste diário foram utilizados 15 descritivos, mais 4 do que na Contabilidade de 2005, destacando-se os de “Depósito de Cobranças” (para 35,1% dos registos), “Cobranças com origem em Caixas ou IC” (26,6%) e “Devoluções de cobranças” (11,2%). A distribuição dos movimentos em função dos respectivos descritivos revela que a quase totalidade correspondeu a movimentos originais que não foram registados tempestivamente.

A menor tempestividade e a menor fiabilidade evidenciadas pela movimentação registada no Diário 84 devem-se, segundo a DGT, a constrangimentos relacionados com a implementação do processo de automatização das cobranças obtidas pelos serviços com função de caixa e respectivos depósitos.

Em sede de contraditório, o IGCP afirma que a movimentação do Diário 84 se destina na sua quase totalidade ao registo de informação original que não foi reportada ao Tesouro em devido tempo por factores exteriores ao sistema de Contabilidade. A maioria dos atrasos na contabilização superiores a 75 dias (sintetizados por descritivo no Quadro VIII.14) é imputada a instituições de crédito, à DGITA e a entidades intervenientes na rede de cobranças. A utilização, pelas instituições de crédito, de códigos de movimento diferentes dos protocolados é reportada como tendo provocado problemas graves na Contabilidade devido à anulação dos registos já efectuados e ao atraso no reenvio dos ficheiros corrigidos, o que implicou o registo da respectiva informação no Diário 84. O IGCP declara ainda ter já alertado todas as entidades intervenientes neste processo para a necessidade de procederem ao envio da informação de forma correcta e atempada.

Face a esta argumentação que também já tinha sido invocada pela DGT, o Tribunal entende que as situações descritas não podem acontecer ou, no mínimo, repetir-se, se forem efectiva e integralmente

exercidas as competências atribuídas pelo RTE à entidade responsável pela gestão da Tesouraria do Estado, nomeadamente, através do disposto no n.º 2 do artigo 6.º, no n.º 2 do artigo 7.º e na Portaria n.º 959/99, no n.º 1 e no n.º 3 do artigo 8.º. Nestas circunstâncias, a responsabilidade pela subsistência deste tipo de atrasos na contabilização não pode deixar de ser imputada à referida entidade.

Registo de alterações por contabilização manual (Diário 4 – Estornos após fecho mensal)

No Diário 4 são registadas as alterações (movimentos com data-valor de meses com fecho provisório) efectuadas por contabilização manual.

Os 4.612 movimentos registados no Diário 4 com data-valor de 2006 representaram apenas 23,9% do número de registos mas 98% do valor movimentado por alterações. Os registos foram efectuados entre 16 de Fevereiro de 2006 e 24 de Maio de 2007, tendo o diferimento médio verificado entre data-valor e de registo aumentado de 87 dias em 2005 para 155 dias em 2006 o que é revelador de menor tempestividade.

Neste Diário também se verificou um aumento do número de registos (11.054, mais 9,5% do que na Contabilidade de 2005), em contraste com a redução (menos 12,6%) do número de registos com valor negativo (3.743 em 2006).

Por sua vez, o valor movimentado decresceu 4,2% face ao da Contabilidade de 2005. Esta regressão também ficou a dever-se ao crescimento do total dos valores negativos (324,7%) o que é revelador de menor fiabilidade.

Na movimentação deste diário foram utilizados 17 descritivos, menos 2 do que na Contabilidade de 2005, destacando-se os de “Regularização” (para 54,8% dos registos) e “Estorno” (17,1%), tal como seria de esperar.

Quanto à identificação do movimento original a alterar, é de salientar que 8.201 (74,2%) dos registos efectuados no Diário 4 não tinham o campo designado por “Documento” preenchido e que uma parte substancial dos restantes também não identificava um movimento original a alterar mas apenas fazia referência a entidade ou documentação de forma não normalizada como, aliás, também sucede com os registos que identificam os movimentos a alterar. Deve ainda assinalar-se que foram detectadas referências a movimentos que foram objecto de contabilização automática (70 registos do Diário 80 e 6 do Diário 84) e a movimentos do próprio Diário 4 (331 registos).

Em sede de contraditório, o IGCP informa que irá alterar ainda no corrente ano (2007) a programação do sistema informático afecto à contabilização, no sentido de tornar obrigatório o preenchimento do campo “Documento” para os registos efectuados nos Diários 4 e 6.

Registo para consolidação de saldos finais (Diários 88 e 89)

Por despacho exarado em 18 de Maio de 2007 foi autorizada a criação do Diário 88, no âmbito do encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2006, para autonomizar a consolidação dos saldos finais das contas elementares que registam as entradas e as saídas de fundos na Conta Corrente do Tesouro no Banco de Portugal (CCTBP). Na Contabilidade de 2005 esta consolidação tinha sido registada no Diário 89.

Por sua vez, o Diário 89 criado em Junho de 2005, no âmbito do encerramento da Contabilidade de 2004, só foi utilizado para registar a consolidação dos saldos finais (valores acumulados) das contas afectas a despesa e receita orçamental dos serviços integrados do Estado, na Contabilidade de 2006.



A consolidação dos referidos saldos finais teve de ser implementada devido à transição automática de saldos imposta com a entrada em funcionamento do actual módulo de Contas Correntes do SGT que desta forma assegura saldos iniciais idênticos aos respectivos saldo finais da Contabilidade anterior.

A movimentação do Diário 88 foi integralmente efectuada em 21 de Maio de 2007, com data-valor de 31 de Dezembro de 2006, com a transferência para débito da conta n.º 0121103 – “Banco de Portugal – Conta Única de Liquidação”, do valor consolidado (€ 0,27) resultante da compensação dos 4 saldos devedores das contas com código iniciado por 0121101, que registam as entradas de fundos na CCTBP, com os 10 saldos credores das contas com código iniciado por 0121102, que registam as saídas de fundos na CCTBP.

A movimentação do Diário 89 também foi integralmente efectuada com data-valor de 31 de Dezembro de 2006 e iniciou-se em 5 de Março de 2007 com o registo da transferência dos saldos devedores de 632 NIB do Tesouro afectos à conta n.º 0401, que regista despesa orçamental dos serviços integrados, para a conta n.º 042 – “Execução Orçamental do Ano 2006”.

A restante movimentação só foi registada em 24 de Maio de 2007 e consistiu na transferência dos saldos devedores (11) e credores (514) afectos às contas com código iniciado por 041, que registam receita orçamental dos serviços integrados, para a conta n.º 042 gerando nesta o respectivo saldo final nulo.

Foram utilizados descritivos específicos e exclusivos para identificar os 15 registos efectuados no Diário 88 (“Regularização de contas do BP”) e os 1.159 do Diário 89 (“Regularização de saldos de contas orçamentais”). É ainda de referir que o Diário 88 foi objecto de contabilização manual mas encontra-se prevista a sua automatização no âmbito da Contabilidade de 2007, enquanto o Diário 89 já foi integralmente objecto de contabilização automática quando a transferência dos saldos de receita orçamental ainda tinha sido objecto de contabilização manual no âmbito da Contabilidade de 2005.

8.2.2.3 – Contas

Na Contabilidade de 2006 foram movimentadas 5.337 contas elementares, mais 147 (15,6%) do que na de 2005. O quadro seguinte revela a estrutura e a evolução do número de contas elementares, por classe, relativamente aos referidos anos.

Constata-se que, tanto em termos de estrutura como de evolução, as contas de terceiros continuam a destacar-se com uma subida do respectivo peso relativo de 62,1% para 69,2% graças a um crescimento de 14,7% mas também à redução de 44,7% verificada no número de contas orçamentais devido à substituição, por contas globais ou afectas às principais receitas, das contas, por serviço cobrador da DGCI e da DGAIEC, afectas às receitas obtidas através de Documento Único de Cobrança (DUC).

Quadro VIII.4 – Estrutura e evolução das contas do Tesouro por classes

Classe de Contas	2005		2006		Evolução	
	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Variação Relativa
Disponibilidades e Aplicações	1 079	20,79%	1 143	21,42%	64	5,93%
Terceiros	3 222	62,08%	3 695	69,23%	473	14,68%
Resultados de Operações Financeiras	14	0,27%	15	0,28%	1	7,14%
Transferências do Orçamento do Estado	875	16,86%	484	9,07%	- 391	-44,69%
Total	5 190	100,00%	5 337	100,00%	147	2,83%

O quadro seguinte tipifica a estrutura e a evolução das contas elementares, por tipo de movimentação. A redução de contas orçamentais teve essencialmente impacto nas de movimentação integralmente tempestiva (só com informação original) verificando-se, em termos globais, a redução de 131 contas com informação original e o aumento de 594 contas com alterações (movimentação intempestiva).

Esta evolução evidencia uma componente artificial na redução dos prazos para contabilização efectiva da informação original traduzida pelo crescimento das alterações que, na maior parte, se revelam apenas informação original registada intempestivamente.

Quadro VIII.5 – Estrutura e evolução das contas do Tesouro por tipo de movimentação

Movimentação das Contas	2005		2006		Evolução	
	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Variação Relativa
Só Saldos Iniciais (Diário 90)	195	3,76%	171	3,20%	-24	-12,31%
Só Informação Original	1 669	32,16%	1 328	24,88%	-341	-20,43%
Só Alterações (Diários 4 e 84)	45	0,87%	63	1,18%	18	40,00%
Só Consolidação de Saldos Finais (Diários 88 e 89)	2	0,04%	1	0,02%	-1	-50,00%
Saldos Iniciais e Informação Original	1 581	30,46%	1 499	28,09%	-82	-5,19%
Saldos Iniciais e Alterações	98	1,89%	382	7,16%	284	289,80%
Saldos Iniciais e Consolidação de Saldos Finais	0	0,00%	1	0,02%	1	
Informação Original e Alterações	571	11,00%	865	16,21%	294	51,49%
Saldos Iniciais, Informação Original e Alterações	1 029	19,83%	1 027	19,24%	-2	-0,19%
Total	5 190	100,00%	5 337	100,00%	147	2,83%

8.2.2.4 – Indicadores globais

Apresentam-se seguidamente os resultados da análise global sobre a fiabilidade e tempestividade da informação registada que complementam o que já foi referido sobre esta matéria nos pontos anteriores.

A prestação de informação fiável de forma tempestiva tem sido considerada pelo Tribunal de Contas como uma condição essencial para realizar uma avaliação positiva do sistema de contabilização e controlo da movimentação de fundos públicos realizada na Tesouraria do Estado. O cumprimento da referida condição é indissociável de uma avaliação que caracterize o actual RTE como objecto de plena execução, devido ao determinado no respectivo artigo 42.º.



Segundo esta disposição, a DGT deve enviar à Direcção-Geral do Orçamento (DGO), até ao dia 15 do mês seguinte a que respeitam, os elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, nomeadamente o balancete das contas de operações de tesouraria, evidenciando os respectivos movimentos mensais e acumulados, segundo a natureza das operações envolvidas. Esta norma admite, como excepção, um prazo adicional para a informação relativa ao mês de Dezembro que deve ser enviada até 15 de Fevereiro do ano seguinte.

A importância desta norma reside no facto de determinar objectivamente a tempestividade no registo da informação e, por consequência, no controlo exercido sobre a mesma, embora se deva ter presente que a qualidade da informação prestada pela Contabilidade do Tesouro depende da capacidade dos sistemas operativos (incluindo os da própria DGT) em transmitir os dados sobre as operações a contabilizar, de forma fiável e tempestiva.

Como se pode observar no quadro seguinte, a norma constante do artigo 42.º do RTE não foi cumprida para a informação relativa ao ano de 2006, verificando-se atrasos no fecho de todos os meses.

Quadro VIII.6 – Atrasos no fecho da contabilização

Período de Incidência	Fecha Provisório	Dias de Atraso	Fecha Definitivo	Dias de Atraso
Janeiro	15-02-2006	0	24-05-2007	463
Fevereiro	15-03-2006	0	24-05-2007	435
Março	17-04-2006	2	24-05-2007	404
Abril	15-05-2006	0	24-05-2007	374
Mai	14-06-2006	0	24-05-2007	343
Junho	14-07-2006	0	24-05-2007	313
Julho	16-08-2006	1	24-05-2007	282
Agosto	15-09-2006	0	24-05-2007	251
Setembro	13-10-2006	0	24-05-2007	221
Outubro	15-11-2007	0	24-05-2007	190
Novembro	15-12-2006	0	24-05-2007	160
Dezembro	15-02-2007	0	24-05-2007	98
2006	Atraso Médio	0	Atraso Médio	295

Porém, é de assinalar que o fecho provisório da contabilidade (cuja data corresponde à da emissão da TESFTE de cada período de incidência mensal) passou a ser praticamente efectuado nos prazos legalmente determinados. Já o fecho definitivo (cuja data corresponde à da TESFTE anual definitiva) apresenta um atraso médio de 295 dias, com flutuações compreendidas entre 98 (Dezembro) e 463 (Janeiro) dias. Neste caso, o atraso decresce em função do período de incidência devido ao facto de não se verificar o fecho definitivo de cada período (nos termos determinados pelo artigo 42.º do RTE) mas sim de todos os períodos com o encerramento da Contabilidade do Tesouro de cada ano.

A eliminação dos atrasos relativos ao fecho provisório surge na sequência da progressiva redução do atraso médio que anulou os 11 dias que subsistiam em 2005 e diminuiu 51 dias desde 2002. O atraso médio do fecho definitivo só foi reduzido de forma significativa de 2002 para 2003 (em 163 dias), uma vez que o atraso médio em 2006 é inferior ao de 2003 em apenas 15 dias, tendo até aumentado 5 dias face ao de 2005.

Ainda neste âmbito, o n.º 22 da Circular, Série A, n.º 1304 da DGO, de 28 de Novembro de 2003, relativa aos procedimentos necessários à apresentação da Conta Geral do Estado para o ano de 2003 e seguintes, determina que cabe à DGT enviar à DGO a tabela definitiva de entrada e saída de fundos na tesouraria do Estado, até ao final do mês de Abril do ano seguinte ao da execução orçamental. Note-se

que nem mesmo o facto de esta instrução admitir um prazo mais dilatado, face ao definido no RTE, impediu o seu sucessivo incumprimento até 2007, tendo a referida tabela para o ano de 2006 só sido emitida e enviada em 24 de Maio de 2007.

Para aferir da tempestividade e da fiabilidade da informação registada na Contabilidade do Tesouro de forma mais objectiva, foi introduzido e tem vindo a ser determinado desde a Contabilidade de 2002, um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal e para o anual, dos graus de tempestividade e de fiabilidade e da prestação de informação fiável de forma tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros. Estes indicadores permitem aferir da evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar a movimentação entre contas, para diferentes níveis de agregação.

O Indicador de Tempestividade (IT) corresponde ao valor percentual do quociente entre a duração (em dias) do período tempestivo (PT) determinado pelo artigo 42.º do RTE e a dos períodos de contabilização efectiva da informação original (PVo) e da definitiva (PVn) findos, respectivamente, pelo fecho provisório (de cada mês) e pelo fecho definitivo (para todos os meses) da contabilidade. O grau de tempestividade da informação original (ITo) é assim determinado pelo quociente (PT/PVo) e o da informação definitiva (ITn) pelo quociente (PT/PVn).

Para o ano de 2006, a duração do período tempestivo correspondeu praticamente (99,5%) ao tempo necessário para registar a informação original e apenas a 14% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que reforçam a evolução positiva da primeira e confirmam a estagnação da última já verificadas em anos anteriores (em 2005 o ITo atingira 81,8% e o ITn 14,2%).

O Indicador de Fiabilidade (IF) da informação original face à definitiva corresponde ao valor percentual do quociente entre o valor da movimentação (a débito e a crédito) dos diários que registam a informação original (Vo) e o da movimentação total (Vn') resultante da soma de Vo com a dos valores absolutos das alterações à informação original que são registadas (a débito e a crédito) nos Diários 4 e 84. O grau de fiabilidade da informação original face à definitiva é assim determinado pelo quociente (Vo/Vn').

Para o ano de 2006, o valor da informação original correspondeu a 91,2% da movimentação anual, resultado idêntico ao obtido para o ano anterior; à excepção do IF relativo ao mês de Dezembro que atingiu 55,5% (para o mês homólogo do ano anterior tinha sido 53,9%), o valor deste indicador por mês de incidência variou entre 96,5% e 99,8%, quando para 2005 tinha flutuado entre 95,5% e 100%.

Finalmente, o Indicador de Fiabilidade Tempestiva (IFT) da informação original face à definitiva corresponde ao valor percentual do quociente entre o produto do valor da informação original de cada período de incidência mensal pelo respectivo período tempestivo e a soma de uma sequência de produtos em que o primeiro é o do mesmo valor (Vo) pelo respectivo período efectivo para contabilização da informação original (PVo) e os restantes multiplicam o valor absoluto de cada alteração pelo desfasamento entre a comunicação dessa alteração e o final de PVo. A data de comunicação de cada alteração é a do envio da TEFTE em que a alteração foi introduzida.

O IFT representa assim o peso relativo da movimentação imputada ao período tempestivo face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Pode também ser interpretado como uma medida da adequação desse período para efectuar a respectiva contabilização.

Refira-se também que o IFT de cada período de incidência resulta do produto do ITo pelo peso relativo da informação original face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas (designado por IFTo).



Para o IFT atingir o valor máximo (100%) é necessário que a contabilização seja integralmente efectuada no período legalmente definido para o efeito (não existindo movimentação dos Diários 4 e 84), penalizando este índice os atrasos no registo da informação original face ao respectivo período legal e as posteriores alterações, neste caso, de forma crescentemente agravada pelos atrasos face ao registo da respectiva informação original. Para o IFT atingir o valor mínimo (0%) é necessário que a contabilização seja integralmente efectuada, após o período legalmente definido para o efeito, nos Diários 4 e 84.

Para o ano de 2006, o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 83,4% do valor da movimentação anual. Ou, em alternativa, que só 83,4% da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva.

A evolução positiva do IFT face a 2005 (em que apenas atingiu 71,3%) ficou a dever-se à eliminação dos atrasos no registo da informação original (reflectida no crescimento do ITo), uma vez que a conjugação entre atraso e dimensão das alterações até teve um impacto mais penalizador no IFT do que para o ano anterior (reflectido na regressão do IFTo para 83,8% quando em 2005 tinha atingido 87,2%).

Note-se ainda que o IFT atinge o valor máximo para 2.827 contas, menos 423 do que em 2005, e o valor mínimo para 445 contas, mais 302 do que em 2005.

O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos com a aplicação à Contabilidade do Tesouro de 2006, dos Indicadores de Tempestividade, Fiabilidade e Fiabilidade Tempestiva, por período de incidência mensal e anual.

A análise dos resultados obtidos para o conjunto dos indicadores revela que o IFT deixou praticamente de ser penalizado pelo ITo devido à quase total eliminação dos atrasos no registo da informação original (face ao período legal determinado para o efeito). Por sua vez, as alterações efectuada ao valor dessa informação não atingem dimensão suficiente para que o atraso no registo da informação definitiva (cujo limite máximo se encontra reflectido pelo ITn) tenha impacto significativo no IFTo, à excepção do mês de Dezembro para o qual este indicador apenas atinge 49,5%.

Quadro VIII.7 – Indicadores globais

PI	ITo	ITn	IF	IFTo	IFT
Janeiro	100,0%	9,0%	99,2%	97,4%	97,4%
Fevereiro	100,0%	9,0%	98,3%	92,7%	92,7%
Março	95,8%	10,2%	99,7%	99,4%	95,3%
Abril	100,0%	10,7%	97,8%	94,2%	94,2%
Mai	100,0%	11,8%	99,8%	99,7%	99,7%
Junho	100,0%	12,6%	99,3%	98,8%	98,8%
Julho	97,9%	14,0%	99,0%	98,6%	96,5%
Agosto	100,0%	15,5%	96,5%	95,7%	95,7%
Setembro	100,0%	16,9%	99,1%	98,8%	98,8%
Outubro	100,0%	19,5%	97,1%	96,0%	96,0%
Novembro	100,0%	22,0%	99,8%	99,7%	99,7%
Dezembro	100,0%	44,0%	55,5%	49,5%	49,5%
2006	99,5%	14,0%	91,2%	83,8%	83,4%

De novo se reitera que o IFT é obtido ponderando a fiabilidade da informação original face à definitiva (definida pelo peso relativo das alterações na movimentação total) pelo atraso verificado entre a contabilização efectiva e o período legalmente determinado para esse efeito. Assim sendo, este indicador não é representativo da fiabilidade da informação definitiva mas permite determinar as áreas críticas a sujeitar a análise específica para apurar essa fiabilidade.

O resultado obtido, dentro dos limites mínimo (0%) e máximo (100%) previamente definidos, depende da ponderação a utilizar, tendo a opção recaído num ponderador que penalizasse os atrasos de forma crescente, uma vez que o critério para avaliação da tempestividade é o estabelecido pelo próprio regime jurídico cuja execução se pretende avaliar.

Daqui resulta que a maior utilidade deste indicador consiste em permitir a comparação entre os períodos de incidência e entre as diferentes áreas a registar. Com efeito, a determinação do IFT para cada subconjunto da movimentação total em que seja possível diferenciar a informação original e as alterações permite identificar as áreas de menor fiabilidade tempestiva da informação original.

O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos para o IFT de cada uma das três principais classes do Plano de Contas do Tesouro e da movimentação total, relativamente a cada período de incidência mensal e ao ano de 2006. É de assinalar que, tal como para os anos anteriores, a área de menor IFT constante do quadro corresponde à da Execução do Orçamento do Estado (OE) relativa ao mês de Dezembro.

Deve realçar-se o crescimento generalizado dos resultados obtidos face aos do ano anterior traduzido pelo aumento de 18,5% nos indicadores das disponibilidades e aplicações e dos terceiros, de 9,8% no indicador da execução do OE e de 17% no IFT total.

Também deve ser salientado que 29 dos 36 indicadores mensais destas classes atingiram ou superaram o nível de 95% que se considera adequado para considerar a informação original numa situação de fiabilidade tempestiva face à definitiva, desde que não se verifiquem alterações por efectuar ou só efectuadas em anos subsequentes. Tem no entanto de salvaguardar-se que o cumprimento dos prazos determinados no artigo 42.º do RTE implica a obtenção do nível de 100% para todos os indicadores mensais e que as análises específicas têm vindo a detectar movimentos por rectificar e rectificações relativas a movimentos de anos anteriores.

Quadro VIII.8 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva por classes

Período de Incidência	Indicador de Fiabilidade Tempestiva – IFT			
	Disponibilidades e Aplicações	Terceiros	Execução do OE	Total
Janeiro	98,9%	96,4%	93,3%	97,4%
Fevereiro	88,4%	99,2%	98,7%	92,7%
Março	95,2%	95,5%	95,0%	95,3%
Abril	87,8%	99,2%	99,6%	94,2%
Maiο	99,7%	99,8%	99,5%	99,7%
Junho	97,9%	99,7%	99,9%	98,8%
Julho	95,1%	97,8%	97,7%	96,5%
Agosto	93,1%	97,7%	98,1%	95,7%
Setembro	97,7%	99,6%	99,8%	98,8%
Outubro	94,4%	98,1%	94,2%	96,0%
Novembro	99,5%	99,8%	99,9%	99,7%
Dezembro	100,0%	51,7%	20,4%	49,5%
2006	96,0%	81,9%	55,1%	83,4%



Quanto à execução orçamental é de referir que, no essencial, o respectivo indicador penaliza o facto da TESFTE provisória relativa a Dezembro (cujo envio à DGO foi efectuado no prazo legal) não cumprir a regra de equilíbrio entre Receita e Despesa total (em termos acumulados) por não ter registado a Receita não efectiva (passivos financeiros) necessária para o efeito, no valor de € 57.294,6 milhões.

O registo de passivos financeiros foi incluído na tabela anual definitiva (enviada à DGO mais de três meses após o prazo legal) e apresentou uma dedução de € 48,8 milhões face ao diferencial verificado entre os valores acumulados de Receita e Despesa total constantes da TESFTE de Dezembro.

Note-se que a inclusão, na informação original de Dezembro, da transferência do valor inicialmente referido, de dívida pública para receita não efectiva, teria reduzido a falta de tempestividade do registo de passivos financeiros ao valor do acréscimo também já referido e traduziria mais fielmente a realidade das operações orçamentais (com reflexo no crescimento do IFT de Dezembro para 98,2% e no IFT global para 97%).

Tanto mais que o valor acumulado da Receita (efectiva) constante da TESFTE de Dezembro de 2006 (enviada à DGO em 15 de Fevereiro de 2007) era igual ao das receitas orçamentais arrecadadas que foi inscrito na conta provisória de 2006 apresentada pela DGO como reportada a 14 de Fevereiro de 2007; tal como o valor do excesso das despesas sobre as receitas orçamentais registadas na TESFTE era igual ao indicado na conta provisória (e ao valor de passivos financeiros inicialmente referido).

Acontece porém que na referida conta provisória também se referia que as receitas orçamentais arrecadadas estavam a ser objecto de conciliação entre a DGT e as respectivas entidades administradoras e/ou cobradoras e, de facto, no Mapa das Receitas do Estado por classificação económica, integrado na mesma conta, o valor da cobrança líquida de receita era inferior em € 912,9 milhões ao registado na TESFTE.

Este facto demonstra que, tal como para os anos anteriores, o designado processo de conciliação da Receita do Estado entre a Contabilidade Orçamental (suportada pelo Sistema Central de Receitas da DGO) e a Contabilidade do Tesouro não conseguiu assegurar o apuramento de valores consistentes até à data em que a DGT enviou para a DGO o que deveria ter sido, de acordo com o prazo determinado pelo RTE, a última informação contabilística relativa ao ano de 2006. De facto, voltou a constatar-se que o valor da Receita efectiva apurado pela Contabilidade Orçamental se manteve divergente do apurado pela Contabilidade do Tesouro, desde o início até praticamente ao final dos respectivos processos de contabilização.

Esta divergência contínua que só termina pela imposição decorrente da necessidade de encerrar a própria CGE constitui um dos principais elementos confirmativos das observações do Tribunal de Contas sobre a falta de fiabilidade e de consistência na contabilização da Receita do Estado.

A análise efectuada ao sistema de contabilização e controlo da actividade financeira na Tesouraria do Estado comprova não ser ainda possível considerar que a Contabilidade do Tesouro presta informação fiável de forma tempestiva devido ao incumprimento generalizado dos prazos determinados pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, à dimensão dos atrasos no fecho dos períodos de incidência mensais e anual, às alterações aos registos originais até ao encerramento da contabilidade, aos saldos contrários à regular movimentação das contas, às alterações de registos transitados de anos anteriores e às alterações ainda por efectuar ou só efectuadas no ano seguinte.

Sem prejuízo da observação anterior, deve realçar-se que a evolução do indicador global utilizado pelo Tribunal para o efeito (de 39% em 2002 para 83,4% em 2006) revela uma progressiva aproximação da informação sobre a actividade financeira na Tesouraria do Estado à situação de fiabilidade tempestiva.

8.2.3 – Análise específica

A selecção dos elementos contabilísticos sujeitos a análise foi realizada pela aplicação dos critérios indicados no início do ponto 8.2, de modo a obter-se uma amostragem dos registos, que foi limitada pelo facto do encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2006 se ter verificado mais de três meses após o prazo legalmente definido para o efeito.

Por aplicação do critério incidente sobre a movimentação resultante de inovações ou alterações na Contabilidade de 2006 foram analisados os circuitos de contabilização automática do exercício da função de caixa por serviços da DGAIEC e da DGCI. Para o efeito foram seleccionadas as contas de valores a regularizar integradas na classe de terceiros, com código iniciado por 0258072 (DGCI) ou 0258077 (DGAIEC), através das quais se passou a processar a afectação das cobranças obtidas pelos referidos serviços às respectivas contas destinatárias. A análise foi extensiva às contas de disponibilidades com códigos iniciados por 01101 (caixas) e 01221 (contas bancárias receptoras das caixas), no caso da DGAIEC, ou 015 (caixas), 01226 (contas bancárias receptoras das caixas) e 0160203 (cheques a cobrar sobre o Estrangeiro), no caso da DGCI. Os resultados desta análise específica são reportados no ponto 8.2.3.1.

Por aplicação do critério incidente sobre a movimentação com menor fiabilidade tempestiva foram seleccionados movimentos registados com maior atraso ou situações que revelassem outras irregularidades, casos de contas com saldos contrários à sua regular movimentação e de registos anteriores à respectiva data-valor. À excepção dos registos nesta última situação que já foram objecto de análise na parte do ponto 8.2.2.2 relativa ao Diário 80, os resultados desta análise específica são reportados no ponto 8.2.3.2.

8.2.3.1 – Exercício da função de caixa por serviços da DGAIEC e da DGCI

A criação da conta agregada n.º 0258072, então designada por “Tesourarias de Finanças – Cobranças”, bem como das respectivas contas elementares, tinha sido autorizada em 12 de Janeiro de 2004. O código completo definido para estas contas elementares foi 0258072xxyyyy, identificando os dígitos yyyy o respectivo serviço de finanças e os dígitos xx a correspondente direcção de finanças. Estas contas só começaram a ser movimentadas no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2006, tendo a designação da conta agregada sido alterada para “Secções de Cobrança dos Serviços de Finanças”¹.

Por sua vez, a criação da conta agregada n.º 0258077, designada por “Tesourarias das Alfândegas – Cobranças”, bem como das respectivas contas elementares, tinha sido autorizada em 12 de Julho de 2004. O código completo definido para estas contas elementares foi 0258077zzz identificando os dígitos zzz o respectivo serviço da DGAIEC. Estas contas também só começaram a ser movimentadas no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2006.

¹ A denominação das secções que nos serviços de finanças desempenham funções de caixa é a que se encontra estatuída no n.º 2 e no n.º 3 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 366/99, de 18 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 237/2004, de 18 de Dezembro, que as designa como secções de tesouraria.



Como já se referiu na parte do ponto 8.2.2.2 relativa à análise do Diário 80, a contabilização automática resulta de um processo de tratamento e migração automática de informação dos sistemas operativos para o módulo de contabilidade do SGT. Esta informação circula em ficheiros informáticos entre sistemas informáticos utilizados pela DGT, nomeadamente, o de *Homebanking* (HB) residente na DGT, o Sistema de Cobranças do Estado (SCE) e o próprio SGT, ambos residentes no Instituto de Informática que, relativamente ao SCE, apenas assegura a respectiva exploração. A responsabilidade pelo funcionamento da aplicação, pela manutenção relativa aos dados e à documentação e pela gestão de cópias de segurança é da DGT, no caso do HB e do SCE, e do Instituto de Informática, no caso do SGT, mas com conhecimento e envolvimento da DGT.

O processo de contabilização automática do exercício da função de caixa por serviços da DGAIEC e da DGCI foi consequência da implementação do circuito contabilístico reflectido no quadro seguinte.

Quadro VIII.9 – Circuito de contabilização automática do exercício da função de caixa

Designação da conta	Código da conta	Débito	Crédito
Caixas do Tesouro (serviços cobradores)	01101 / 015	(1)	(2)
Contas Bancárias receptoras das Caixas do Tesouro	01221 / 01226	(2) / (6)	
Contas de Cobranças por serviço cobrador	0258077 / 0258072	(3) / (4) / (5)	(1) / (6)
Contas de Receita de Terceiros ou do Estado	02 / 041		(3) / (4) / (5)

1. Registo do valor diário das Cobranças, à data de cobrança
2. Registo do valor diário do Depósito de Cobranças, à data de movimento
3. Afectação, por receita, do valor diário das Cobranças obtidas por DUC, à data de cobrança
4. Afectação, por receita, do valor diário das Cobranças não obtidas por DUC, à data de cobrança
5. Registo do valor das Devoluções de Cobranças (valor negativo), à data de cobrança
6. Registo do valor da Devolução de Cheques (valor negativo), à data de movimento

De acordo com este circuito, as contas com códigos iniciados por 0258072 e 0258077 foram criadas para registar a cobrança diariamente obtida (1) até esta ser afecta às respectivas contas destinatárias de Receita de Terceiros ou do Estado (3 e 4). Este circuito prevê ainda a anulação de cobranças (5) por invalidez do respectivo meio de pagamento (cheque) e a anulação do depósito dessas cobranças (6).

A fonte de alimentação deste circuito é a informação contida em Ficheiros de Contabilização enviados para o SGT pelo SCE como resultado do controlo exercido por este sistema para validar a informação contida nos Ficheiros de Cobrança (CBE) e de Extractos (EXE) diária e respectivamente provenientes dos serviços cobradores e das entidades bancárias onde se encontram domiciliadas as contas receptoras dos fundos obtidos por esses serviços cobradores. Nos ficheiros CBE é registada a informação relativa às operações (1), (3), (4) e (5) indicadas no quadro anterior e nos ficheiros EXE é registada a informação relativa às operações (2) e (6).

Contabilização do exercício da função de caixa por serviços da DGAIEC

O quadro seguinte sintetiza a movimentação relativa ao exercício da função de caixa por serviços da DGAIEC que foi registada na Contabilidade de 2006, através de 7.015 débitos e 8.536 créditos em 30 contas com código iniciado por 01101, de 8.619 débitos e 6.285 créditos em 33 contas iniciadas por 01221 e de 7.268 créditos e 16.861 débitos em 30 contas iniciadas por 0258077.

Quadro VIII.10 – Contabilização do exercício da função de caixa por serviços da DGAIEC

(em euros)

Contas	Designação da Conta	Saldo Inicial	Movimentação		Saldo Final
		Devedor - Credor	Débito	Crédito	Devedor - Credor
01101	Caixas - DGAIEC	3 304 351,40	7 431 922 741,50	7 429 005 649,38	6 221 443,52
01221	Contas Receptoras de Caixas - DGAIEC	410 214 414,67	7 428 789 951 15	7 296 025 088,66	542 979 277,16
0258077	Cobranças de Caixas - DGAIEC	0,00	7 432 159 687,66	7 432 177 399,87	-17 712,21

Da análise da informação sintetizada neste quadro resultam ainda as observações seguintes:

- ◆ Desta movimentação resultaram saldos finais devedores (44) ou nulos (19) para as 63 contas de disponibilidades e saldos finais nulos para 29 das contas de valores a regularizar. Detectou-se porém saldo final credor no valor de € 17.712,21 para a conta n.º 0258077115 relativa à Alfândega de Aveiro. Analisada a movimentação desta conta verificou-se que tal saldo se ficou a dever ao débito negativo do referido montante que foi registado em 16 de Janeiro de 2007, com data-valor de 29 de Dezembro de 2006 e descritivo de “Devoluções de Cobranças”.

Note-se que a cobrança cujo meio de pagamento (cheque) se vier a revelar inválido dá origem aos movimentos identificados no circuito como (5) e (6) em que a data-valor do primeiro (devolução da cobrança) é a da cobrança e, por isso, anterior à data-valor do segundo (devolução do cheque) que é a data do movimento bancário correspondente. O saldo credor da conta n.º 0258077115 resultou assim da anulação de cobrança obtida em 2006 cuja anulação do depósito do respectivo meio de pagamento (cheque) só se verificou em 2007.

- ◆ Segundo o circuito previamente descrito, o valor creditado nas Cobranças de Caixas – DGAIEC deve ser igual ao debitado nas Caixas – DGAIEC abatido da diferença entre o valor creditado nessas Caixas e o debitado nas Contas bancárias Receptoras dessas Caixas (devido à devolução de cheques).

Porém, esta equação não se verifica para os valores movimentados em 2006 pois o valor creditado como Cobranças de Caixas – DGAIEC é superior em € 470.356,60. A divergência apurada por este controlo global indicia a existência de movimentos não previstos no circuito ou de incorrecções.

Para se avaliar a aderência da contabilização ao respectivo circuito e identificar os movimentos não aderentes, a movimentação das contas iniciadas por 011, 01221 e 0252077 foi discriminada, por Diário e descritivo dos movimentos, conforme se apresenta no quadro seguinte para as contas de Cobranças de Caixas – DGAIEC.



Quadro VIII.11 – Movimentação das contas de Cobranças de Caixas – DGAIEC por Diário e descritivo

Diário e descritivo da movimentação	Soma de Débitos (em euros)	Soma de Créditos (em euros)	Número de registos a Débito	Número de registos a Crédito
Diário 80 – Cobranças c/ origem caixas / IC	8 390 831 032,42	8 392 755 122,11	16 686	6 978
Diário 80 – Devolução de Cheques		-268 363 382,48		123
Diário 80 – Devoluções de Cobranças	-128 502,29		6	
Diário 84 – Cobranças c/ origem caixas / IC	6 794,68	6 794,68	3	1
Diário 84 – Devolução de Cheques		-20 230 245,78		15
Diário 84 – Devoluções de Cobranças	-109 850,19		7	
Diário 84 – Regularização de Devolução de Cheques		287 724 313,66		108
Diário 7 – Movimento Escritural	2 179 074,98		37	
Diário 6 – Estorno	-306 399 363,13	-305 406 700,98	9	6
Diário 6 – Regularização		6 864,80		1
Diário 4 – DV	-315 791,79		12	
Diário 4 – Estorno	-655 773 877,00	-655 015 072,38	41	16
Diário 4 – Movimento Escritural	1 863 283,19	-9 011,95	25	1
Diário 4 – Regularização	6 886,79	708 718,19	35	19
Total	7 432 159 687,66	7 432 177 399,87	16 861	7 268

A análise dos resultados obtidos com o cruzamento da informação apurada para os 3 conjuntos de contas justifica as observações seguintes:

- ◆ O registo da movimentação nas contas de Cobranças decorreu de 18 de Janeiro de 2006 a 30 de Março de 2007, tendo sido registadas operações com data-valor entre 2 de Janeiro e 29 de Dezembro de 2006;

Verificou-se que 202 dos 24.129 registos não foram objecto de contabilização automática pois não foram efectuados nos Diários 80 e 84, mas nos Diários 7, 6 e 4. Esta contabilização manual representou 10% do valor movimentado por estas contas, em termos absolutos;

Verificou-se que 283 dos registos foram objecto de contabilização intempestiva pois foram efectuados nos Diários 4 e 84, tendo o diferimento da data de registo face à respectiva data-valor variado entre 14 e 391 dias. Esta contabilização representou 8,4% do valor movimentado por estas contas, em termos absolutos;
- ◆ Os Diários 4 e 84 não distinguem os movimentos que correspondem a informação original intempestiva dos que são efectivamente alterações. Neste último caso, continua sem ser indicada a referência ao movimento original a alterar para todos os movimentos do Diário 84 e para uma parte substancial dos movimentos do Diário 4;
- ◆ Os descritivos utilizados na contabilização automática permitiam testar a aplicação do respectivo circuito. O descritivo “Cobranças c/ origem caixas / IC” devia corresponder, a crédito, aos movimentos identificados no circuito como (1) e, a débito, aos identificados como (3) e (4). O descritivo “Devolução de Cheques” devia corresponder aos movimentos identificados como (6). O descritivo “Devoluções de Cobranças” devia corresponder aos movimentos identificados como (5). Esta correspondência devia ser extensiva aos descritivos utilizados para a regularização destes movimentos;
- ◆ Os descritivos utilizados na contabilização manual já não permitiam testar a aplicação do respectivo circuito, devido ao seu âmbito genérico. Os descritivos “Estorno” e “Regularização”

deviam ter sido associados ao descritivo dos movimentos a corrigir ou regularizar, tal como se verificou na contabilização automática, por exemplo, no caso da “Regularização de Devolução de Cheques”. Por sua vez, o descritivo “Movimento Escritural” é redundante porque o código das contas movimentadas permite identificar se o movimento é ou não escritural. Já o descritivo “DV” (utilizado de forma aleatória para movimentos diversos) nem sequer devia ter sido admitido por não ser perceptível;

- ◆ Os valores debitados no Diário 7 com o descritivo de “Movimento Escritural” foram anulados por valores simétricos (negativos) que foram debitados no Diário 4 com os descritivos “DV” ou “Estorno”. Neste último caso, os valores correspondiam a cobranças com data-valor incorrecta (31 de Janeiro de 2006) e voltaram a ser debitados no Diário 4 com a data-valor corrigida (para 2 de Janeiro de 2006) mas com o descritivo “Movimento Escritural” quando deveria ter sido utilizado o dos movimentos identificados no circuito como (4);
- ◆ O descritivo de “Movimento Escritural” foi incorrectamente utilizado para o valor negativo creditado no Diário 4 (a contrapartida deste registo foi debitada numa conta de disponibilidades) uma vez que se tratou de uma regularização de cobranças;
- ◆ O valor creditado no Diário 6 com o descritivo de “Regularização” tinha por contrapartida valor simétrico (negativo) creditado na respectiva Caixa. Este movimento revelou-se inconsistente face às operações definidas pelo circuito, pois enquanto o acréscimo nas Cobranças se devia à anulação de devolução de cheques, o abate nas saídas da Caixa devia corresponder à anulação de depósito de cobranças. A inconsistência era expressa pelo facto de registos do mesmo movimento serem relativos a operações identificadas pelo circuito como distintas;
- ◆ Foram detectados 19 movimentos do Diário 4 com o descritivo de “Regularização” em situação idêntica à do movimento do Diário 6, previamente reportado como não aderente às operações definidas pelo circuito, ao apresentarem valores creditados em contas iniciadas por 0258077 por contrapartida de valores simétricos (negativos) creditados nas respectivas Caixas.

O impacto definitivo desta movimentação (excluindo 3 dos movimentos que foram objecto de estorno e incluindo o movimento do Diário 6) correspondeu à anulação de depósitos de cobrança no valor de € 677.984,99 por contrapartida do acréscimo deste valor às cobranças obtidas.

Analisada esta inconsistência apurou-se que a mesma teve origem em operações identificadas pelo circuito como (6) e relativas à anulação do depósito de cobranças por invalidez do respectivo meio de pagamento, as quais são registadas através de débitos negativos nas contas bancárias iniciadas por 01221 e créditos negativos nas correspondentes contas iniciadas por 0258077, com o descritivo de “Devolução de Cheques”.

Neste caso, verificou-se que a respectiva cobrança não chegou a ser objecto de anulação porque a invalidez do meio de pagamento veio a ser suprida¹. Este facto deveria ter sido objecto de registos simétricos aos efectuados para a devolução de cheques através de movimentos com o descritivo de “Regularização de Devolução de Cheques”, tal como se verificou para 108 movimentos registados no Diário 84 como relativos à regularização de cheques devolvidos no valor de € 287.724.313,66. Em vez disso, a contabilização automática registou débitos nas contas bancárias por contrapartida de créditos nas respectivas Caixas, associados ao descritivo

¹ A regularização da falta de pagamento de cheque encontra-se prevista no artigo 1.º-A do Regime Jurídico do Cheque sem Provisão aprovado pelo Decreto-Lei n.º 454/91, de 28 de Dezembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 316/97, de 19 de Novembro, pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 83/2003, de 24 de Abril, e pela Lei n.º 48/2005, de 29 de Agosto.



de “Depósito de Cobranças”, quando neste contexto tais movimentos só podiam significar o depósito do valor regularizado por intervenção da respectiva Caixa, operação que aliás o circuito de contabilização não contempla.

Finalmente, foram efectuados os movimentos reportados como inconsistentes porque associados aos depósitos previamente referidos produzem resultado similar ao obtido com a regularização da devolução de cheques. Deve realçar-se no entanto que o facto do registo destes depósitos não ter sido objecto de “Estorno” mas sim de “Regularização” confirma a sua efectiva realização.

Estando as Caixas do Tesouro sujeitas, nos termos das normas aprovadas pela Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro, ao princípio da abrangência que impõe o registo pelos respectivos valores de todos os movimentos de fundos efectivamente realizados, a regularização de um meio de pagamento inválido deve ser registada por débito e crédito da Caixa sempre que nesta se verificar o recebimento do meio de pagamento para regularizar a situação e o consequente depósito.

Nestas circunstâncias, creditar a Caixa por valor negativo significa anular o registo do depósito do valor regularizado para compensar o facto de não ter sido registado o seu recebimento com a justificação de não se tratar de nova cobrança mas da regularização do meio de pagamento de uma cobrança já registada. Ora, a omissão destas duas operações infringe o princípio da abrangência.

Para tal não suceder, a Caixa tem de ser debitada pelo referido recebimento (por contrapartida de crédito na conta de Cobranças dessa Caixa) e creditada pelo respectivo depósito (por contrapartida de débito na Conta bancária Recebedora dessa Caixa).

Estes movimentos devem ser contemplados no respectivo circuito de contabilização podendo ser associados a descritivos de “Regularização de Devolução de Cheques por Caixa” e de “Depósito da Regularização de Devolução de Cheques por Caixa”, respectivamente, uma vez que não se trata de receber nem depositar cobranças.

Os movimentos reportados como inconsistentes não deveriam ter sido registados nem mesmo se o depósito dos valores regularizados tivesse sido directamente efectuado nas contas bancárias. Neste caso, os movimentos indevidamente registados com o descritivo de “Depósito de Cobranças” deviam ter sido objecto de estorno e substituídos por movimentos similares aos registados no Diário 84 com o descritivo de “Regularização de Devolução de Cheques”;

- ◆ As situações reportadas nas observações anteriores prejudicaram o controlo tempestivo da movimentação, nomeadamente, quanto à avaliação da sua aderência ao circuito de contabilização definido para o efeito e à identificação de movimentos não aderentes;
- ◆ Nestas circunstâncias, foi necessário efectuar a análise detalhada da movimentação nas contas iniciadas por 011 (a débito e a crédito), 01221 (a débito) e 0258077 (a crédito) para avaliar a aderência às operações de cobrança (identificando os movimentos assinalados no circuito como 1), depósito de cobrança (2) e devolução de cheques (6);

Através deste teste foram detectados 90 registos não aderentes às referidas operações pelo facto das respectivas contrapartidas terem sido efectuados em contas não contempladas no circuito, nomeadamente, de alcances (2), de valores por regularizar afectos a Caixas – DGAIEC e respectivas contas bancárias recebedoras (70), de valores cobrados por Caixas – DGCI (12) e de receitas públicas (6). Estes movimentos foram objecto de contabilização manual nos Diários 4 (65) e 6 (25);

- ◆ A movimentação entre as contas n.º 01101305 e n.º 0122172 relativas à Alfândega do Jardim do Tabaco revelou que, até 8 de Setembro de 2006, esta Caixa foi indevidamente creditada por contrapartida da movimentação debitada na conta n.º 0122181 (conta bancária recebedora da conta n.º 01101075), situação que só veio a ser objecto de “Estorno” através de contabilização manual (no Diário 4) em Outubro de 2006, com data-valor do final de cada mês. O período de subsistência desta incorrecção (mais de 8 meses) e a forma como foi corrigida (substituindo registos diários por registos mensais) coloca seriamente em causa a tempestividade do controlo exercido sobre esta movimentação;
- ◆ O valor das Cobranças obtidas por Caixas – DGAIEC (operação 1) foi de € 7.431.922.741,50, o do Depósito de Cobranças (operação 2) foi de € 7.429.005.649,38 e o da Devolução de Cheques (operação 6) não regularizados foi de € 191.329,61. Como já se referiu foram regularizados, com intervenção das respectivas Caixas através de operações não contempladas pelo circuito, cheques no valor de € 677.984,99. O valor a afectar a Receitas (operações 3 e 4) e o das Devoluções de Cobranças (operação 5) não regularizadas foram inferiores em € 17.712,21, respectivamente, ao das Cobranças e ao da Devolução de Cheques não regularizados, devido à situação já reportada para justificar o saldo final credor da conta n.º 0258077115 relativa à Alfândega de Aveiro;

Aos valores creditados nas Cobranças de Caixas (em contas iniciadas por 0258077) não foram repercutidas deduções efectuadas ao valor debitado nessas Caixas, através de estornos no valor de € 395.554,94 (por este não ter sido obtido em Caixas – DGAIEC mas em Caixas – DGCI por conta de cobranças afectas a serviços da DGAIEC) e de regularizações no valor de € 50.433,04 directamente aplicadas às contas de receita.

Para além da devolução de cheques, o valor debitado nas contas bancárias foi inferior ao creditado nas Caixas devido à existência de valores por regularizar (no montante líquido de € 4.636,05) e de valores em falta (alcances) na Alfândega de Braga (no valor de € 19.192,57) e na Alfândega do Jardim do Tabaco (no valor de € 540).

As situações previamente referidas determinaram a divergência apurada pelo controlo global sobre o valor creditado nas Cobranças de Caixas – DGAIEC e expressa pelo facto deste valor exceder em € 470.356,60 o resultante da aplicação das regras de movimentação relativas às operações de cobrança, depósito dessa cobrança, devolução de cheques e respectivas regularizações.

As divergências face à aplicação do circuito de contabilização correspondem a irregularidades (valores por regularizar e em falta) ou a incorrecções decorrentes da infracção do princípio da abrangência na movimentação das Caixas (pela omissão do registo das operações relativas à regularização da devolução de cheques), da sobrevalorização dos valores movimentados nas contas de Cobranças das Caixas e da utilização de descritivos genéricos ou inadequados.

Contabilização do exercício da função de caixa por serviços da DGCI

O quadro seguinte sintetiza a movimentação relativa ao exercício da função de caixa por serviços da DGCI que foi registada na Contabilidade de 2006 através de 96.891 débitos e 112.744 créditos em 381 contas com código iniciado por 015, de 117.163 débitos e 82.580 créditos em 389 contas iniciadas por 01226 e de 104.827 créditos e 883.944 débitos em 381 contas iniciadas por 0258072.

Nesta movimentação tem ainda de ser considerado o circuito contabilístico relativo à negociação de cheques sobre o estrangeiro entregues para pagamento de impostos nas secções de tesouraria dos serviços de finanças.



Este circuito foi objecto de análise específica no âmbito da Auditoria a Operações de Tesouraria de 2005¹ e incide sobre o depósito de cheques a sacar sobre instituições de crédito localizadas em qualquer Estado membro da União Europeia ou no espaço económico europeu.

Desde a data em que estes cheques são remetidos para o Tesouro até à data em que o valor resultante da sua negociação é depositado na conta bancária prevista para o efeito (n.º 0122709), a detenção destes cheques é imputada a contas de disponibilidades com código iniciado por 0160203. A entrada e a saída de fundos nestas contas por contrapartida, respectivamente, de crédito das Caixas – DGCI e débito da conta bancária n.º 0122709 são, em regra, objecto de contabilização manual no Diário 8.

Em 2006, esta movimentação abrangeu 137 contas de cheques a cobrar sobre o Estrangeiro, nas quais foram efectuados 377 registos a débito e 377 a crédito.

Por sua vez, a cobrança obtida desta forma em 2006 já foi abrangida pelo circuito de contabilização automática do exercício da função de caixa por serviços da DGCI, o que não tinha sucedido em 2005 por nesse ano ainda não ter sido possível implementar esse circuito e começar a movimentar as contas com código iniciado por 0258072.

Quadro VIII.12 – Contabilização do exercício da função de caixa por serviços da DGCI

(em euros)

Contas	Designação da Conta	Saldo Inicial	Movimentação		Saldo Final
		Devedor - Credor	Débito	Crédito	Devedor - Credor
015	Caixas - DGCI	215 935 493,17	17 353 516 401,31	17 324 994 560,00	244 457 334,48
01226	Contas Receptoras de Caixas - DGCI	252 245 071,06	17 310 711 239,30	17 291 312 081,17	271 644 229,19
0160203	Cheques a cobrar sobre o Estrangeiro	47 530,69	3 542 397,03	3 533 305,49	56 622,23
0258072	Cobranças de Caixas - DGCI	0,00	17 337 334 743,14	17 338 092 844,53	-758 101,39

Da análise da informação sintetizada neste quadro resultam ainda as observações seguintes:

- ◆ Desta movimentação resultaram saldos finais devedores (761) ou nulos (9) para as 770 contas de disponibilidades e saldos finais nulos para 271 das contas de valores a regularizar. Detectaram-se porém saldos finais credores no valor de € 765.666,74 para 100 das restantes contas de Cobranças de Caixas e saldos finais devedores no valor de € 7.565,35 para as outras 10;
- ◆ Por apresentar o maior saldo credor (€ 81.372,08), foi analisada a movimentação da conta n.º 0258072040353, relativa à secção de tesouraria do Serviço de Finanças de Barcelos, tendo-se verificado que este saldo se ficou a dever a 7 débitos negativos registados em 12 e 16 de Janeiro de 2007, com data-valor de 27, 28 e 29 de Dezembro de 2006 e descritivo de “Devoluções de Cobranças”;

Recorde-se que a cobrança por meio de cheque que se vier a revelar inválido dá origem à devolução desse cheque e à anulação da respectiva cobrança em que a data-valor da segunda é a da própria cobrança e, por isso, anterior à data-valor da primeira que é a data do movimento bancário correspondente. O saldo credor da conta n.º 0258072040353 resultou assim da

¹ Relatório de Auditoria n.º 43/2006 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

anulação de cobranças obtidas em 2006 cuja anulação do depósito do respectivo meio de pagamento (cheque) só se verificou em 2007;

- ◆ Por apresentar o maior saldo devedor (€ 2.637,17), foi analisada a movimentação da conta n.º 0258072131325, relativa à secção de tesouraria do Serviço de Finanças de Ansião, tendo-se verificado que este saldo se ficou a dever a 1 crédito negativo registado em 21 de Dezembro de 2006, com data-valor de 19 de Dezembro do mesmo ano e descritivo de “Devolução de Cheques”;

Verificou-se que a regularização desta devolução de cheques veio a ser creditada na referida conta, com data-valor de 9 de Janeiro de 2007 e descritivo de “Regularização”, dentro do prazo legal previsto para a regularização da falta de pagamento de cheque (30 dias consecutivos a partir da notificação do sacador pela instituição de crédito que deverá ocorrer assim que verificada a falta de pagamento a regularizar).

Porém, este movimento só foi registado em 11 de Julho de 2007 e constituiu assim um exemplo claro de intempestividade da contabilização e do controlo exercido sobre a mesma, uma vez que o facto de a regularização não ter sido registada até ao final do prazo para o efeito, deveria desde logo implicar a confirmação dessa falta, caso em que a correspondente cobrança teria de ser anulada com data-valor de 2006;

- ◆ Segundo o circuito previamente descrito, o valor creditado nas Cobranças de Caixas – DGCI deve ser igual ao debitado nas Caixas – DGCI abatido da diferença entre o valor creditado nessas Caixas e o debitado nas Contas bancárias Receptoras dessas Caixas e nas de Cheques a cobrar sobre o Estrangeiro (devido à devolução de cheques);

Porém, esta equação não se verifica para os valores movimentados em 2006 pois o valor creditado como Cobranças de Caixas – DGCI é inferior em € 4.682.633,11. A divergência apurada por este controlo global indicia a existência de movimentos não previstos no circuito ou de incorrecções.

Para se avaliar a aderência da contabilização ao respectivo circuito e identificar os movimentos não aderentes, a movimentação das contas iniciadas por 015, 01226, 0160203 e 0252072 foi discriminada, por Diário e descritivo dos movimentos, conforme se apresenta no quadro seguinte para as contas de Cobranças de Caixas – DGCI.



Quadro VIII.13 – Movimentação das contas de Cobranças de Caixas – DGCI por Diário e descritivo

Diário e descritivo da movimentação	Soma de Débitos (em euros)	Soma de Créditos (em euros)	Número de registos a Débito	Número de registos a Crédito
Diário 80 – Cobranças c/ origem caixas / IC	17 350 520 367,89	17 350 525 960,25	874 688	94 205
Diário 80 – Devolução de Cheques		-217 788 449,65		5 590
Diário 80 – Devoluções de Cobranças	-13 699 064,20		5 346	
Diário 80 – Regularização de Cobranças c/ origem caixas / IC	-307 892,42	-307 892,42	32	32
Diário 80 – Regularização de Devolução de Cheques		410 043,14		11
Diário 84 – Cobranças c/ origem caixas / IC	7 255 056,42	7 259 391,56	2 107	1 970
Diário 84 – Devolução de Cheques		-8 018 539,75		889
Diário 84 – Devoluções de Cobranças	-2 503 512,37		1 187	
Diário 84 – Regularização de Cobranças c/ origem caixas / IC	-1 381 220,94	-1 385 556,08	515	516
Diário 84 – Regularização de Devolução de Cheques		193 664 698,13		195
Diário 8 – Anulação de cobrança de cheque sobre o Estrangeiro		-130 000,00		1
Diário 6 – Devolução de Cheques		1 151,00		1
Diário 6 – Estorno	-190 392,18	-190 392,18	4	2
Diário 6 – Regularização		144 059,18		10
Diário 4 – Anulação de cobrança de cheque sobre o Estrangeiro		-26 828,53		10
Diário 4 – Devolução de Cheque sobre o Estrangeiro		-99,83		1
Diário 4 – Devolução de Cheques	-3 351,41	-222,25	5	1
Diário 4 – Estorno	-2 448 876,30	-2 747 420,27	40	55
Diário 4 – Movimento em Falta no Ficheiro de Extractos (EXE)		1 251,00		2
Diário 4 – Regularização	93 628,65	16 681 691,23	20	1 336
Total	17 337 334 743,14	17 338 092 844,53	883 944	104 827

A análise dos resultados obtidos com o cruzamento da informação apurada para os 4 conjuntos de contas justifica as observações seguintes:

- ◆ O registo da movimentação nas contas de Cobranças decorreu de 4 de Janeiro de 2006 a 24 de Maio de 2007, tendo sido registadas operações com data-valor entre 2 de Janeiro e 29 de Dezembro de 2006;

Para movimentar estas contas foram efectuados 988.771 registos, mais de metade (56,2%) do total de registos da movimentação anual mas que apenas representaram 0,59% do correspondente valor movimentado, em termos absolutos.

Verificou-se que 1.488 dos registos não foram objecto de contabilização automática pois não foram efectuados nos Diários 80 e 84, mas nos Diários 8, 6 e 4. Esta contabilização manual representou apenas 0,06% do valor movimentado por estas contas, em termos absolutos.

Verificou-se que 8.849 dos registos foram objecto de contabilização intempestiva pois foram efectuados nos Diários 4 e 84, tendo o diferimento da data de registo face à respectiva data-valor variado entre 15 e 497 dias. Esta contabilização representou apenas 0,69% do valor movimentado por estas contas, em termos absolutos;

- ◆ À presente movimentação são extensivas as observações já efectuadas sobre os Diários 4 e 84, a possibilidade de testar o circuito através dos descritivos utilizados na contabilização automática e a dificuldade em o fazer através dos descritivos utilizados na contabilização manual. As situações que foram objecto destas observações prejudicaram o controlo

tempestivo da movimentação, nomeadamente, quanto à avaliação da sua aderência ao circuito de contabilização definido para o efeito e à identificação de movimentos não aderentes;

- ◆ Nestas circunstâncias, foi necessário efectuar a análise detalhada da movimentação nas contas iniciadas por 015 (a débito e a crédito), 01226 (a débito), 0160203 (a débito) e 0258072 (a crédito) para avaliar a aderência às operações de cobrança (identificando os movimentos assinalados no circuito como 1), depósito de cobrança e cheques sobre o estrangeiro a cobrar (2), devolução de cheques e anulação de cobrança de cheques sobre o estrangeiro (6);

Através deste teste foram detectados 4.236 registos não aderentes às referidas operações e, por contrapartida destes registos, foram identificados mais 1.668 não aderentes por terem sido efectuados a crédito de contas iniciadas por 01226 (2 registos), a débito de iniciadas por 0258072 (12) e em contas não previstas no circuito, nomeadamente, de alcances (5), de valores por regularizar afectos a Caixas – DGCI (26) e respectivas contas bancárias receptoras (1.478), cobranças (118) ou outros (11) e de receitas públicas e resultados de operações financeiras (16). Estes 5.904 registos foram objecto de contabilização manual nos Diários 4 (5.770), 6 (132) e 8 (2).

- ◆ Foram detectados 1.205 movimentos no Diário 4 com o descritivo de “Regularização” em situação idêntica à dos previamente reportados como não aderentes às operações definidas pelo circuito, ao apresentarem valores creditados em contas iniciadas por 0258072 por contrapartida de valores simétricos (negativos) creditados nas respectivas Caixas;

O impacto definitivo desta movimentação (excluindo os movimentos que foram objecto de estorno e incluindo as restantes regularizações em sentido inverso ou no mesmo sentido mas com outro descritivo) correspondeu à anulação de depósitos de cobrança no valor de € 16.179.602,64 por contrapartida do acréscimo deste valor às cobranças obtidas.

As observações efectuadas sobre a regularização da devolução de cheques no âmbito da análise à contabilização do exercício da função de caixa por serviços da DGAIEC, designadamente sobre a infracção do princípio da abrangência, são extensivas à presente movimentação nos casos em que essa regularização tenha sido efectuada por intervenção de Caixas – DGCI através de operações não registadas nem contempladas pelo circuito;

- ◆ Com o descritivo de “Regularização” foram detectados nos Diários 6 e 4 mais 8 movimentos não aderentes, ao apresentarem valores creditados na conta n.º 0258012 relativa a “Outros Valores a Regularizar” por contrapartida de valores simétricos (negativos) creditados em Caixas – DGCI;

O impacto global desta movimentação (excluindo o registo de maior valor que foi objecto de estorno) correspondeu à anulação de depósitos de cobrança no valor de € 5.218.749,07 por contrapartida da afectação deste valor à referida contas de valores a regularizar;

A análise desta situação revelou que a mesma teve origem (à excepção de 2 movimentos no valor de apenas € 103,91) na transferência de valores excessivos de contas bancárias receptoras de Caixas para a conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal, as quais vieram a ser compensadas pela devolução dos excessos através de transferências em sentido inverso.

Como contrapartida destas devoluções foi debitada a conta n.º 0258012 tendo a entrada dos montantes devolvidos sido debitada nas respectivas contas bancárias receptoras com o incorrecto descritivo de “Depósito de Cobranças” e por indevida contrapartida de crédito dos mesmos valores nas correspondentes Caixas quando estas, obviamente, não os tinham depositado. Cinco dos movimentos não aderentes foram então registados para regularizar a movimentação a crédito destas Caixas e a débito da conta n.º 0258012.



Verifica-se assim que operações não previstas pelo circuito, neste caso, transferências da conta do Tesouro no Banco de Portugal para contas bancárias receptoras de Caixas – DGCI, foram indevidamente assimiladas pela contabilização automática a operações contempladas pelo circuito, neste caso, depósito de cobranças em contas bancárias receptoras de caixas do Tesouro, por contrapartida, de saídas de fundos dessas caixas.

A não aderência dos movimentos registados para anulação destas inexistentes saídas de fundos das caixas ficou a dever-se à falta de correcção do descritivo das entradas de fundos nas contas bancárias que deveria ter sido alterado para não infringir o princípio da substância sobre a forma a que se encontra sujeito o registo das operações de tesouraria, nos termos das normas aprovadas pela Portaria n.º 994/99.

É ainda de referir que o estorno do movimento não aderente de maior valor (€ 67.548.603) ficou a dever-se ao facto da anulação da inexistente saída de fundos da Caixa n.º 015050485 ter sido previamente registada no Diário 80. Note-se, porém, que esta anulação eliminou igualmente a efectiva entrada de fundos na conta bancária n.º 01226990, por transferência da conta do Tesouro no Banco de Portugal (que tinha sido indevidamente assimilada a depósito de cobranças).

Por sua vez, o valor a regularizar previamente debitado na conta n.º 0258012 veio a ser regularizado por contrapartida de crédito negativo na referida conta bancária o que equivale à eliminação da efectiva saída de fundos desta conta, pela transferência inicial do valor em excesso para a conta do Tesouro no Banco de Portugal.

A conjugação dos movimentos descritos traduziu-se pela omissão de operações efectivamente realizadas o que infringe o princípio da abrangência a que se encontra sujeito o registo das operações de tesouraria, nos termos das normas aprovadas pela Portaria n.º 994/99;

- ◆ Foram detectados movimentos não aderentes devido a erros na contabilização manual que ficaram por corrigir. Foi o caso de 6 regularizações de cobranças que foram debitadas no Diário 4 para deduzir € 27.250,42 a Caixas – DGCI, por contrapartida do acréscimo do mesmo valor a débito de contas iniciadas por 0258072 quando deveria ter sido deduzido a crédito. Também uma regularização e um estorno de depósito de cobranças foram creditados no Diário 4 para deduzir € 1.710,49 a Caixas – DGCI, por contrapartida do acréscimo do mesmo valor a crédito das respectivas contas bancárias receptoras quando deveria ter sido deduzido a débito;
- ◆ O valor das Cobranças obtidas por Caixas – DGCI (operação identificada no circuito como 1) foi de € 17.353.516.400,76, o do Depósito de Cobranças (operação 2) foi de € 17.321.425.101,73, o dos Cheques a Cobrar sobre o Estrangeiro (operação similar a 2) foi de € 3.569.457,72, o da Devolução de Cheques (operação 6) não regularizados foi de € 15.265.270,86 e o da Anulação de Cobrança de Cheques sobre o Estrangeiro (operação similar a 6) foi de € 157.060,69. Como já se referiu foram regularizados, com intervenção das respectivas Caixas através de operações não contempladas pelo circuito, cheques no valor de € 16.179.602,64;

Aos valores creditados nas Cobranças das Caixas (em contas iniciadas por 0258072) não foram repercutidas deduções aos valores debitados nessas Caixas, como foi o caso já referido de regularizações no valor de € 27.250,42 que em vez de deduzidas a crédito foram acrescidas a débito nas Cobranças e foi ainda o caso de regularizações no valor de € 13.094,71 que foram directamente efectuadas em contas de receita. No mesmo sentido, € 2.961,48 creditados nas Caixas também foram acrescidos a débito em vez de deduzidos a crédito nas Cobranças.

Em sentido contrário, não foram acrescidos ao crédito das Cobranças € 44.531,29 debitados nas Caixas, por terem sido creditados na conta n.º 0258083 relativa à “Regularização de

Receitas Cobradas por Caixas do Tesouro” nem € 130.000 debitados na conta n.º 0160203073824 para regularizar a devolução de um cheque sobre o estrangeiro, uma vez que, por contrapartida, foi creditada a conta n.º 0258061 relativa a “Outros Valores a Regularizar – Cheques”.

Para além da devolução de cheques, o valor debitado nas contas bancárias foi inferior ao creditado nas Caixas devido à existência de valores por regularizar (no montante líquido de € 600.508,08) e de valores em falta (alcances) nas Secções de Tesouraria dos Serviços de Finanças de Góis (€ 53.263,50), da Amadora – 1 (€ 12.200) e do Porto – 3 (€ 3.079,55).

Em sentido contrário, o valor debitado nas contas bancárias excede o creditado nas Caixas em € 5.218.749,07 devido às transferências provenientes da conta do Tesouro no Banco de Portugal que já foram objecto de análise e excede ainda em € 1.710,49 devido, como já se referiu, ao estorno e à regularização de depósito de cobranças que em vez de deduzidos a débito foram acrescidos a crédito de contas bancárias.

As situações previamente referidas determinaram a divergência apurada pelo controlo global sobre o valor creditado nas Cobranças de Caixas – DGCI e expressa pelo facto deste valor ser inferior em € 4.682.633,11 o resultante da aplicação das regras de movimentação relativas às operações de cobrança, depósito dessa cobrança, devolução de cheques e respectivas regularizações.

As divergências face à aplicação do circuito de contabilização correspondem a irregularidades (valores por regularizar e em falta), ou a incorrecções decorrentes da infracção dos princípios da abrangência e da substância sobre a forma na movimentação de Caixas (pela omissão do registo de operações relativas à regularização da devolução de cheques) e de contas bancárias receptoras de Caixas (pela omissão do registo de operações relativas à regularização de transferências para a conta do Tesouro no Banco de Portugal ou pelo seu registo como depósito de cobranças), da sobrevalorização dos valores movimentados nas contas de Cobranças das Caixas e da utilização de descritivos genéricos ou inadequados.

8.2.3.2 – Movimentação com menor fiabilidade tempestiva

Atraso na contabilização superior a 75 dias

Para avaliação específica da movimentação com menor fiabilidade tempestiva foram seleccionados os movimentos cuja data de registo excedia em mais de 75 dias o final do período de contabilização (determinado pelo artigo 42.º do RTE) associado à respectiva data-valor.

O quadro seguinte sintetiza a movimentação registada no Diário 84 (cujo âmbito é a contabilização automática intempestiva) com o referido desfasamento, por descritivo, valor absoluto movimentado e número de registos. Esta amostra representa 21,3% do valor absoluto movimentado e 25,1% dos registos neste Diário.

Os descritivos associados à movimentação seleccionada revelam que a quase total incidência do maior atraso na contabilização automática é na área relativa ao exercício da função de caixa por serviços da DGAIEC e da DGCI.



Quadro VIII.14 – Movimentação no Diário 84 com atraso na contabilização superior a 75 dias

Descritivo da movimentação	Valor absoluto (em euros)	Peso Relativo	Número de registos	Peso Relativo
Regularização de Depósito de Cobranças	721 485 708,60	56,6%	1 170	13,4%
Regularização de Devolução de Cheques	263 938 735,18	20,7%	292	3,3%
Depósito de Cobranças	202 663 559,22	15,9%	374	4,3%
Devolução de Cheques	46 868 370,44	3,7%	438	5,0%
Cobranças c/ origem caixas / IC	28 882 786,42	2,3%	4 290	49,0%
Regularização entre contas	5 732 678,50	0,4%	262	3,0%
Regularização de cobranças c/ origem caixas / IC	5 720 470,80	0,4%	1 790	20,5%
Outros	213 598,04	0,0%	132	1,5%
Total da Amostra	1 275 505 907,20	100,0%	8 748	100,0%

É também de assinalar o peso relativo da movimentação associada a descritivos relativos a informação original (21,9% do valor absoluto e 59,7% dos registos efectuados no Diário 84), com particular realce para o valor absoluto do Depósito de Cobranças (15,9%) e para o número de registos de Cobranças (49%). Esta situação revela que a intempestividade não foi um problema exclusivo do controlo exercido sobre a contabilização automática mas afectou de forma significativa a própria contabilização ao ponto de mais de um quinto do valor absoluto movimentado e quase três quintos dos registos efectuados no Diário 84 corresponderem a movimentos originais com atraso na contabilização superior a 75 dias.

Como já se referiu na parte do ponto 8.2.2.2 relativa ao Diário 84, esta menor fiabilidade tempestiva ficou a dever-se, segundo a DGT, a constrangimentos relacionados com a implementação do processo de automatização das cobranças obtidas pelos serviços com função de caixa e respectivos depósitos. Os dados revelam que o foco deste problema esteve na informação a disponibilizar pelas instituições de crédito relativamente ao depósito de cobranças e à devolução de cheques registados nas contas bancárias receptoras dos fundos obtidos pelos serviços da DGAIEC e da DGCI com função de caixa.

O quadro seguinte sintetiza a movimentação registada no Diário 4 (cujo âmbito é a contabilização manual intempestiva) com o referido desfasamento, por descritivo, valor absoluto movimentado e número de registos. Esta amostra representa 94,8% do valor absoluto movimentado e 57,9% dos registos neste Diário.

Quadro VIII.15 – Movimentação no Diário 4 com atraso na contabilização superior a 75 dias

Descritivo da movimentação	Valor absoluto (em euros)	Peso Relativo	Número de registos	Peso Relativo
Movimentos de Encerramento da CGE	114 499 125 095,38	94,3%	11	0,2%
Regularização	3 623 691 409,36	3,0%	4 192	65,4%
Estorno	3 312 206 853,08	2,7%	1 164	18,2%
Movimento em Falta no Ficheiro de Extractos (EXE)	8 593 843,42	0,0%	582	9,1%
Outros	6 053 093,10	0,0%	455	7,1%
Total da Amostra	121 449 670 294,34	100,0%	6 404	100,0%

Os descritivos associados à movimentação seleccionada revelam que a quase total incidência do maior atraso na contabilização manual, em termos de valor absoluto movimentado, se verifica no âmbito dos movimentos de encerramento da Conta Geral do Estado. Em concreto, esta situação ficou

praticamente a dever-se ao movimento n.º 4503 através do qual foi registada, com 92 dias de atraso face à data limite determinada para o efeito, a transferência do valor das necessidades de financiamento do défice da execução orçamental dos serviços integrados em 2006 (€ 57.245.815.279,18), proveniente de contas relativas a empréstimos contraídos pelo Estado. Esta situação já foi objecto de análise no final do ponto 8.2.2.4.

Em termos de número de registos, a incidência verifica-se nos movimentos com o descritivo de “Regularização” cuja natureza genérica, como já se referiu no ponto 8.2.3.1, dificulta a identificação concreta do tipo de situações que visa regularizar. Apesar disso, é de assinalar que 80,4% do valor absoluto movimentado com este descritivo ficou a dever-se ao movimento n.º 4509 através do qual foi registada, também com 92 dias de atraso, a regularização do saldo devedor da conta n.º 0254038 afecta ao produto de empréstimos em 2006 pela transferência de € 1.456.930.720,50 para a conta n.º 0254039 entretanto criada para registar o produto de empréstimos afectos à execução orçamental de 2006 no respectivo período complementar.

É ainda de referir a movimentação associada ao descritivo de “Estorno” cuja natureza genérica também dificulta a identificação concreta do tipo de situações que visa corrigir. Apesar disso, é de assinalar que 64,7% do valor absoluto movimentado com este descritivo ficou a dever-se aos movimentos n.º 1639 e 1643 através dos quais foram rectificadas com, respectivamente, 212 e 151 dias de atraso, o valor das saídas de fundos das contas n.º 01101075 e n.º 01101305 nos meses, respectivamente, de Fevereiro e de Abril de 2006. Estes movimentos fazem parte de um conjunto de estornos destinado a corrigir a indevida associação dos valores depositados na conta bancária recebedora da conta n.º 01101075 às saídas de fundos da conta n.º 01101305 e vice-versa., situação já reportada na parte do ponto 8.2.3.1 relativa às observações sobre a contabilização do exercício da função de caixa por serviços da DGAIEC.

Contas com saldos contrários à sua regular movimentação

Para avaliação específica do cumprimento da norma sobre a regularização de saldos constante do n.º 2 do artigo 38.º do RTE, foram seleccionadas as contas de disponibilidades com saldos credores, por estes serem contrários à respectiva regra de movimentação. Esta selecção incidiu sobre a versão extraída à data de fecho provisório da Contabilidade de 2006 (15 de Fevereiro de 2007). Apresenta-se de seguida o quadro que resume, relativamente às 22 contas nessa situação (3 Caixas – DGAIEC com código iniciado por 01101, a conta bancária do Tesouro no Estrangeiro n.º 0130137 e 15 Caixas - DGCI com código iniciado por 015), a movimentação registada desde o apuramento desse saldo final provisório até ao encerramento da Contabilidade de 2006, com o apuramento do saldo final definitivo (em 24 de Maio de 2007).

Quadro VIII.16 – Regularização dos saldos credores das contas de disponibilidades

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Provisório	Movimentação	Saldo Definitivo
		Devedor - Credor	Débito - Crédito	Devedor - Credor
01101	Caixas – DGAIEC	-3 523,19	3 523,19	0,00
0130137	Conta Bancária no Estrangeiro	-55 751,61	61 820,15	6 068,54
015	Caixas – DGCI	-1 686 836,44	2 692 991,76	1 006 155,32

Apesar de intempestiva face ao prazo determinado pelo n.º 2 do artigo 42.º do RTE, verificou-se a regularização de todos os saldos credores das contas de disponibilidades. Os esclarecimentos prestados



pela DGT sobre estes saldos e a análise da movimentação destinada à sua regularização justificam as observações seguintes:

- ◆ O saldo credor da conta n.º 01101088 (Caixa – DGAIEC relativa à Alfândega de Alverca), no valor de € 1.189,20, ficou nulo devido à regularização de devolução de cheques no mesmo montante, com data-valor de 13 de Dezembro de 2006 e registo, quase três meses depois, em 6 de Março de 2007.

O saldo credor da conta n.º 01101665 (Caixa – DGAIEC relativa à Alfândega de Setúbal), no valor de € 2.332,19, ficou nulo devido à regularização de devolução de cheques no mesmo montante, com data-valor de 28 de Dezembro de 2006 e registo, três meses depois, em 30 de Março de 2007.

O saldo credor da conta n.º 015091066 (Caixa – DGCI relativa à Secção de Tesouraria do Serviço de Finanças de Lagoa), no valor de € 135.062,06, ficou devedor como consequência da regularização de devolução de cheques, no valor de € 810.376,81 com data-valor de 1 a 23 de Março de 2006 e registo, mais de um ano depois, em 23 de Abril de 2007.

O saldo credor da conta n.º 015143247 (Caixa – DGCI relativa à Secção de Tesouraria do Serviço de Finanças de Lisboa – 2), no valor de € 280.943,00, ficou devedor essencialmente como consequência da regularização de devolução de cheques, no valor de € 280.359,62 com data-valor de 3 de Agosto de 2006 e registo, nove meses depois, em 3 de Maio de 2007.

Estas regularizações fizeram parte do conjunto de movimentos não aderentes ao circuito definido para a contabilização do exercício da função de caixa por serviços da DGAIEC e da DGCI traduzido pelo registo de créditos negativos nas contas das Caixas por contrapartida de créditos simétricos nas contas de Cobranças dessas Caixas. Este conjunto de movimentos já foi objecto de análise no ponto 8.2.3.1;

- ◆ O saldo credor da conta n.º 015182070 (Caixa – DGCI relativa à Secção de Tesouraria do Serviço de Finanças de Salvaterra de Magos), no valor de € 1.034.249,81, ficou devedor como consequência do registo de movimentos em falta nos ficheiros de extractos, no valor de € 1.191.946,19 com data-valor de 11 de Novembro e 22 de Dezembro de 2006 e registo em 17 de Abril de 2007, através de créditos negativos na referida conta associados a débitos negativos na respectiva conta bancária recebedora (n.º 01226552).

Através destes movimentos foi suprimido da Contabilidade o registo de entradas de fundos nesta conta bancária por não constarem dos respectivos ficheiros de extractos devendo notar-se que, no documento de suporte à autorização destes movimentos, foi referida a necessidade da instituição financeira proceder à regularização destas situações com a maior urgência;

- ◆ O saldo credor da conta n.º 0130137 (conta bancária do Tesouro em dólares, no “Chase” em Nova Iorque), no valor de € 55.751,61, ficou devedor como consequência do registo da entrada de fundos no valor de € 37.678,98, com data-valor de 5 de Dezembro de 2006 e registo em 6 de Março de 2007, e de estornos que reduziram as saídas de fundos em € 31.464,78, com data-valor de 12 de Abril a 23 de Outubro de 2006 e registo em 12 e 29 de Março e 18 de Maio de 2007;

Assinale-se que o documento de suporte do registo da entrada de fundos revela que a mesma se ficou a dever a uma transferência bancária processada com data-valor de 12 de Maio de 2006 e registo pela instituição financeira em 12 de Junho do mesmo ano.

Para além do atraso verificado na contabilização do Tesouro (quase nove meses após o registo bancário) esta situação contraria a recomendação do Tribunal para que a data-valor dos

movimentos registados na Contabilidade do Tesouro corresponda sempre à data efectiva de execução das operações a registar.

Para avaliação específica do cumprimento da norma sobre a regularização de saldos constante do n.º 3 do artigo 38.º do RTE, foram seleccionadas as contas de terceiros que mantiveram saldos devedores desde o ano anterior, porque esta situação contraria a respectiva regra de movimentação e também a recomendação do Tribunal para serem transferidos para contas de alcances todos os valores em dívida que subsistam por regularizar durante seis meses, no máximo.

Apresenta-se de seguida o quadro que resume, relativamente às 59 contas nessa situação (2 de Cobranças de Caixas – DGCI por conta de Serviços da DGAIEC com código iniciado por 023356006, 2 de Valores a Regularizar em Caixas do Tesouro com código iniciado por 0252009, 44 de Valores a Regularizar em Contas Bancárias do Tesouro com código iniciado por 0252010, 3 de Antecipação de Fundos, 7 de Alcances em Caixas do Tesouro e 1 de Cobranças de Documentos Únicos por Entidades Colaboradoras), a evolução dos respectivos saldos devedores na Contabilidade de 2006.

Quadro VIII.17 – Subsistência de saldos devedores transitados de 2005 em contas de terceiros

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Inicial	Movimentação	Saldo Final
		Devedor - Credor	Débito - Crédito	Devedor - Credor
023356006	Cobranças de Caixas – DGCI p/ DGAIEC	9 600,03	38 538,45	48 138,48
0252009	Valores a Regularizar em Caixas	862 435,17	0,00	862 435,17
0252010	Valores a Regularizar em Contas Bancárias	325 889,58	281 165,80	607 055,38
0252014/16/18	Antecipação de Fundos	958 583 569,42	-423 370 183,28	535 213 386,14
0252022	Alcances em Caixas do Tesouro	326 779,02	0,00	326 779,02
0258053310	DUC cobrados por Entidades Colaboradoras	61 247,52	-60 364,06	883,46

A análise da informação sintetizada neste quadro justifica as observações seguintes:

- ◆ No final de 2006 verificou-se o agravamento da situação irregular revelada pelos saldos iniciais devedores das contas n.º 02335600607 (associada à Alfândega de Faro) e n.º 02335600620 (associada à Delegação Aduaneira da Covilhã) porque o aumento do primeiro (de € 1.197,04 para € 44.134,69) superou claramente a redução do segundo (de € 8.402,99 para € 4.003,79);
- ◆ Os saldos devedores das contas n.º 025200904 (associada à própria DGT) e n.º 025200905 (associada aos Correios de Portugal), no valor de € 3.317 e de € 859.118,17, respectivamente, mantiveram-se inalteráveis durante o ano de 2006;
- ◆ A transferência de saldos devedores de contas de valores a regularizar com código iniciado por 0252010, no montante global de € 189.195,53, para a conta de resultados de operações financeiras relativa a encargos bancários imputados à DGT (conta n.º 331), não impediu a subsistência de 44 saldos devedores transitados de 2005 cujo valor global por regularizar, pelo contrário, até registava um crescimento de 86,3% no final de 2006;
- ◆ Os saldos devedores das contas n.º 0252014, n.º 0252016 e n.º 0252018 são consequência da antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia que, nos termos do artigo 30.º do RTE, foram concedidos à Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR), ao Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA) e ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP), respectivamente.



Nos termos do n.º 3 do artigo 38.º do RTE, os saldos devedores das contas destinadas à antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia constituem uma excepção à regularização dos saldos devedores das contas de terceiros dentro do ano económico a que respeitam.

Deve assinalar-se, porém, que as normas que autorizem a realização de adiantamentos de fundos, por operações de tesouraria, prevendo a regularização orçamental dos mesmos em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, contrariam não só as regras estabelecidas no RTE mas também as regras da anualidade e da universalidade consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental.

Enquadram-se nesta situação as operações concedidas à DGDR, ao INGA e ao IFADAP transitadas por regularizar para 2006 ou para 2007, ou seja, as operações que constituem os saldos iniciais e finais das contas previamente identificadas;

- ◆ Os saldos devedores no valor global de € 326.779,02 que transitaram de 2005, em contas com código iniciado por 0252022 e relativas a alcances em Caixas do Tesouro, mantiveram-se inalteráveis durante o ano de 2006.

8.2.4 – Avaliação

A análise sobre a conformidade dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, às normas relativas à Contabilidade do Tesouro, estabelecidas no Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, permite concluir que, na Contabilidade de 2006, ainda não se verificou o seu integral cumprimento, nomeadamente, as disposições constantes do n.º 1 do artigo 37.º, que refere que o plano de contas do Tesouro deve ser objecto de articulação com o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), do artigo 38.º, que define as regras de regularização dos saldos, do n.º 1 do artigo 40.º, que determina que as condições de funcionamento e controlo das caixas e o regime dos alcances sejam definidos por diploma autónomo, e do artigo 42.º, que determina os prazos para envio da informação à Direcção-Geral do Orçamento.

Apesar da entrada em vigor deste Regime da Tesouraria do Estado já se ter verificado em 1 de Julho de 1999, os factos descritos são suficientes para fazer subsistir o regime transitório previsto no seu artigo 50.º, segundo o qual enquanto não estiverem criados os dispositivos legais e administrativos necessários à sua aplicação, mantém-se, na medida do necessário, o regime anterior e respectiva regulamentação.

Ainda não é possível considerar que a Contabilidade do Tesouro presta informação fiável de forma tempestiva devido ao incumprimento generalizado dos prazos determinados pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, à dimensão dos atrasos no fecho dos períodos de incidência mensais e anual, às alterações aos registos originais até ao encerramento da contabilidade, aos saldos contrários à regular movimentação das contas, às alterações de registos transitados de anos anteriores e às alterações ainda por efectuar ou só efectuadas no ano seguinte.

Sem prejuízo da observação anterior, deve realçar-se que a evolução do indicador global utilizado pelo Tribunal para o efeito (de 39% em 2002 para 83,4% em 2006) revela uma progressiva aproximação da informação sobre a actividade financeira na Tesouraria do Estado à situação de fiabilidade tempestiva. O facto de em 2006 ter sido iniciada a transmissão automática da informação sobre a cobrança obtida pelos serviços com função de caixa, para a Contabilidade do Tesouro, eliminou uma das principais restrições operativas à fiabilidade e à tempestividade da contabilização dos fundos movimentados e do

controlo a exercer sobre a mesma. Esta expansão da contabilização automática reflectiu-se no nível atingido pelo respectivo indicador (92,1%), para a Contabilidade de 2006, que supera o resultado mais elevado que tinha sido previamente apurado (81% para 2005) e volta a superar o nível a assegurar (75%), de forma estável e sustentada, que tinha sido recomendado pelo Tribunal antes da referida expansão.

Nas actuais circunstâncias, o Tribunal recomenda que a contabilização automática assegure, de forma estável e sustentada, pelo menos 95% da movimentação, considerando ser este o nível adequado à satisfação de uma das condições essenciais para a informação prestada pela Contabilidade do Tesouro atingir uma situação de fiabilidade tempestiva.

Continuaram a detectar-se movimentos não suportados por todos os elementos essenciais à sua compreensão e justificação incluindo, no caso de alterações da informação registada, a referência ao movimento original que se pretende alterar, situação que deverá ser corrigida.

Continuaram a subsistir contas com saldo contrário à regular movimentação, por regularizar ou só regularizadas no ano seguinte ao de incidência, contrariando o disposto no artigo 38.º do regime legal, relativamente aos prazos de regularização dos saldos devedores das contas de terceiros.

Continua a não ser cumprido o disposto no n.º 3 do artigo 1.º e no artigo 36.º, no que concerne à identificação das operações que constituem os saldos, não tendo ainda sido dado cumprimento integral à recomendação do Tribunal para que os saldos das contas de valores a regularizar fossem discriminados, por operação.

O Tribunal recomenda que deve ser exercido efectivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas através de conciliações efectuadas de forma tempestiva. Deve ser igualmente obtida e conservada evidência documental da realização das conciliações, bem como a data-valor dos movimentos registados na Contabilidade do Tesouro deve sempre corresponder à data efectiva de execução das operações a registar.

Em 2006 verificou-se a transferência, para a conta de resultados de operações financeiras relativa a encargos bancários imputados à Direcção-Geral do Tesouro, de saldos devedores de contas de valores a regularizar o que corresponde à assumpção de valores em falta pelo Estado, se não for efectuado o apuramento da inerente responsabilidade financeira e o accionamento dos procedimentos legais para ressarcimento desses valores.

Após o encerramento da Contabilidade de 2006 subsistem contas de valores a regularizar com saldos devedores superiores a seis meses, nomeadamente, transitados do ano anterior. A distinção entre valores a regularizar e valores em falta tem de ser substantiva e não apenas formal. O facto de existirem contas de valores a regularizar e contas de alcances, só por si, não assegura tal distinção se nas contas de valores a regularizar continuarem registados valores em falta.

A relevação de valores em falta como valores a regularizar tem merecido reiterada crítica do Tribunal de Contas por entender que as contas de valores a regularizar só devem ser movimentadas em situações de curto prazo, nomeadamente, associadas à transição entre períodos de incidência mensais ou anuais.

O Tribunal entende que a responsabilidade financeira pela existência de valores em falta na Tesouraria do Estado distingue claramente estas situações das relativas a valores a regularizar pelo que continua a recomendar o registo integral dos valores em falta em contas de alcances. No final da Contabilidade de 2007 já devem ter sido transferidos para contas de alcances todos os valores em dívida que subsistam



por regularizar durante seis meses, no máximo. A existência de valores em falta implica também o apuramento da inerente responsabilidade financeira e o accionamento dos procedimentos legais para ressarcimento desses valores.

O grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2006, não pode ser considerado suficiente, em função dos resultados obtidos pela avaliação das principais condições analisadas, a conformidade legal dos processos de contabilização e de controlo e a prestação de informação fiável de forma tempestiva. A plena execução não será atingida enquanto subsistir o regime transitório previsto no seu artigo 50.º.

Apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime legal, a Direcção-Geral do Tesouro voltou a ter um desempenho positivo relativamente à expansão da contabilização automática e à redução dos atrasos na contabilização e no controlo exercido sobre a mesma.

O Tribunal continua a recomendar a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado para assegurar a eficiência do funcionamento da Tesouraria do Estado, a prevenção e detecção de erros e fraudes, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível.

Para o efeito, o sistema de controlo interno deve atingir os seguintes objectivos específicos: relatar, rever e aprovar conciliações, verificar o rigor aritmético dos registos, controlar as aplicações e o ambiente dos sistemas informáticos, manter e rever contas de controlo e balancetes, aprovar e controlar documentos, comparar dados internos com fontes externas de informação e controlar as operações não usuais e complexas, particularmente próximo do final do período de contabilização.

Em sede de contraditório, o responsável pela DGT em 2006 declarou o seguinte:

“Genericamente, parece de salientar que o exercício orçamental de 2006 correspondeu à última fase do processo de modernização e actualização dos sistemas contabilísticos do Tesouro. Neste exercício verificou-se a utilização plena do Sistema de Gestão do Tesouro (SGT) tendo-se concretizado a automatização do último grande bloco de contas relativo à movimentação de fundos no país, o das Caixas do Tesouro.

Sendo compreensível a crítica desse Tribunal quanto à duração do regime transitório previsto no artigo 50.º do RTE, dever-se-á contudo ter em atenção a extensão da reforma efectuada e a necessidade de garantir, permanentemente, a fiabilidade das contas e a operacionalidade dos serviços.

(...)

Parece assim justificada a duração do período transitório previsto no RTE dado que se confirmou o êxito da estratégia adoptada baseada no desenvolvimento e na adopção gradual de novos sistemas informáticos e de novos procedimentos.

Conclui ainda este parecer que se verificou o incumprimento sistemático dos prazos determinados pelo artigo 42.º do RTE, quer quanto ao encerramento dos períodos mensais quer quanto ao anual. Deve-se, contudo, procurar diferenciar as causas deste incumprimento de acordo com as áreas de actuação e as competências de cada organismo interveniente neste processo.

Constata-se, assim, que na parte dependente do Tesouro foi feito um esforço significativo de correcção desta insuficiência, apesar dos prazos impostos serem bastante mais exigentes face aos verificados antes do RTE.

Saliento ainda que de uma forma geral o Tesouro seguiu as recomendações apresentadas pelo Tribunal de Contas, tendo neste período apresentado várias alterações decorrentes da sua adopção, conforme se encontra referido em vários pontos deste

parecer, o que certamente terá contribuído para que o Tribunal conclua que o desempenho do Tesouro nesta área foi positivo.”

Em sede de contraditório, o IGCP também salienta o reconhecimento do Tribunal de Contas pela acção desenvolvida pela DGT na melhoria do sistema de Contabilidade e Controlo, a superação do objectivo definido pelo Tribunal de Contas através da recomendação para a contabilização automática assegurar 75% da movimentação, o acréscimo considerável da informação contabilística original registada através do processo de contabilização automática, o decréscimo muito significativo no valor movimentado através de alterações e a recomendação do Tribunal de Contas para a contabilização automática assegurar 95% da movimentação relativa ao ano de 2007. Sobre a avaliação do controlo interno, o IGCP proferiu os seguintes comentários:

“Como é do conhecimento do Tribunal, a iniciação do processo de automatização das caixas implicou esforços acrescidos de conciliação e controlo que, no curto prazo, não surtiram os efeitos pretendidos devido às dificuldades decorrentes da implementação do próprio processo de automatização. No entanto, actualmente (Novembro de 2007), o controlo exercido sobre as caixas e sobre todas as contas de apoio à Tesouraria do Estado já é efectuado de forma atempada decorrente do facto do processo de automatização ter evoluído para uma situação mais estável.

Em relação às contas de valores a regularizar, estas são alvo de análises periódicas cujos resultados são a solicitação atempada da regularização das situações incongruentes às Instituições de Crédito.

Por outro lado, confirma-se que as quantias em falta da responsabilidade das caixas se encontram contabilizadas na respectiva rubrica de alcances. A generalidade dos valores registados em “Outros Valores a Regularizar” respeita a débitos indevidamente efectuados pelas Instituições de Crédito e encontram-se reflectidos em Bancos – Outros Valores a Regularizar (os valores imputáveis às caixas nesta data assumem um saldo credor de 30 cêntimos).”

Sendo a Contabilidade do Tesouro de 2006 a última a ser encerrada sob responsabilidade da Direcção-Geral do Tesouro, enquanto organismo responsável pela gestão da Tesouraria do Estado, entende o Tribunal de Contas que a acção dos dirigentes e funcionários desta Direcção-Geral merece elogio e agradecimento devido à evolução que, neste âmbito, se verifica no grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado através dos resultados atingidos pelos indicadores globais de contabilização automática e, sobretudo, de fiabilidade tempestiva que passaram, respectivamente, de 44,5% e 39% em 2002 para 92,1% e 83,4% em 2006.

Sem prejuízo desta posição, o Tribunal tem igualmente de reiterar que esta evolução ainda não é suficiente para assegurar o cumprimento integral do Regime da Tesouraria do Estado neste âmbito e extinguir o regime transitório previsto no respectivo artigo 50.º.

Na opinião do Tribunal, o organismo responsável pela gestão da Tesouraria do Estado não deve considerar que a evolução do sistema de contabilização e controlo da inerente actividade financeira já se encontra concluída nem que a aproximação da informação contabilística de 2006 à situação de fiabilidade tempestiva já é satisfatória. Os níveis que têm vindo a ser sucessivamente ultrapassados devem sobretudo ser encarados como indicadores cada vez mais consistentes de que é possível atingir a meta recomendada pelo Tribunal (95% da movimentação através de contabilização automática) e cumprir os prazos determinados pelo artigo 42.º do RTE.

O Tribunal considera, aliás, a objectividade e a exigência desta norma como factores decisivos para transformar a Contabilidade do Tesouro num sistema capaz de prestar informação fiável de forma tempestiva. E a administração financeira do Estado, a todos os níveis, tem de entender que o desafio



actual já não é nem pode ser considerar tempestiva a informação reportada na Conta Geral do Estado, em 30 de Junho do ano seguinte ao de incidência, excepto se essa informação for coerente com a que tiver sido, essa sim, tempestivamente prestada quinze dias após cada período de incidência mensal.

A importância fulcral do artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, está em indicar de forma simples e objectiva que a melhor forma de enfrentar o futuro é acompanhando o presente.

Pelo exposto, o Tribunal entende que normas similares a esta deveriam ser determinadas, a curto prazo, para outros sistemas de contabilização e controlo que afectam o da Tesouraria do Estado, nomeadamente, o relativo à execução do Orçamento da Receita do Estado cuja evolução, em termos do respectivo indicador global de fiabilidade tempestiva, foi de 21,8% em 2002 para 12,5% em 2006.

Pelas mesmas razões, o Tribunal considerará como uma clara regressão qualquer eventual alteração das normas constantes do artigo 42.º do RTE, no sentido de dilatar os prazos de contabilização dos períodos de incidência mensal seja pela extensão dos mesmos, pela admissão de prazos que não sejam definitivos ou pela definição de um só prazo de contabilização em cada período de incidência anual.

Quanto à diferenciação das causas de incumprimento dos prazos determinados pelo artigo 42.º do RTE, o Tribunal reitera a observação efectuada ao contraditório do IGCP relativo à movimentação do Diário 84 (no ponto 8.2.2.2), por entender que o exercício efectivo e integral das competências atribuídas por este regime legal ao organismo responsável pela gestão da Tesouraria do Estado deve assegurar o cumprimento desses prazos, ou no mínimo, evitar a subsistência desse incumprimento, com uma única excepção.

Esta excepção é a Direcção-Geral do Orçamento como tem vindo a ser insistentemente assinalado pelo Tribunal nos Pareceres sobre a CGE dos últimos anos incluindo o presente Parecer. De facto, o encerramento da Contabilidade do Tesouro depende da informação da DGO sobre os movimentos de encerramento da CGE. Pelas razões expostas no final do ponto 8.2.2.4 e no ponto 9.1, o atraso na contabilização destes movimentos não pode ser imputado à entidade responsável pela gestão da Tesouraria do Estado e pela relevação das operações de tesouraria na Contabilidade do Tesouro.

Relativamente à associação das contas de valores a regularizar a débitos indevidos das instituições de crédito e das contas de alcances a valores em falta da responsabilidade de serviços com função de caixa, o Tribunal volta a assinalar que não é a entidade envolvida que define se um valor em falta é ou não alcance, mas a natureza dessa falta e a sua subsistência no tempo. No Parecer sobre a CGE de 2005 o Tribunal recomendou a transferência para contas de alcances de todos os valores em dívida que subsistissem por regularizar no prazo máximo de seis meses. Através dos dados constantes do quadro VIII.17 e respectivas observações constata-se que esta recomendação não foi cumprida até ao final da Contabilidade de 2006.

8.3 – Implementação do Princípio da Unidade de Tesouraria

Conforme já se referiu no ponto 8.1, a análise sobre a implementação da Unidade de Tesouraria estabelecida pelo artigo 2.º do RTE tem por base os resultados obtidos na acção realizada pelos serviços do Tribunal com o objectivo de avaliar o grau de execução do regime legal neste âmbito.

Relativamente ao ano de 2006 é ainda de considerar o disposto nos artigos 74.º e 75.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2006 e nos artigos 28.º e 31.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, que estabelece as normas de execução desse Orçamento.

Deste regime legal resulta que o conjunto de organismos públicos sujeito à Unidade de Tesouraria é constituído pelos Serviços Integrados (SI) e pelos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) da Administração Central do Estado e ainda pelas Entidades Públicas Empresariais (EPE).

A execução do regime legal implica a manutenção das disponibilidades e excedentes de tesouraria destes organismos públicos em contas do Tesouro das quais sejam titulares, cabendo à Direcção-Geral do Tesouro, por contrapartida, efectivar a cobrança das respectivas receitas e o pagamento das respectivas despesas e assegurar a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

O n.º 3 do artigo 50.º do RTE previu um regime transitório ao estabelecer que os depósitos dos excedentes e disponibilidades de tesouraria dos SFA só se tornariam obrigatórios a partir do início do 3.º ano económico posterior ao da entrada em vigor do RTE, ou seja, desde 1 de Janeiro de 2002. Por sua vez, o RTE passou a ser aplicável às EPE a partir de 2005 e para efeito da manutenção das respectivas disponibilidades e aplicações financeiras no Tesouro.

Com o objectivo de avaliar o grau de execução do RTE no âmbito da Unidade de Tesouraria, os serviços do Tribunal analisaram a informação que sobre esta matéria foi disponibilizada por serviços do Ministério das Finanças e da Administração Pública, nomeadamente, a DGT e a Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

Esta análise global, reportada nos pontos 8.3.1 a 8.3.6 do presente capítulo, foi complementada pela análise específica do conjunto de SFA com maiores disponibilidades ou maiores aplicações fora da Tesouraria do Estado, no final de 2006, segundo a informação prestada pela DGO. Para esta análise específica, reportada no ponto 8.3.7 do presente capítulo, foi utilizada a informação constante das contas de gerência remetidas ao Tribunal de Contas pelos organismos seleccionados.

Relativamente ao fundamento desta acção é de referir que o Tribunal de Contas se tem vindo a pronunciar sobre a implementação do princípio da unidade de tesouraria desde o Parecer sobre a CGE de 2001, suportado por acções preparatórias do Parecer realizadas neste âmbito com o objectivo de avaliar o grau de execução do regime legal pelos SFA.

De forma recorrente, o Tribunal tem concluído que as medidas determinadas para prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente nas sucessivas leis orçamentais e respectivos decretos de execução orçamental, conforme se referirá no ponto seguinte, não têm vindo a assegurar o cumprimento do disposto no RTE por parte dos SFA. Para este facto têm sido invocadas duas razões, nuns casos por nem sempre a DGT assegurar a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária nas condições de eficiência com que esses serviços são prestados pelas instituições



financeiras e noutros casos pelo entendimento do RTE não ser aplicável aos organismos em causa, dada a sua natureza jurídica.

Note-se que as normas que respeitam ao âmbito subjectivo de aplicação da unidade de tesouraria definem claramente quais os SFA a elas sujeitos ou seja, aplicam-se, segundo o n.º 2 do artigo 2.º do RTE, aos SFA de carácter administrativo e empresarial. No quadro jurídico do RTE, considerando também as normas que visam dar execução a este regime, não se encontra nenhum preceito que expressamente excepcione do referido âmbito de aplicação qualquer SFA.

A principal dificuldade em avaliar de forma mais objectiva e quantificada o grau de execução do RTE neste âmbito, tem ficado a dever-se à insuficiência da informação disponibilizada para o efeito pela DGT e pela DGO, que não tem sido coerente quanto à definição do universo das entidades sujeitas à unidade de tesouraria, nem integral, fiável ou tempestiva.

Perante esta situação, o Tribunal de Contas tem vindo a recomendar de forma reiterada que seja obtida pela DGT em conjugação com a DGO informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria (as mais recentes foram a Recomendação 67 do Parecer sobre a CGE de 2004 e a Recomendação 106 do Parecer sobre a CGE de 2005).

8.3.1 – Conformidade ao Regime Legal

Atendendo à avaliação que se pretende efectuar e ao período de incidência da mesma (ano de 2006), inicia-se esta análise pela apreciação das normas cujo cumprimento se pretende avaliar.

A primeira dessas normas – alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE – determina que cabe à DGT colaborar na execução do orçamento dos serviços integrados do Estado “*efectivando a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas*”. O cumprimento desta norma implica que a execução orçamental destes organismos se processe pela Tesouraria do Estado através da DGT.

A segunda norma – alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE – determina que também cabe à DGT assegurar aos serviços e fundos autónomos “*a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência*”.

A avaliação do cumprimento desta disposição tem-se revelado de extrema dificuldade devido ao seu carácter subjectivo, por não terem sido identificados quais os serviços (em concreto) que a DGT tem de assegurar nem definidas quais as condições de eficiência que esses serviços devem atingir, até porque as instituições que exercem actividade bancária disponibilizam múltiplos serviços com diferentes níveis de eficiência.

A avaliação depende da definição do nível de eficiência a atingir para cada serviço a prestar que, por sua vez, depende da evolução da actividade bancária. O facto do conjunto e do nível dos serviços prestados pela DGT em 2006 ser superior aos dos prestados em 2002 (ano a partir do qual as normas relativas à unidade de tesouraria se tornaram obrigatórias para os SFA) não significa, só por si, que a prestação de cada serviço tenha sido, de 2002 até 2006, tão eficiente quanto a da actividade bancária.

A terceira norma – n.º 2 do artigo 2.º do RTE – determina que, para efeitos do disposto na segunda norma, devem os serviços e fundos autónomos, de carácter administrativo ou empresarial, dispor de contas abertas na DGT, através das quais “*promovem as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria*”. O cumprimento desta norma

implica que a movimentação de fundos destes organismos se processe pela Tesouraria do Estado através de contas do Tesouro.

Tal como em anos anteriores, a Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2006 contém normas respeitantes ao princípio da Unidade de Tesouraria.

O n.º 1 do artigo 74.º da LOE determina que toda a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela DGT. Esta norma reforça o disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE ao referir-se expressamente a *“toda a movimentação de fundos”* e confirmando a inclusão dos SFA *“cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais”*.

O n.º 2 do artigo 74.º da LOE determina que os serviços integrados do Estado e os serviços e fundos autónomos devem promover a sua integração na rede de cobranças do Estado prevista no RTE, mediante a abertura de contas bancárias junto da DGT para recebimento, contabilização e controlo das receitas próprias. Esta norma reforça o disposto na alínea a) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 2.º do RTE ao referir-se expressamente à abertura de contas no Tesouro para *“recebimento, contabilização e controlo das receitas próprias”*.

A quarta norma sujeita a avaliação – n.º 3 do artigo 74.º da LOE para 2006 – determina que as entidades públicas empresariais devem manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto da DGT, sendo-lhes para esse efeito aplicável o RTE. O cumprimento desta norma implica que a movimentação de fundos destes organismos se processe pela Tesouraria do Estado através de contas do Tesouro.

Ao determinar uma extensão do universo das entidades sujeitas ao cumprimento da unidade de tesouraria definida pelo RTE, o conteúdo desta norma (introduzido pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, que procedeu à primeira alteração da Lei do OE para 2005) pretende desde logo assegurar a manutenção, na Tesouraria do Estado, dos fundos afectos aos organismos que por passarem a EPE deixariam de estar sujeitos a essa manutenção. O exemplo com maior impacto financeiro desta situação é o dos organismos afectos ao Ministério da Saúde.

Neste âmbito, deve ainda salientar-se que o n.º 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2006, de 27 de Novembro, veio estabelecer a colocação dos Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC) emitidos pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), junto de entidades do sector público administrativo e de entidades públicas empresariais, como forma de aplicação dos respectivos excedentes de tesouraria.

O recurso a este instrumento para aplicação de fundos de curto prazo já era utilizado pelas entidades do sector público administrativo, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/99, de 15 de Julho, que foi revogada pelo n.º 10 da Resolução n.º 157/2006.

O n.º 4 do artigo 74.º estabelece que, tendo em vista otimizar a gestão integrada da tesouraria do Estado e da dívida pública e a rentabilização dos fundos públicos a seu cargo, a DGT deve promover a disponibilização, aos seus clientes, de novos produtos financeiros baseados em investimentos em meios monetários e obrigações. Esta disposição da Lei vem alargar as obrigações da DGT instituídas no n.º 1 do artigo 2º do RTE e especificar a tipo de serviços a prestar.



É ainda de realçar que de acordo com o artigo 75.º da Lei do OE para 2006, o Governo fica autorizado a alterar o RTE no sentido do aprofundamento do princípio da unidade de tesouraria, enquanto instrumento da otimização da gestão global dos fundos públicos, mediante:

- ◆ especificação das regras associadas ao cumprimento desse princípio;
- ◆ especificação das entidades do sector público administrativo sujeitas ao mesmo princípio;
- ◆ sujeição das entidades públicas empresariais ao mesmo princípio;
- ◆ alargamento dos serviços de natureza bancária prestados aos clientes do Tesouro em matéria de aplicação de disponibilidades, de operações activas de curto prazo e de abertura de contas caucionadas ou outro tipo de garantia de consignação de receitas;
- ◆ reforço dos instrumentos de gestão da tesouraria do Estado em matéria de aplicação de fundos e de articulação com a gestão da dívida pública.

A necessidade de especificar as referidas regras e as entidades que lhes estão sujeitas é reveladora do incumprimento das normas do RTE sujeitas a avaliação e a sua concretização, para ser eficaz, deverá eliminar qualquer subjectividade quanto aos organismos abrangidos pela unidade de tesouraria, aos serviços a prestar pela DGT e ao nível de eficiência a atingir por esses serviços.

Assinale-se que até ao final de 2006 não se verificou a publicação de qualquer diploma a alterar o RTE nestes aspectos e que a LOE de 2007 inclui uma disposição similar (artigo 113.º) ao artigo 75.º da LOE de 2006.

Tal como em anos anteriores, o Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2006 também contém normas respeitantes ao princípio da Unidade de Tesouraria.

A quinta norma sujeita a avaliação – n.º 1 do artigo 31.º daquele decreto – determina a afectação a receita geral do Estado de 2006 dos rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos SFA, devido ao não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras. Por sua vez, o incumprimento do conteúdo desta norma torna aplicável, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, o disposto no n.º 6 do artigo 28.º do citado decreto-lei, o qual refere que a Direcção-Geral do Orçamento não proceda à análise de quaisquer pedidos, processos ou de qualquer expediente proveniente dos serviços e fundos autónomos, salvo quando o respectivo processamento seja autorizado por despacho do Ministro de Estado e das Finanças. O n.º 7 do artigo 28.º acrescenta ainda que essa recusa de análise inclui a apreciação de pedidos de libertação de créditos, com excepção dos relativos a remunerações certas e permanentes e a segurança social.

O cumprimento da norma em avaliação implica a entrega dos rendimentos obtidos pelos SFA com fundos depositados e aplicados fora da Tesouraria do Estado para afectação desses proveitos a receita geral do Estado. Note-se que a Lei não prevê a aplicação desta norma de carácter sancionatório aos restantes organismos sujeitos à unidade de tesouraria.

8.3.2 – Informação sobre a Unidade da Tesouraria do Estado

A aplicação do disposto no regime legal da Tesouraria do Estado no âmbito da Unidade de Tesouraria é considerada pelo Tribunal de Contas como um factor essencial para otimizar a gestão dos fundos públicos, contribuindo para a redução do endividamento do Estado.

A avaliação objectiva da conformidade ao regime legal neste âmbito e o correcto apuramento do respectivo grau de execução requerem, nesta como noutras áreas, um sistema de registo e controlo da informação necessária para o efeito que garanta que a mesma seja integral, fiável e tempestiva.

Esta informação, a prestar pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, deve assegurar para cada período de incidência:

- ◆ a definição exacta do universo de “*Organismos Sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado*” (OSUTE), devendo a identificação de cada organismo ser efectuada pela sua designação legal;
- ◆ a tipificação de todos os OSUTE em função da sua natureza jurídica, como Serviços Integrados (SI), Serviços e Fundos Autónomos (SFA) ou Entidades Públicas Empresariais (EPE);
- ◆ a identificação de todas as contas de disponibilidades e de aplicações dos OSUTE, incluindo a respectiva tipologia (caixa, depósitos à ordem, depósitos a prazo, certificados de dívida pública de curto prazo ou outras aplicações) e a instituição financeira na qual essas contas foram abertas ou a indicação de serem contas do Tesouro;
- ◆ o apuramento dos valores relativos a saldo transitado do período anterior (SA), entradas de fundos (EF), saídas de fundos (SF) e saldo a transitar para o período seguinte (SS) de cada uma das contas previamente referidas;
- ◆ o apuramento dos rendimentos obtidos com cada uma das contas de disponibilidades e de aplicações dos OSUTE que não sejam contas do Tesouro;
- ◆ o apuramento de cada uma das transferências de rendimentos obtidos por OSUTE, da forma previamente referida, para Receita Geral do Estado, com indicação do período de incidência desses rendimentos.

Para exercer controlo efectivo sobre a qualidade desta informação é também necessário:

- ◆ identificar o organismo titular (pela sua designação legal) de todas as contas do Tesouro com código contabilístico afecto às classes de terceiros, de resultados de operações financeiras e de transferências do Orçamento do Estado; note-se que o saldo destas contas revela a afectação das disponibilidades e aplicações existentes na Tesouraria do Estado;
- ◆ proceder à tipificação dos organismos previamente referidos que sejam OSUTE, como SI, SFA ou EPE, e identificar os restantes como “*Organismos Não Sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado*” (ONSUTE);
- ◆ impor que todos os OSUTE sejam titulares de contas do Tesouro;
- ◆ aplicar, como regra, a imputação de uma só conta agregada a cada organismo titular de contas do Tesouro, a partir da qual seja possível criar e movimentar o número de contas elementares que esse organismo pretender;
- ◆ determinar o registo integral da movimentação de fundos dos OSUTE nas respectivas contas de gerência e nas bases de dados utilizadas para reporte da execução orçamental ao Ministério das Finanças e da Administração Pública, as quais deverão passar a incluir a totalidade dos fundos movimentados por operações extra-orçamentais utilizando os capítulos previstos para o efeito nos códigos da classificação económica das receitas (capítulo 17) e despesas (capítulo 12).



O sistema de informação gerado pela aplicação deste conjunto de procedimentos, a designar por “*Sistema de Informação sobre a Unidade da Tesouraria do Estado*” (SIUTE), permite apurar:

- ◆ o valor global, no Tesouro e fora do Tesouro, dos saldos transitados do período anterior (SA), das entradas (EF) e das saídas (SF) que constituem a movimentação de fundos (MF = EF + SF) no período e dos saldos a transitar para o período seguinte (SS), nas contas de disponibilidades e aplicações detidas por OSUTE; esta informação deve ser organizada de forma a constituir uma Conta dos OSUTE que releve a evolução das respectivas disponibilidades e aplicações, no Tesouro e fora do Tesouro, para cada período de incidência;
- ◆ Indicadores da Unidade da Tesouraria do Estado (IUTE) relativos aos SA e SS e à MF, expressos pelo quociente entre o valor dos fundos detidos no Tesouro e o valor global; como os IUTE relativos aos saldos apenas avaliam a situação num momento específico e o IUTE relativo à movimentação de fundos avalia o comportamento no período de incidência, este último indicador é o mais adequado para avaliar o grau de execução do RTE neste âmbito.

Para que a informação registada no SIUTE seja:

- ◆ integral, deverá ser obtida para todos os OSUTE;
- ◆ fiável, deverá ser consistente face à das Contas de Gerência dos OSUTE e à da Contabilidade do Tesouro sobre fundos depositados ou aplicados por OSUTE na Tesouraria do Estado;
- ◆ tempestiva, deverá ser reportada ao Tribunal de Contas até 15 de Fevereiro do ano seguinte ao da incidência.

Saliente-se que a informação obtida da forma descrita daria acatamento às sucessivas recomendações do Tribunal de Contas para que seja obtida, por serviços do Ministério das Finanças e da Administração Pública, informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria. Note-se ainda que esta informação permitiria o reforço efectivo da função de auditoria exercida sobre esta área, ao direccionar a mesma para os OSUTE com menores resultados apurados pelos respectivos IUTE.

Definido o quadro normativo sujeito a avaliação e a informação que o Tribunal de Contas considera necessária para o efeito, analisa-se de seguida o processo relativo à informação que foi possível obter sobre a prossecução da Unidade da Tesouraria do Estado até ao final de 2006, para evidenciar as restrições que continuam a impedir a avaliação global do RTE, neste âmbito, sete anos e meio após a sua entrada em vigor.

Foi solicitada à DGT e à DGO informação reportada ao final de 2006 sobre o cumprimento pelos SFA e pelas EPE do disposto no artigo 2.º do RTE e no artigo 74.º da LOE para 2006 e sobre os excedentes e disponibilidades não depositados no Tesouro, bem como o reporte das medidas implementadas para assegurar a prestação de informação completa fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, conforme recomendação do Tribunal de Contas.

À DGT foram também solicitados dados sobre as contas do Tesouro cujos titulares fossem organismos abrangidos pelo disposto no artigo 2.º do RTE contendo a identificação e a tipologia do organismo titular, a designação da conta, os respectivos Número de Identificação Bancária (NIB) e código contabilístico e o valor do saldo no final de 2006.

A resposta da DGT recebida em 26 de Fevereiro de 2007 incluía ficheiros informáticos sobre “*Contas de Clientes – 2006*” e “*Aplicações vivas em 31-12-2006*” que não continham indicação sobre a tipologia dos organismos titulares de contas no Tesouro devido à DGT entender ser à DGO que competia “*prestar informação sobre a tipificação dos organismos em função do seu estatuto jurídico, para efeitos do adequado controlo orçamental*”.

A tipologia solicitada consistia na identificação de cada organismo como “Serviço Integrado”, “Serviço e Fundo Autónomo”, “Entidade Pública Empresarial” ou “Outro” e já tinha sido aplicada pela DGT para informação similar relativa a anos anteriores.

Relativamente aos excedentes e disponibilidades não depositados no Tesouro, a DGT reiterou o entendimento (já expresso em anos anteriores) de não lhe caber controlar o grau de cumprimento do princípio da unidade de tesouraria por parte dos organismos sujeitos ao RTE, mas tão só disponibilizar todos os meios para a sua adequada observância pelo que a informação solicitada não podia ser prestada pelo Tesouro, tanto mais que não dispunha dos dados pretendidos, mas sim pela DGO enquanto entidade incumbida do primeiro nível de controlo.

Note-se que esta informação tem sido solicitada à DGT porque se tem entendido ser fundamental o conhecimento, por esta entidade, dos fundos não depositados no Tesouro e dos organismos seus titulares, uma vez que é frequente essa situação ser justificada com a insuficiência dos serviços equiparados aos da actividade bancária que são prestados pela DGT.

Quanto a medidas implementadas para assegurar a prestação de informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, a DGT indica o envio à DGO, desde 2005 e no início de cada mês, de informação sobre os saldos das contas dos SFA registados no final do mês anterior, relativos a depósitos à ordem e aplicações (depósitos a prazo e CEDIC).

A DGT refere ainda que cada delegação da DGO solicita posteriormente a cada organismo informação correlativa reportada aos valores depositados e aplicados em instituições financeiras, apurando um indicador de cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e insistindo junto de cada organismo pela sua rigorosa observância. Note-se que esta última observação é da entidade que também afirma não dispor dos dados pretendidos pelo Tribunal sobre os excedentes e disponibilidades não depositados no Tesouro.

Em 1 de Março de 2007 foi recebida resposta das doze delegações da DGO às questões solicitadas sobre os SFA, incluindo informação sobre excedentes e disponibilidades não depositados no Tesouro.

Em 9 de Março foi recebida comunicação da DGT informando ter sido remetida à DGO a listagem das contas dos organismos para que fosse efectuada a tipificação pretendida.

A DGO apenas remeteu a classificação orgânica dos SI e dos SFA tendo informado que essa classificação permitia proceder à tipificação pretendida e que não lhe competia a classificação dos restantes organismos. Face a esta situação, o Tribunal comunicou à DGO que procedesse à tipificação das contas do ficheiro enviado pela DGT, o qual, apenas com a tipificação dos SI e dos SFA, veio a ser recebido em 26 de Março.

Note-se que o facto de a DGO não apresentar, desde logo, a referida tipificação coloca em causa a observação da DGT sobre o apuramento por aquela entidade de um indicador de cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, uma vez que para o efeito a DGO teria necessária e previamente de proceder à tipificação em causa. A menos que seja a própria DGT a classificar os SFA, para efeito da



remessa mensal à DGO da informação sobre os saldos das respectivas contas, contrariando a posição assumida perante o Tribunal de não lhe competir efectuar essa classificação.

Esta questão mereceu da DGO, em sede de contraditório, o seguinte comentário:

“Não comentando as observações formuladas a este respeito pela DGT, informa-se que a DGO dispõe de tabela em que todas as entidades orçamentais estão classificadas em função do seu estatuto jurídico, nomeadamente se são serviços integrados, serviços ou fundos autónomos, entidades públicas empresariais, ou de outra natureza.

Admite-se que há um número de situações difíceis de classificar, pela especialidade de que se revestem os regimes jurídicos de algumas entidades. A DGO irá elaborar, em 2008, uma proposta para revisão dos critérios de classificação dos organismos públicos.”

Se a DGO dispõe, como refere, de tabela em que todas as entidades orçamentais estão classificadas em função do seu estatuto jurídico, o Tribunal de Contas considera grave que não lhe tenha sido disponibilizada tal informação e entende que esta situação contraria o disposto no artigo 10.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, pelo que não deve repetir-se, sob pena de aplicação do disposto na alínea c) do artigo 66.º da mesma Lei.

8.3.3 – Titularidade dos Fundos na Tesouraria do Estado

A análise do ficheiro informático “*Contas de Clientes – 2006*” disponibilizado pela DGT revelou que, tal como em anos anteriores, apenas foi prestada informação sobre as contas do Tesouro afectas ao Balcão de *Homebanking* (HB) quando tinha sido solicitada informação sobre as contas do Tesouro cujos titulares fossem organismos abrangidos pelo disposto no artigo 2.º do RTE.

A satisfação deste pedido implicava prestar informação sobre todas as contas afectas às classes de terceiros e de resultados de operações financeiras da Contabilidade do Tesouro identificando o respectivo organismo titular através da respectiva designação oficial associada à sua inerente tipificação como SI, SFA, EPE ou “*Outro*” (esta última para efeito de controlo quanto à integralidade do universo a definir).

Note-se que os saldos finais destas contas revelam a afectação das disponibilidades e aplicações na Tesouraria do Estado, uma vez que os saldos finais das contas afectas à classe de transferências do Estado (que registam as receitas e despesas dos SI) se compensam entre si devido à aplicação do produto de empréstimos (como passivos financeiros) na cobertura do défice orçamental.

O ficheiro informático “*Contas de Clientes – 2006*” disponibilizado pela DGT continha informação sobre o organismo titular, o NIB, o código contabilístico, a designação e o valor do saldo no final de 2006 relativamente a 3.048 contas do Tesouro, quatro das quais não deviam ter sido incluídas, três por serem da classe de disponibilidades e aplicações da Contabilidade do Tesouro (contas n.º 0160601, n.º 0160602 e n.º 0160603) e uma por não ser conta elementar mas agregada de outras três (conta n.º 0233901). Das 3.044 restantes, 423 não foram objecto de qualquer registo na Contabilidade do Tesouro de 2006 (nem sequer de saldo transitado do ano anterior). O saldo global das 2.621 contas remanescentes era de € 3.231.741.520,83.

Constatando-se que, na Contabilidade do Tesouro de 2006, foram objecto de registo 3.710 contas elementares das classes de terceiros (3.698) e de resultados de operações financeiras (12), verifica-se que 1.089 destas contas, por não estarem afectas ao Balcão de HB, não foram consideradas no ficheiro informático “*Contas de Clientes – 2006*”.

A título de exemplo, refira-se que a designação da conta com o código contabilístico n.º 0233041 se refere a um organismo (Escola Portuguesa de Moçambique) registado como SFA na CGE de 2006. Apesar deste facto, a conta não foi incluída no ficheiro tendo-se verificado que o respectivo NIB não se encontrava afecto ao Balcão de HB.

Sobre a falta desta informação, o IGCP entendeu referir, em sede de contraditório, que:

“a alegação efectuada pelo Tribunal de Contas (TC) de que não foi prestada informação sobre a totalidade das contas não se reporta correcta. A informação sobre as restantes contas foi incluída no ficheiro da contabilidade também enviado na mesma data que o ficheiro dos saldos do HB, situação que, aliás, permitiu ao TC emitir as conclusões agora apresentadas. O ficheiro dos saldos das contas no HB, começou a ser produzido a pedido do TC desde 2004, sem nunca ter sido formulada pelo Tribunal a necessidade de inclusão no mesmo dos restantes balcões, a qual vem agora a ser expressa através do presente projecto de relatório.

A Contabilidade do Tesouro de 2006, à semelhança do que ocorreu noutros anos, incluiu a totalidade das contas abertas pelos organismos, mesmo as que não apresentaram qualquer movimento ao longo do ano. No entanto, considerando que essas contas não foram movimentadas, não tiveram expressão em termos de “Tabela de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado”.

Importa mencionar que foram desencadeadas, junto dos organismos que apresentaram contas sem movimentação, diversas acções questionando-os sobre a necessidade de se manterem essas contas nessas circunstâncias. Deste trabalho resultou o encerramento de diversas contas no balcão 0112.

Relativamente à questão da designação dos organismos, iremos providenciar no sentido da normalização das mesmas.”

O Tribunal faz notar, mais uma vez, que a informação por si solicitada, desde 2004, foi sobre todas as contas do Tesouro cujos titulares fossem organismos abrangidos pelo disposto no artigo 2.º do RTE e não apenas sobre as contas afectas ao balcão de HB (balcão 0112). Note-se ainda que a Recomendação 67 do Parecer sobre a CGE de 2004 e a Recomendação 106 do Parecer sobre a CGE de 2005 referiram expressamente que, neste âmbito, deveria ser obtida informação completa. Para o efeito, a informação prestada sobre a Contabilidade do Tesouro é insuficiente porque não inclui a identificação nem a tipologia dos organismos titulares das contas do Tesouro. Aliás, se a informação contabilística fosse suficiente não faria sentido o Tribunal solicitar mais informação.

Uma vez que o n.º 2 do artigo 42.º do RTE determina que a última informação relativa à Contabilidade do Tesouro deve ser enviada pela DGT à DGO até 15 de Fevereiro do ano seguinte ao de incidência, tinha sido solicitado que o valor dos saldos finais de 2006 fosse o resultante das operações com data-valor anterior a 2007 que tivessem sido registadas até 15 de Fevereiro deste ano.

Porém, tal como para todos os anos anteriores, não foi possível à DGT encerrar a Contabilidade do Tesouro na data prevista no RTE para o efeito, o que só veio a suceder em 24 de Maio de 2007, verificando-se o acréscimo de € 1.164.416,78 no saldo global das 2.621 contas com NIB do HB e objecto de registo na Contabilidade de 2006.

A informação definitiva foi sintetizada no quadro seguinte para reflectir a distribuição dos saldos finais das contas de Terceiros e de Resultados de Operações Financeiras (TROF) entre as contas afectas ao Balcão de HB (para as quais a DGT prestou informação provisória) e as restantes contas (para as quais a DGT não prestou informação). Estes dois conjuntos de contas encontram-se ainda discriminados por saldo credor (positivo), nulo ou devedor (negativo).



Quadro VIII.18 – Composição do Saldo Final de 2006

Contabilidade do Tesouro de 2006	Saldo Final (em euros)	N.º de Contas
Contas com NIB do HB e saldo credor	3 768 304 443,45	1 877
Contas com NIB do HB e saldo nulo	0,00	740
Contas com NIB do HB e saldo devedor	-535 398 505,84	4
Total das Contas com NIB do HB	3 232 905 937,61	2 621
Restantes Contas com saldo credor	1 472 381 492,11	362
Restantes Contas com saldo nulo	0,00	588
Restantes Contas com saldo devedor	-1 483 079 170,09	139
Total das Restantes Contas	-10 697 677,98	1 089
Total das Contas de TROF	3 222 208 259,63	3 710

Por serem contrários à regular movimentação das contas de terceiros, deve assinalar-se que 3 dos saldos devedores de contas com NIB do HB (e valor global de € 535,2 milhões) correspondem às antecipações de fundos comunitários concedidas pela DGT às respectivas entidades beneficiárias (SFA) que se encontravam por regularizar no final de 2006.

Por sua vez, o maior saldo devedor das restantes contas de terceiros corresponde ao produto de empréstimos (no valor de € 1.456,9 milhões) que tendo entrado na Tesouraria do Estado já em 2007 ainda foi registado como Receita do Estado de 2006 (em passivos financeiros) obtida no respectivo período complementar.

É ainda de assinalar que, ao não prestar informação sobre as restantes contas, a DGT não identificou os organismos titulares de 362 saldos credores no valor global de € 1.472,4 milhões.

A informação prestada nestes termos ao Tribunal de Contas é manifestamente insuficiente para analisar a evolução das disponibilidades e aplicações dos organismos sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado, desde logo porque a DGT afirma não dispor dos dados sobre os fundos não depositados no Tesouro, apesar de o Tribunal lhe ter recomendado insistentemente para que, em conjugação com a DGO, prestasse informação completa, fiável e tempestiva sobre esta matéria. Se a articulação entre estas duas entidades fosse efectiva isso significaria que qualquer uma delas estaria em condições de fornecer a informação nos termos pretendidos pelo Tribunal. Porém, a informação obtida e a forma como foi prestada revelam que essa articulação e os resultados da mesma continuam a ser insatisfatórios face ao pretendido pelo Tribunal.

A informação prestada pela DGT também é insuficiente para analisar a evolução dos excedentes e disponibilidades na Tesouraria do Estado, uma vez que a DGT apenas disponibiliza dados sobre a afectação dos valores depositados nas contas do Balcão de HB. A utilização do número de contas afectas a este balcão e do valor global dos respectivos saldos finais não constituem indicadores seguros dessa evolução, uma vez que um número considerável de contas (423 em 3.044) não foi objecto de registo na Contabilidade de 2006 e a evolução dos saldos não reflecte a evolução da movimentação de fundos que os gera.

Nestas circunstâncias, apresenta-se o quadro seguinte para reflectir a evolução verificada nas contas de TROF da Contabilidade do Tesouro entre 2004 e 2006, em termos de número de contas elementares movimentadas e do valor global dos respectivos saldos finais e movimentação anual (resultante da soma das entradas e saídas de fundos).

Quadro VIII.19 – Evolução da Movimentação, Saldo Final e Número de Contas entre 2004 e 2006

Contabilidade do Tesouro	Movimentação		Saldo Final		Contas	
	(em euros)	Evolução	(em euros)	Evolução	N.º	Evolução
Contas de TROF em 2004	472 346 265 437,73	1,50%	2 279 684 290,17	-19,77%	2 608	6,62%
Contas de TROF em 2005	622 129 409 926,94	31,71%	2 607 525 970,69	14,38%	3 236	24,08%
Contas de TROF em 2006	654 957 095 290,34	5,28%	3 222 208 259,63	23,57%	3 710	14,65%
Evolução de 2004 a 2006	182 610 829 852,61	38,66%	942 523 969,46	41,34%	1 102	42,25%

A informação sintetizada neste quadro revela que a evolução dos excedentes e disponibilidades na Tesouraria do Estado durante o triénio de 2004 a 2006 se traduziu por um crescimento próximo de 40%. De facto, os indicadores relativos ao número de contas (cujo crescimento não garante um aumento proporcional dos organismos com contas no Tesouro) e ao valor global dos saldos finais (cujo crescimento é afectado pela evolução da dívida pública e das antecipações de fundos) são consistentes com o indicador relativo à movimentação de fundos.

Relativamente à movimentação de fundos é ainda de realçar que o salto quantitativo verificado neste triénio incidiu no ano de 2005. Relativamente à evolução dos saldos finais, o facto de estarem afectados pela evolução da dívida pública e das antecipações de fundos, implica que a análise deve distinguir entre saldos credores e devedores. Estes últimos correspondem, no essencial, à utilização, como receita não efectiva (passivos financeiros) obtida no respectivo período complementar, do produto de empréstimos entrado na Tesouraria do Estado no ano seguinte ao dessa utilização e às antecipações de fundos comunitários concedidas pela DGT a SFA (os saldos destas contas corresponderam a 98,7% dos saldos devedores de TROF no final de 2006). O quadro seguinte reflecte a distribuição entre saldos credores e devedores, bem como a respectiva evolução no triénio de 2004 a 2006.

Quadro VIII.20 – Evolução dos Saldos Credores e dos Saldos Devedores entre 2004 e 2006

Contabilidade do Tesouro	Saldo Final Credor		Saldo Final Devedor	
	(em euros)	Evolução	(em euros)	Evolução
Contas de TROF em 2004	5 174 225 798,11		2 894 541 507,94	
Contas de TROF em 2005	4 152 045 125,42	-19,76%	1 544 519 154,73	-46,64%
Contas de TROF em 2006	5 240 685 935,56	26,22%	2 018 477 675,93	30,69%
Evolução de 2004 a 2006	66 460 137,45	1,28%	-876 063 832,01	-30,27%

A informação sintetizada neste quadro revela que a evolução do valor global dos saldos finais se ficou essencialmente a dever à redução dos saldos devedores.

O ficheiro informático “*Aplicações vivas em 31-12-2006*” disponibilizado pela DGT continha informação sobre o organismo titular, o NIB da conta à ordem associada, a data e o valor de emissão, a remuneração (juros e taxa) e a data de vencimento (em 2007) relativamente a 201 aplicações, 188 das quais em CEDIC e 13 em depósitos a prazo. No quadro seguinte sintetiza-se a informação constante deste ficheiro, em função da titularidade das aplicações, por SFA, EPE, Região Autónoma dos Açores e Fundo Português de Carbono. Este Fundo foi criado pelo Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março, com a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica, no âmbito do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.



Quadro VIII.21 – Titularidade das Aplicações na Tesouraria do Estado

Titularidade das Aplicações na Tesouraria do Estado	CEDIC (em euros)	Depósitos a Prazo (em euros)	N.º de Aplicações
Serviços e Fundos Autónomos	2 226 806 102,57	75 049 200,00	154
Entidades Públicas Empresariais	638 137 462,00	57 000 000,00	45
Outro – Região Autónoma dos Açores	16 079 065,00	0,00	1
Outro – Fundo Português de Carbono	3 000 000,00	0,00	1
Total	2 884 022 629,57	132 049 200,00	201

É de salientar que no ficheiro “*Contas de Clientes – 2006*” consta a conta com o código contabilístico n.º 021401 destinada a registar os depósitos a prazo no Tesouro. O saldo final desta conta é inferior em € 1.609,20 ao saldo global dos depósitos a prazo registados no ficheiro “*Aplicações vivas em 31-12-2006*”, facto que põe em causa a fiabilidade desta informação. Já relativamente às aplicações em CEDIC não existe nenhuma conta do Tesouro que as autonomize uma vez que os fundos objecto destas aplicações são transferidos das contas à ordem dos organismos para a conta do Instituto de Gestão do Crédito Público relativa a encargos da dívida pública e desta para a conta afectada ao produto de empréstimos.

Relativamente ao ficheiro informático disponibilizado pela DGO com a tipificação parcial dos organismos titulares das “*Contas de Clientes – 2006*” saliente-se que foram excluídas as 26 contas de TROF cujo titular era a própria DGT. Esta exclusão não se deveria ter verificado uma vez que a DGT também é, como SI, um organismo abrangido pelo disposto no artigo 2.º do RTE. Só 17 destas contas foram movimentadas em 2006, devendo notar-se que apresentam saldo devedor global no valor de € 400,4 milhões e incluem, como contas à ordem da DGT, as já referidas contas de depósitos a prazo de SFA e de EPE no Tesouro e de antecipações de fundos a SFA.

Para além desta exclusão e, como já foi referido, a DGO apenas classificou os SI e os SFA titulares de contas afectadas ao Balcão de HB. O quadro seguinte reflecte a distribuição dos saldos finais das contas de TROF segundo os resultados dessa classificação. A informação do valor dos saldos é a definitiva (obtida da Contabilidade do Tesouro) e distingue-se o número de contas que foram objecto de registo na Contabilidade de 2006 (activas) das que não o foram (inactivas).

Quadro VIII.22 – Titularidade das Contas no HB segundo classificação da DGO

Titularidade das Contas no HB	Saldo Final (em euros)	N.º de Contas	
		Activas	Inactivas
Serviços e Fundos Autónomos	2 477 368 359,21	1 578	243
Serviços Integrados	441 333 143,87	856	146
Titulares Não Classificados	714 633 475,47	170	25
Titular Excluído – DGT	-400 429 040,94	17	9
Total	3 232 905 937,61	2 621	423

Da análise da informação sintetizada neste quadro resultam ainda as observações seguintes.

- ◆ Como o ficheiro remetido pela DGT só continha informação sobre contas no Balcão de HB, a DGO não procedeu à tipificação dos organismos titulares das restantes 1.089 contas de TROF que foram objecto de registo na Contabilidade do Tesouro de 2006.

- ◆ Na Contabilidade do Tesouro de 2006, 414 das 3.018 contas com informação no ficheiro remetido pela DGO não foram objecto de qualquer registo, ou seja, não apresentaram saldo transitado do ano anterior nem foram utilizadas pelos respectivos organismos titulares. É o caso, por exemplo, da única conta da Caixa Geral de Aposentações (SFA) no HB do Tesouro.
- ◆ Detectaram-se incorrecções na classificação efectuada pela DGO:
 - ◇ A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (SI) voltou a ser indicada como titular da conta do Fundo de Estabilização Aduaneiro (SFA).
 - ◇ O Instituto de Gestão de Fundos Comunitários da Região Autónoma da Madeira (SFA da Administração Regional) foi incluído nos organismos sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado como SFA (da Administração Central).
 - ◇ O Programa Operacional da Administração Pública foi classificado como SI quando os restantes titulares de contas associadas à gestão de fundos comunitários não foram classificados pela DGO.
 - ◇ O Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça (SI) foi classificado como SFA.
 - ◇ A Cinemateca Portuguesa (SFA) foi classificada como SI para uma das suas três contas.
 - ◇ Apesar de não constarem do Orçamento nem da Conta Geral do Estado como SFA, as Escolas Superiores de Enfermagem de S. João de Deus e de Ponta Delgada foram assim classificadas.
 - ◇ As Secções Regionais do Tribunal de Contas na Madeira e nos Açores, enquanto titulares de contas afectas ao respectivo Cofre Privativo (SFA), foram classificadas como SI.
 - ◇ A Agência de Controlo das Ajudas Comunitárias ao Sector do Azeite ainda foi classificada como SFA apesar de ter sido extinta pelo Decreto-Lei n.º 231/2005, de 29 de Dezembro, e os saldos terem transitado para a Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (SI). Note-se que o próprio Relatório da CGE faz referência à saída deste organismo do subsector dos SFA.
 - ◇ A Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa (EPE) e a Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto (EPE) foram classificadas como SFA.
- ◆ Das 195 contas cujo titular não foi classificado pela DGO, foi possível identificar 109 como afectas a EPE, às quais se devem juntar as 2 contas das EPE indevidamente classificadas como SFA.

As situações descritas, incluindo a classificação da DGT como SI, foram corrigidas ou consideradas na informação sintetizada no quadro seguinte, ressalvando-se a possibilidade de subsistirem erros por detectar, uma vez que não foi possível confirmar a titularidade de todas as contas.

Quadro VIII.23 – Titularidade das Contas no HB segundo a classificação do Tribunal

Titularidade das Contas no HB	Saldo Final (em euros)	N.º de Contas	
		Activas	Inactivas
Serviços e Fundos Autónomos	2 476 614 916,76	1 567	233
Serviços Integrados	26 552 322,40	875	159
Entidades Públicas Empresariais	182 773 947,90	92	19
Outros	546 964 750,55	87	12
Total	3 232 905 937,61	2 621	423



O corolário da análise à informação prestada pela DGT e pela DGO sobre a titularidade dos fundos depositados e aplicados na Tesouraria do Estado no final de 2006 encontra-se expresso no quadro seguinte.

A totalidade destes fundos corresponde ao saldo global das contas de disponibilidades e aplicações da Contabilidade do Tesouro cuja afectação (titularidade) é definida, por contrapartida, pelos saldos das contas de TROF, uma vez que os saldos das contas de execução orçamental dos SI se compensam entre si devido à aplicação do produto de empréstimos contraídos pelo Estado (como receita não efectiva) na cobertura do excesso das despesas sobre as receitas efectivas.

A titularidade dos fundos em contas de Depósitos à Ordem (DO) afectas a SI, SFA, EPE e “Outros” é a expressa no quadro VIII.23. A titularidade das aplicações na Tesouraria do Estado em Depósitos a Prazo (DP) e CEDIC afectos a SFA, EPE e “Outros” é a expressa no quadro VIII.21.

Quadro VIII.24 – Titularidade dos Fundos na Tesouraria do Estado em 31-12-2006

(em milhões de euros)

Titularidade	DO	DP	CEDIC	Total	Evolução
SI	26,55	-132,05	0,00	-105,50	23,57%
SFA	2 476,61	75,05	2 226,81	4 778,47	
EPE	182,77	57,00	638,14	877,91	
Outros	546,96	0,00	19,08	566,04	
Não Identificados	1 446,23	0,00	0,00	1 446,23	
Empréstimos	-1 456,93	0,00	-2 884,02	-4 340,95	
Total	3 222,21	0,00	0,00	3 222,21	

Os organismos referidos como “*Não Identificados*” são os titulares das contas de DO sobre as quais a DGT não prestou informação por não estarem afectas ao HB, dos quais foi autonomizada a conta relativa ao produto de “*Empréstimos*” entrado na Tesouraria do Estado em 2007 mas registado como Receita do Estado de 2006 obtida no respectivo período complementar.

A explicitação dos titulares dos DP e dos CEDIC implica, por contrapartida e respectivamente, a dedução dos respectivos totais aos SI, porque a conta que regista os DP está incluída nas contas de DO afectas à DGT, e aos “*Empréstimos*”, porque os CEDIC são empréstimos de curto prazo concedidos ao Estado por aplicação de excedentes e disponibilidades de organismos públicos.

Para o facto de os SI apresentarem um saldo global negativo contribui a falta de regularização de antecipações de fundos comunitários concedidas pela DGT a 3 SFA, no valor de € 535,21 milhões. Note-se ainda que os titulares não identificados devem corresponder, na sua maioria, a SI.

A totalidade dos fundos na Tesouraria do Estado cresceu 23,57% face ao final do ano anterior.

8.3.4 – Identificação dos Titulares de Contas no Tesouro

No caso específico dos SFA foi avaliada a coerência do universo apurado pelas 1.821 contas do HB cujo titular foi classificado pela DGO como SFA, face ao definido pela classificação orgânica das respectivas receitas e despesas orçamentais registadas na Conta Geral do Estado de 2006.

O universo considerado na CGE é constituído por 353 organismos, incluindo a Assembleia da República, entidade que continuou sem reporte da respectiva execução orçamental nos mapas da CGE, apesar de nesta se incluir a respectiva conta da gerência.

Como já se referiu, a intervenção da DGO sobre o ficheiro remetido pela DGT limitou-se à inclusão de uma coluna na qual o titular de cada conta era classificado como SFA, SI ou não era classificado. A detecção de 392 designações diferentes para os titulares das 1.821 contas que tinham sido classificados pela DGO como SFA colocou em causa, desde logo, a fiabilidade desta classificação.

A análise revelou que a designação atribuída à maior parte dos organismos, pela DGT, continuava incompleta e sem ser homogénea com a inscrita na CGE, inviabilizando uma ordenação automática comum (por ordem alfabética). Desde o Parecer sobre a CGE de 2003 que o Tribunal tem vindo a criticar esta situação e a recomendar a normalização das nomenclaturas por esta ser uma condição necessária para controlar a qualidade da informação de forma eficaz.

Duas das principais divergências continuaram a ser a designação de organismos do Ensino Superior que a DGO faz anteceder da sigla da Universidade a que pertencem e a designação dos centros de formação profissional que a DGO faz anteceder da respectiva sigla. Em ambos os casos a DGT ou nada refere ou indica as referidas siglas posteriormente.

Outras divergências continuam a dever-se à utilização pela DGT de diversas designações para o mesmo organismo ou, pelo contrário, a utilização da mesma designação para diversos organismos. Exemplos do primeiro caso são a Administração Regional de Saúde do Norte e a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional e do segundo caso, o Instituto de Gestão Patrimonial e Financeira da Justiça, que voltou a ser indicado como titular das contas do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e do Cofre Geral dos Tribunais, e o Instituto de Seguros de Portugal, que também foi indicado como titular das contas do Fundo de Acidentes de Trabalho.

As Sub-regiões de Saúde também continuaram autonomizadas, pela DGT, e a ser classificadas como SFA, neste caso pela DGO, apesar de na CGE estarem integradas noutros SFA (as respectivas administrações regionais de saúde). Verificou-se igualmente a subsistência de outras situações similares como é o caso das Escolas Superiores de Artes Aplicadas de Castelo Branco e de Gestão de Idanha-a-Nova que se encontram integradas no Instituto Politécnico de Castelo Branco.

As Escolas Superiores de Enfermagem que foram objecto de fusão nos termos do Decreto-Lei n.º 175/2004, de 21 de Julho, continuaram autonomizadas e classificadas como SFA, inclusive na CGE.

Dois dos SFA na CGE voltaram a não ser considerados pela DGT por continuarem sem contas no Tesouro (Manutenção Militar e Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento). A DGT também continuou a não prestar informação sobre a Escola Portuguesa de Moçambique (SFA na CGE) por este organismo não ter conta no HB mas noutro balcão.

A Entidade Reguladora para a Comunicação Social foi indicada pela DGT, como titular de duas contas no Tesouro que já foram movimentadas em 2006, e foi classificada como SFA pela DGO. Este organismo criado pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, só foi porém autonomizado como SFA no Orçamento do Estado para 2007, tendo o seu financiamento, em 2006, sido assegurado por despesas orçamentais (transferências correntes e de capital) da Assembleia da República.

A maior parte das divergências descritas também têm vindo a ser assinaladas pelo Tribunal de Contas desde o Parecer sobre a CGE de 2003, verificando-se que a intervenção da DGO não alterou esta



situação nem a sua classificação esteve isenta de erros, os quais implicaram a revisão da informação que tinha sido prestada ao Tribunal.

No caso específico dos SI, a detecção de 226 designações diferentes para os titulares das 1.002 contas que tinham sido classificadas como SI pela DGO também não se veio a revelar como fiável, desde logo, pelos erros detectados que também implicaram a revisão da informação prestada ao Tribunal. Também neste caso se verificou a utilização de diversas designações para o mesmo organismo ou, pelo contrário, a utilização da mesma designação para diversos organismos. Exemplo do primeiro caso é a Direcção-Geral dos Impostos que apresenta quatro designações distintas (duas iniciadas pela designação do organismo e mais duas iniciadas pela respectiva sigla – DGCI). Exemplo do segundo caso é o Ministério dos Negócios Estrangeiros identificado como titular das contas de vários serviços autonomizados na respectiva classificação orgânica.

Sobre a titularidade dos fundos na Tesouraria do Estado e quanto à identificação de contas no Tesouro a DGO, em sede de contraditório, afirmou que:

“Na sequência do levantamento a que as Delegações da DGO procederam, correspondendo à solicitação do Tribunal de Contas, o Tribunal apurou divergências entre designações de entidades orçamentais na DGO e na DGT que, se são compreensíveis quanto à diferente origem e finalidade dos respectivos sistemas de informação, dificulta o controlo externo e pode estar na base de erros de informação.

O Tribunal refere (no ponto 8.3.6 — Disponibilidades e aplicações dos SFA) que a informação prestada pela DGO não era definitiva, nem integral quanto ao universo de organismos reportado. A DGO observa que, naquela circunstância, apenas pode fornecer as informações prestadas pelas entidades ao questionário emitido pelo Tribunal e que não dispunha de meios coercivos eficazes para obter as respostas em falta.

Quanto a isso, informa-se que, nos trabalhos preparatórios para a elaboração de cada OE, a DGO revê a classificação orgânica de todos os serviços e organismos, de acordo com o seu regime jurídico, e deverá ser essa a identificação a ser considerada.”

A informação referida pelo Tribunal como não sendo definitiva nem integral foi reportada pela DGO em 1 de Março de 2007 relativamente a disponibilidades e aplicações de SFA em 31 de Dezembro de 2006. Saliente-se que o cumprimento do RTE (em vigor desde 1 de Julho de 1999) implica que a totalidade destes fundos esteja depositada em contas do Tesouro (n.º 2 do artigo 2.º) e que os saldos finais destas contas estejam apurados até 15 de Fevereiro do ano seguinte ao de incidência (artigo 42.º). Note-se ainda que, tal como é referido no ponto 8.3.6, os organismos sem reporte de informação constam da CGE de 2006 como SFA o que, salvo melhor opinião, deverá ser a identificação considerada para efeitos do Parecer sobre essa Conta, até para evitar que se considerem casos como os dos cinco hospitais que, por terem passado a ser ou a integrar EPE, não constam da CGE de 2006 apesar de ainda terem sido incluídos no OE de 2006 como SFA.

Apesar da DGO não ter classificado os organismos titulares de contas no HB do Tesouro que fossem EPE, no âmbito da revisão efectuada à informação prestada ao Tribunal foram identificadas 107 contas cujos titulares apresentavam 38 designações diferentes associadas à sigla EPE, duas das quais tinham sido indevidamente classificadas pela DGO como SFA.

A análise efectuada permitiu ainda identificar mais 4 contas afectas a EPE, a conta do Hospital Conde de Bertiandos que se encontra integrado numa EPE, o Centro Hospitalar do Alto Minho, a conta do Hospital de São Bernardo que também se encontra integrado numa EPE, o Centro Hospitalar de Setúbal, e as 2 contas do Hospital Distrital da Figueira da Foz que é uma EPE, apesar da respectiva designação não conter a correspondente sigla.

No total foram identificadas 111 contas afectas a 41 designações diferentes mas que efectivamente apenas correspondiam a 37 organismos, os 31 hospitais EPE criados pelo Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro, a Agência Portuguesa para o Investimento, as Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto, a Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos, a Estradas de Portugal e a Navegação Aérea de Portugal – NAV Portugal.

As quatro designações suplementares ficaram a dever-se ao facto do Centro Hospitalar do Nordeste apresentar 3 designações (devido à introdução da sigla de cada um dos três hospitais que o integram) e à referida e indevida autonomização dos hospitais Conde de Bertiandos e de São Bernardo.

8.3.5 – Evolução dos Serviços Equiparados aos da Actividade Bancária

Para além da informação solicitada para efeito da análise sobre as disponibilidades e aplicações depositadas na Tesouro por organismos sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado, foi também solicitada à DGT informação sobre novas funcionalidades disponibilizadas em 2006, no âmbito da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, e sobre os novos produtos financeiros baseados em investimentos em meios monetários e obrigações disponibilizados pela DGT aos seus clientes, em cumprimento do disposto no n.º 4 do artigo 74.º da LOE para 2006.

Sobre as novas funcionalidades disponibilizadas durante o ano de 2006, a DGT refere o seguinte:

“Em Janeiro de 2006, a DCT implementou e divulgou a opção que permite a emissão automática de certidões de descontos com origem nas contas domiciliadas no HB, executadas pelos gestores pelo on-line, para efeitos de certificação das contas dos organismos, nos termos das instruções emanadas pelo TC.

Em 2006, em conjugação com a UNICRE, foram definidos os termos do protocolo a celebrar entre as duas entidades, que rege o relacionamento entre a DGT, a UNICRE e os organismos clientes do Tesouro, futuros titulares dos cartões de crédito do “Tesouro Português”.

Em 2006 foi gerado pelo Homebanking o primeiro ficheiro electrónico de extractos.

A partir de Maio de 2006, os serviços e fundos autónomos passaram a poder efectuar os pagamentos das receitas fiscais tituladas por documentos únicos de cobrança (DUC), como o IRS, IVA, Impostos de Selo, IMI, Penhoras e Execuções Fiscais, através do HB”.

Quanto aos novos produtos financeiros, a DGT remeteu o folheto sobre os CEDIC intermediados pelo Tesouro, em que se refere a modificação destes “de forma a melhor responder às necessidades dos clientes do Tesouro, agora sujeitos ao regime da tesouraria do Estado”.

A necessidade de proceder a alterações nos CEDIC resultou da aplicação do RTE, no âmbito do princípio da unidade de tesouraria, às Entidades Públicas Empresariais.

8.3.6 – Disponibilidades e Aplicações de Serviços e Fundos Autónomos

Sobre as disponibilidades e aplicações de organismos sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado mas não depositados no Tesouro e, como já foi referido, só foi prestada informação pela DGO uma vez que a DGT voltou a alegar que:

“não cabe a esta Direcção-Geral controlar o cumprimento dos preceitos legais que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades na banca



comercial ou o grau de cumprimento do princípio de Unidade de Tesouraria, por parte dos organismos sujeitos ao Regime da Tesouraria do Estado, 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, parecem-nos que deverão ser executadas pelas entidades de auditoria e controlo, nomeadamente pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), à qual incumbe o primeiro nível de controlo. Nestes moldes, as informações agora solicitadas não podem ser prestadas pelo Tesouro, tanto mais que enquanto Banco do Estado não dispõe dos dados pretendidos, mas sim pela DGO, enquanto entidade com funções de auditoria e controlo aos organismos públicos”.

Esta argumentação que é recorrente e, na prática, se traduz pelo incumprimento da recomendação do Tribunal de Contas para a DGT obter, em conjugação com a DGO, informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, continua a merecer do Tribunal as observações seguintes:

- ◆ o Tribunal nunca solicitou à DGT para medir ou controlar o cumprimento dos preceitos legais relativos à unidade da Tesouraria do Estado e muito menos para o substituir na função de avaliar a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, relativamente à qual se tem vindo a pronunciar com a frequência e relevância que considera equivalentes à importância que lhe foi atribuída no actual Regime da Tesouraria do Estado, sendo disso exemplo o presente capítulo;
- ◆ o que o Tribunal tem solicitado à DGT é a informação que a Lei de Enquadramento Orçamental determina que deve ser remetida ao Ministério das Finanças pelos serviços e fundos autónomos, ou seja, informação completa sobre os saldos de depósitos ou de outras aplicações financeiras e respectivas remunerações;
- ◆ a solicitação desta informação tem por propósito averiguar o conhecimento da DGT sobre a situação dos excedentes e disponibilidades de todos os serviços a que devem ser disponibilizados os meios para a adequada observância da unidade de tesouraria determinada pelo artigo 2.º do RTE;
- ◆ Na opinião do Tribunal, o exercício das competências atribuídas à DGT nesta matéria também implica conhecer a situação e acompanhar a evolução de todos os serviços (e não apenas da parte relativa aos fundos que se encontram depositados ou aplicados no Tesouro), para poder maximizar o ajustamento dos serviços prestados às necessidades sentidas.

Por sua vez, a informação prestada pela DGO, em 1 de Março de 2007, consistiu na resposta das suas doze delegações às questões solicitadas sobre os SFA e no reporte, por SFA, de excedentes e disponibilidades não depositados no Tesouro no final de 2006, mas em depósitos à ordem, depósitos a prazo e outras aplicações nas instituições financeiras, e de rendimentos obtidos com aplicações em instituições financeiras até ao final de 2006. A análise da informação prestada sobre excedentes e disponibilidades não depositados no Tesouro revelou que essa informação:

- ◆ ainda não era definitiva;
- ◆ não era integral, porque só se reportava a 306 dos 353 SFA autonomizados na CGE (incluindo a Assembleia da República) e também não se reportava à Entidade Reguladora para a Comunicação Social que, apesar de não ter sido autonomizada na CGE, era titular de contas no Tesouro que já tinham sido objecto de movimentação em 2006; note-se que a DGO não justificou a falta de informação sobre 48 organismos, podendo esta situação significar que não dispunha dos respectivos dados ou a inexistência de fundos não depositados no Tesouro;

- ◆ não continha informação sobre a Assembleia da República apesar do saldo final da respectiva conta de gerência incluída na CGE registar fundos fora da Tesouraria do Estado, no valor de € 35.696.601,66;
- ◆ não era integral para cada organismo reportado, porque apenas considerava valores depositados em instituições financeiras, não incluindo os fundos nas tesourarias dos organismos;
- ◆ apresentava uma nomenclatura em que a designação atribuída à maior parte dos organismos, era incompleta e não era homogénea com a inscrita na CGE, inviabilizando uma ordenação automática comum (por ordem alfabética) que deveria ser uma condição elementar de controlo do universo, com a agravante desta informação ter sido prestada pela entidade responsável pela elaboração da CGE;
- ◆ apresentava 313 designações para apenas 306 organismos, devido a seis designações afectas à Direcção-Geral de Viação cuja informação devia ter sido agregada, a duas designações afectas aos Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública cuja informação devia ter sido agregada e à autonomização do Fundo de Garantia Financeira da Justiça cuja informação devia ter sido integrada na da respectiva entidade gestora (o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça).

Com as reservas decorrentes das situações descritas, o quadro seguinte sintetiza, por Ministério e peso relativo decrescente, o valor dos fundos de SFA em Depósitos à Ordem (DO), Depósitos a Prazo (DP) e Outras Aplicações (OA) em Instituições Financeiras, segundo a informação prestada pela DGO.

Quadro VIII.25 – Fundos de SFA nas Instituições Financeiras em 31-12-2006

(em milhões de euros)

Ministério	DO	DP	OA	Total	Quota
Justiça	657,67			657,67	56,85%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	201,94	22,75	0,37	225,06	19,46%
Finanças e Administração Pública	106,23	0,44	4,60	111,27	9,62%
Economia e Inovação	44,92			44,92	3,88%
Saúde	33,23			33,23	2,87%
Trabalho e Solidariedade Social	2,85		20,81	23,66	2,05%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	20,42			20,42	1,77%
Outros	40,58			40,58	3,51%
Total	1 107,84	23,19	25,78	1 156,81	100,00%

O quadro seguinte discrimina, também por Ministério, o valor de disponibilidades e aplicações de SFA depositados no Tesouro e em Instituições Financeiras, segundo os dados remetidos pela DGT e pelas delegações da DGO. Apesar de limitados pelas reservas sobre a fiabilidade da informação prestada decorrentes das situações descritas, estes dados permitem estimar um Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado (IUTE), neste caso, para aferir o grau de cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE no final de 2006.



Quadro VIII.26 – Disponibilidades e Aplicações de SFA em 31-12-2006

(em euros)

Ministério	Tesouro	Instituições Financeiras	Total	IUTE
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4) = (1) / (3)
Encargos Gerais do Estado	37 499 674,51	3 030 506,61	40 530 181,12	92,52%
Administração Interna	126 106 384,13	8 934 500,56	135 040 884,69	93,38%
Negócios Estrangeiros	14 088 287,54	3 083 584,93	17 171 872,47	82,04%
Finanças e Administração Pública	1 114 045 251,86	111 264 310,39	1 225 309 562,25	90,92%
Defesa Nacional	13 952 318,08	3 996 398,24	17 948 716,32	77,73%
Justiça	124 129 778,80	657 670 465,49	781 800 244,29	15,88%
Ambiente, Ord. do Território e Desenv. Regional	379 319 150,18	11 573 899,38	390 893 049,56	97,04%
Economia e Inovação	1 194 623 113,87	44 919 071,62	1 239 542 185,49	96,38%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	184 737 985,99	20 422 731,11	205 160 717,10	90,05%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	85 279 486,56		85 279 486,56	
Trabalho e Solidariedade Social	198 670 045,56	23 660 812,37	222 330 857,93	89,36%
Saúde	1 037 181 766,50	33 239 162,00	1 070 420 928,50	96,89%
Educação	9 133 894,59	31 502,85	9 165 397,44	99,66%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	250 951 208,69	225 062 309,29	476 013 517,98	52,72%
Cultura	8 751 872,47	9 917 135,19	18 669 007,66	46,88%
Total	4 778 470 219,33	1 156 806 390,03	5 935 276 609,36	80,51%

Da análise da informação sintetizada neste quadro resultam ainda as seguintes observações:

- ◆ a DGO voltou a não prestar informação sobre as disponibilidades e aplicações em instituições financeiras dos SFA afectos ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações nem a fornecer dados sobre todos os SFA afectos aos restantes Ministérios, relativamente aos fundos depositados no Tesouro;
- ◆ o menor grau de cumprimento corresponde aos SFA afectos ao Ministério da Justiça, em que apenas 15,88% dos respectivos fundos se encontravam depositados no Tesouro;
- ◆ a DGO voltou a não prestar informação sobre a Assembleia da República, apesar da conta de gerência deste organismo (integrada na própria CGE) revelar que apenas € 786,34 do respectivo saldo final (no valor total de € 35.697.388) se encontravam depositados no Tesouro;
- ◆ no cômputo geral e voltando a salientar-se as reservas sobre a fiabilidade da informação obtida, o grau de cumprimento correspondente aos valores apresentados é de 80,51%.

Finalmente, reflecte-se no quadro seguinte a informação prestada pelas delegações da DGO sobre rendimentos obtidos por SFA pela aplicação de fundos fora da tesouraria do Estado e que, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006 deveriam ser entregues como Receita do Estado.

Quadro VIII.27 – Rendimentos de Fundos dos SFA nas Instituições Financeiras

(em euros)

Ministério	Por Entregar até 2006	Recebidos em 2006	Entregues em 2006	Por entregar em 31-12-2006
Encargos Gerais do Estado		9 433,64		9 433,64
Administração Interna		463 396,03		463 396,03
Negócios Estrangeiros				
Finanças e Administração Pública			0,00	
Defesa Nacional		325 298,00		325 298,00
Justiça		1 392 961,00		1 392 961,00
Ambiente, Ord. do Território e Desenv. Regional		179 498,10	2 476,67	177 021,43
Economia e Inovação				
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	356 999,55	36 487,00	390 330,55	3 156,00
Obras Públicas, Transportes e Comunicações				
Trabalho e Solidariedade Social	11 551,29			11 551,29
Saúde				
Educação				
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior				
Cultura		24 403,11	575,20	23 827,91
Total	368 550,84	2 431 476,88	393 382,42	2 406 645,30

A análise da informação prestada sobre rendimentos obtidos por SFA pela aplicação de fundos fora da tesouraria do Estado revelou que essa informação:

- ◆ ainda não era definitiva;
- ◆ não era integral, porque não reportava a situação de todos os SFA; para seis ministérios não foi sequer fornecida qualquer informação quantificada;
- ◆ não era integral para cada organismo reportado porque, na generalidade, não quantificava ou nem sequer referia a situação dos rendimentos recebidos em anos anteriores que ainda não tivessem sido entregues; a falta de informação sobre os valores por entregar até 2006 afecta, como é óbvio, os valores constantes do quadro como não entregues até 2007;
- ◆ apresentava, como justificações para a não entrega de rendimentos, a dispensa do cumprimento da Unidade de Tesouraria por despacho do Secretário de Estado do Orçamento (Caixa Geral de Aposentações), o entendimento de SFA segundo o qual a Unidade de Tesouraria não lhes é aplicável (Fundo para as Relações Internacionais, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, Instituto de Seguros de Portugal, Fundo de Acidentes de Trabalho) ou a invocação do facto da respectiva Lei Orgânica atribuir ao SFA esses rendimentos como receita própria sendo a sua utilização autorizada por despacho da Tutela (Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional).

Nas respostas das delegações da DGO às questões do Tribunal, deve ainda assinalar-se que os SFA continuam a apontar, como razão justificativa para o incumprimento da unidade de tesouraria, a não prestação pela DGT de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas condições de eficiência com que os mesmos são prestados pelas instituições financeiras, com prejuízo para o exercício normal das respectivas actividades.



Os SFA referem, nomeadamente, a impossibilidade de realização de pagamentos por via electrónica (Multibanco e Visa), de disponibilização de cheques para a realização de pagamentos, do levantamento em numerário para movimentação do fundo de maneiio, de débitos em conta, da compra e venda de moeda estrangeira, da emissão de cartões de débito e de crédito necessários a determinadas aquisições de serviços, designadamente no estrangeiro, além da morosidade na prestação de informação, designadamente a relativa a extractos bancários.

Em sede de contraditório, o responsável pela DGT em 2006 declarou o seguinte:

“1.No triénio 2004/2006 verificou-se uma subida acentuada da utilização das contas no Tesouro reflectida no presente anteprojecto de relatório (...)

2. Os resultados alcançados reflectem a prioridade atribuída pela DGT à consolidação do Regime da Tesouraria do Estado.

3. A prestação de serviços bancários por parte da DGT, com níveis de qualidade equivalentes aos da banca comercial, foi limitada àqueles serviços que quer pelo seu nível de eficácia quer pelas suas características são economicamente vantajosos para o Estado. Neste conjunto não se inclui, por exemplo, a movimentação em numerário, que é um meio de pagamento cuja utilização é desincentivada e que obriga à movimentação física de valores não compatível com um organismo centralizado e de reduzida dimensão como a Tesouraria do Estado.

Assim, permanecerão sempre situações de excepção à aplicação do Regime da Tesouraria do Estado. A prática da DGT foi a da sua identificação e justificação na medida em que eram solicitadas.”

O Tribunal salienta que nos termos do RTE cabe à DGT assegurar aos organismos sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado, a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência, não admitindo este regime qualquer excepção ou selectividade de serviços a prestar. Assim, estando a movimentação em numerário incluída nos serviços prestados pela actividade bancária, o facto de a DGT a excluir constitui um elemento objectivo para considerar que o conjunto destes serviços não é assegurado nas mesmas condições de eficiência face aos da actividade bancária.

Para o incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE continua também a ser invocado, por algumas entidades, o entendimento de não lhes ser aplicável o regime em causa, tendo em conta a sua natureza jurídica. Note-se que as normas que respeitam ao âmbito subjectivo de aplicação da unidade de tesouraria definem claramente quais os SFA a elas sujeitos ou seja, aplicam-se, segundo o n.º 2 do artigo 2.º do RTE, aos SFA de carácter administrativo e empresarial. No quadro jurídico do RTE, considerando também as normas que visam dar execução a este regime, não se encontra nenhum preceito que expressamente excepcione do referido âmbito de aplicação qualquer SFA.

Neste contexto, considerando o enquadramento legal em vigor em 2006, também foi solicitada à DGO informação sobre as entidades que, em virtude do incumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 31.º do decreto de execução orçamental (que determina que os rendimentos de depósitos e aplicações auferidos pelos SFA em virtude do não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria constituam receita do Estado do corrente exercício orçamental), foram objecto de aplicação do n.º 6 do artigo 28.º desse diploma (que estabelece que a DGO não proceda à análise de quaisquer pedidos, processos ou de quaisquer expediente proveniente dos SFA em causa).

Refira-se que a fundamentação aludida pelas entidades tem dificultado a execução das medidas legislativas, incluindo as de carácter sancionatório, que têm vindo a ser adoptadas, designadamente na Lei do Orçamento do Estado e no Decreto-Lei de Execução Orçamental, para induzir o cumprimento da unidade de tesouraria.

A aplicação de medidas sancionatórias apenas foi assumida pela 8.^a Delegação da DGO, relativa ao Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, nos seguintes termos:

“Durante o ano de 2006 procedeu-se ao controlo da entrega dos juros auferidos nos anos de 2003 a 2005, assim não foram libertados os PLC respeitantes aos SFA que recebem transferências do OE, enquanto os mesmos não regularizaram a entrega dos juros por incumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria, encontrando-se nesta situação o IVV – Instituto da Vinha e do Vinho e o IFADAP – Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, que durante o ano de 2006 entregaram os juros respectivos de 2003 a 2005; Quanto aos restantes Serviços, INGA – Instituto Nacional de Garantia Agrícola e IVDP – Instituto do Vinho do Douro e do Porto, também foram retidos alguns processos, designadamente de alterações orçamentais e projectos de diplomas, enquanto os respectivos Serviços não regularizaram a sua situação relativa ao cumprimento da entrega dos juros de 2005. Acresce referir que o IVDP ainda não procedeu à entrega dos juros de 2003 e 2004.”

As restantes delegações declararam não ter aplicado medidas sancionatórias justificando essa atitude com razões similares às que foram expressas pela 10.^a Delegação, relativa ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social:

“A Delegação nunca aplicou o disposto no n.º 6 do art. 28.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, a qualquer serviço dado que, por um lado, nenhum destes serviços que eventualmente se encontra em incumprimento, receberem verbas do Orçamento do Estado – dispõem ou de receitas próprias, ou de transferências do Orçamento da Segurança Social e de fundos comunitários – e, por outro lado, as justificações têm sido dadas pelos serviços e têm sido reportadas superiormente e para a DGT, que não respondeu aos ofícios enviados”.

Relativamente à informação solicitada à DGO sobre as medidas implementadas para assegurar a prestação de informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução da unidade de tesouraria, conforme recomendação do Tribunal de Contas, foram reportadas diversas situações, desde a não implementação de quaisquer medidas até à actuação da 10.^a Delegação que:

“tem vindo a acompanhar a transferência das contas dos SFA da banca privada para a DGT fazendo periodicamente um ponto de situação e questionando os serviços quanto às razões que os levam ao não cumprimento. A informação colhida tem sido reportada para a DGT solicitando que se pronuncie relativamente às razões apontadas pelos serviços. Como exemplo, temos os ofícios endereçados à DGT em 21 de Junho de 2005 e em 16 de Março de 2006 a que se juntaram Relatório e apreciações. Da DGT não recebemos qualquer resposta. Temos ainda as respostas dos serviços quando questionados onde justificam as razões para o seu incumprimento que imputam ao facto da DGT não oferecer as condições necessárias para resolução dos seus problemas. Junto dos serviços a Delegação insiste sempre pelo envio dos balancetes analíticos mensais, onde recolhe a informação sobre os montantes das disponibilidades dos serviços, não só na DGT como na banca privada, com referência à instituição bancária, que reporta, também mensalmente, à DGT num mapa em Excel.”

8.3.7 – Análise Específica

Conforme já se referiu no início do ponto 8.3, a análise global foi complementada pela análise específica do conjunto de SFA com maiores valores de disponibilidades ou de aplicações fora da Tesouraria do Estado, no final de 2006. A selecção foi efectuada com base na informação prestada



pela DGO sobre as disponibilidades em Depósitos à Ordem (DO) e as aplicações em Depósitos a Prazo (DP) e Outras Aplicações (OA) de 306 SFA e na informação sobre as disponibilidades e as aplicações da Assembleia da República obtida da respectiva conta de gerência inserida na CGE.

Foram seleccionados os SFA com disponibilidades de valor superior a 1% do respectivo total ou com aplicações de valor superior a 5% do respectivo total. Os nove organismos na primeira situação encontram-se identificados no primeiro dos quadros seguintes constituindo uma amostra correspondente a 78,46% do valor total das disponibilidades fora da Tesouraria do Estado. Os seis organismos na segunda situação encontram-se identificados no segundo dos quadros seguintes constituindo uma amostra correspondente a 93,87% do valor total das aplicações fora da Tesouraria do Estado. Finalmente, no terceiro dos quadros seguintes, encontram-se identificados os catorze organismos que foram seleccionados (a Caixa Geral de Aposentações foi seleccionada pelos dois critérios) constituindo uma amostra correspondente a 81,03% do valor total das disponibilidades e aplicações fora da Tesouraria do Estado.

Quadro VIII.28 – SFA com maiores valores de Disponibilidades fora do Tesouro

(em euros)

Organismo	Valor	Quota
Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça	609 108 886,73	54,68%
Caixa Geral de Aposentações	97 999 752,18	8,80%
Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça	38 598 513,69	3,46%
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	38 511 879,00	3,46%
Universidade de Coimbra	22 319 534,81	2,00%
Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior Técnico	19 469 180,00	1,75%
Universidade do Minho	18 992 106,52	1,70%
Universidade de Coimbra – Faculdade de Ciências e Tecnologia	14 966 448,29	1,34%
Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto	14 103 970,17	1,27%
Total da Amostra	874 070 271,39	78,46%
Total	1 114 037 586,75	100,00%

Quadro VIII.29 – SFA com maiores valores de Aplicações fora do Tesouro

(em euros)

Organismo	Valor	Quota
Assembleia da República	29 500 000,00	37,60%
INATEL – Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores	20 790 690,97	26,50%
Universidade de Aveiro	9 997 913,08	12,74%
Serviços de Acção Social – Universidade de Aveiro	4 700 000,00	5,99%
Caixa Geral de Aposentações	4 597 980,04	5,86%
Universidade de Lisboa – Faculdade de Letras	4 072 466,65	5,19%
Total da Amostra	73 659 050,74	93,87%
Total	78 465 404,94	100,00%

Quadro VIII.30 – Disponibilidades e Aplicações fora do Tesouro dos SFA seleccionados

(em euros)

Organismo	Valor	Quota
Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça	609 108 886,73	51,08%
Caixa Geral de Aposentações	102 597 732,22	8,60%
Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça	38 598 513,69	3,24%
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	38 511 879,00	3,23%
Assembleia da República	35 696 601,66	2,99%
Universidade de Coimbra	22 319 534,81	1,87%
Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior Técnico	22 219 180,00	1,86%
INATEL – Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores	21 918 178,83	1,84%
Universidade do Minho	18 992 106,52	1,59%
Universidade de Aveiro	17 046 854,22	1,43%
Universidade de Coimbra – Faculdade de Ciências e Tecnologia	14 966 448,29	1,26%
Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto	14 103 970,17	1,18%
Universidade de Lisboa – Faculdade de Letras	5 311 882,65	0,45%
Serviços de Acção Social – Universidade de Aveiro	4 906 131,76	0,41%
Total da Amostra	966 297 900,55	81,03%
Total	1 192 502 991,69	100,00%

Por sua vez, o quadro seguinte apresenta, para cada SFA seleccionado, para o total da Amostra e para o total dos SFA, o valor das disponibilidades e aplicações no Tesouro e no Total, bem como o Indicador da Unidade de Tesouraria (IUTE) correspondente ao peso relativo dos fundos no Tesouro face ao respectivo Total.

Quadro VIII.31 – Disponibilidades e Aplicações dos SFA seleccionados

(em euros)

Organismo	No Tesouro	No Total	IUTE
Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça	101 894 099,41	711 002 986,14	14,33%
Caixa Geral de Aposentações	0,00	102 597 732,22	0,00%
Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça	0,00	38 598 513,69	0,00%
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	739 920 211,90	778 432 090,90	95,05%
Assembleia da República	786,34	35 697 388,00	0,00%
Universidade de Coimbra	0,00	22 319 534,81	0,00%
Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior Técnico	1 019 232,63	23 238 412,63	4,39%
INATEL – Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores	21 107 678,55	43 025 857,38	49,06%
Universidade do Minho	5 483 669,94	24 475 776,46	22,40%
Universidade de Aveiro	2 141 813,35	19 188 667,57	11,16%
Universidade de Coimbra – Faculdade de Ciências e Tecnologia	5 906 298,59	20 872 746,88	28,30%
Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto	6 220 062,39	20 324 032,56	30,60%
Universidade de Lisboa – Faculdade de Letras	2 046,60	5 313 929,25	0,04%
Serviços de Acção Social – Universidade de Aveiro	1 109 892,03	6 016 023,79	18,45%
Total da Amostra	884 805 791,73	1 851 103 692 28	47 80%
Total	4 778 470 219,33	5 970 973 211,02	80 03%

Para avaliar a fiabilidade e consistência dos resultados apresentados neste quadro foi analisada a situação dos SFA seleccionados, através da informação registada nas respectivas contas de gerência



remetidas ao Tribunal, da qual resultaram os quadros e observações específicas constantes dos pontos seguintes.

Os quadros reflectem a situação de cada um dos organismos seleccionados, relativamente ao cumprimento da norma instituída pelo n.º 2 do artigo 2º do RTE e os valores neles inscritos são, na maioria dos casos, os das contas de disponibilidades e aplicações (classe 1) que constam do balancete integrado na respectiva conta de gerência. O IUTE foi apurado para o Saldo transitado do ano Anterior (SA), as Entradas de Fundos (EF), as Saídas de Fundos (SF), o Saldo transitado para o ano Seguinte (SS) e, por fim, para a Movimentação de Fundos (MF = EF + SF) no ano de 2006.

A análise efectuada só não inclui o INATEL – Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores, devido ao facto da respectiva conta de gerência para 2006 não ter dado entrada no Tribunal de Contas até 31 de Julho de 2007.

8.3.7.1 – Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça

Em 2006, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (IGFPJ) era, nos termos dos seus Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 156/2001 de 11 de Maio, uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e património próprio, que se encontrava sujeita à tutela e superintendência do Ministro da Justiça.

Em função do disposto no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro, o IGFPJ foi objecto de reestruturação passando a designar-se Instituto de Gestão Financeira e das Infra-Estruturas da Justiça (IGFIJ), IP, tendo a respectiva Lei Orgânica sido aprovada pelo Decreto-Lei n.º 128/2007, de 27 de Abril.

Quadro VIII.32 – Situação do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça

(em euros)

Distribuição dos Fundos	SA	EF	SF	SS	MF = EF + SF
Caixa / Tesouraria	0,00	16 017,07	16 017,07	0,00	32 034,14
Depósitos à Ordem na CGD	9 398 130,36	312 190 445,72	283 538 468,15	38 050 107,93	595 728 913,87
Depósitos à Ordem no Tesouro	18 056 717,28	1 607 120 301,06	1 539 098 337,93	86 078 680,41	3 146 218 638,99
Aplicações em CEDIC	109 428 406,50	1 450 353 320,23	1 459 781 726,73	100 000 000,00	2 910 135 046,96
Total no Tesouro	127 485 123,78	3 057 473 621,29	2 998 880 064,66	186 078 680,41	6 056 353 685,95
Total	136 883 254,14	3 369 680 084,08	3 282 434 549,88	224 128 788,34	6 652 114 633,96
IUTE	93,13%	90,73%	91,36%	83,02%	91,04%

- ◆ Na conta de gerência do IGFPJ estão incluídos os valores afectos ao Fundo de Garantia Financeira da Justiça (FGFJ).
- ◆ Segundo o Balanço, o valor dos fundos do IGFPJ fora da Tesouraria do Estado no final de 2006 (SS) é de € 38,05 milhões em depósitos à ordem na Caixa Geral de Depósitos (CGD), quando o correspondente valor reportado pela DGO é de € 609,11 milhões; uma divergência desta dimensão coloca em causa, por si só, a fiabilidade da informação prestada pela DGO.
- ◆ Como consequência da divergência previamente assinalada, o IUTE do SS calculado com base na informação prestada pela DGT e pela DGO é apenas de 14,33% quando o mesmo indicador

calculado com base na informação registada na conta de gerência do IGFPJ atinge 83,02% e todos os restantes indicadores, incluindo o da MF, superam os 90%.

- ◆ Segundo a informação prestada pela DGT, o IGFPJ era titular de doze contas no Balcão do HB; duas dessas contas já tinham sido afectas ao Cofre Geral dos Tribunais e ao Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça (CCNFJ) em consequência da revisão efectuada no âmbito da análise global; a análise específica à situação do CCNFJ revelou que este Cofre era titular de mais duas das contas imputadas ao IGFPJ.
- ◆ Os saldos da gerência anterior e para a gerência seguinte registados na demonstração dos fluxos de caixa constante da conta de gerência são, respectivamente, inferiores em € 117.855.036,20 e em € 100.337.102,41 aos correspondentes valores de balanço (indicados no Total do quadro para o SA e o SS).
- ◆ A reconciliação do saldo final da conta à ordem no Tesouro relativa ao Fundo de Garantia Financeira da Justiça, no valor de € 82.460,00, revela valores a adicionar relativos a dezassete operações datadas de 29 de Dezembro de 2006, que fizeram o respectivo valor contabilístico ascender a € 85.678.613,54.

Em sede de contraditório, a DGO prestou o seguinte esclarecimento sobre a situação desta entidade:

“Relativamente à divergência entre os valores apresentados pela DGO e os elementos informativos constantes da Conta de Gerência do IGFPJ, esclarece-se que:

- *A informação remetida ao TC baseou-se num mapa resumo recebido do IGFPJ e transcrito para um quadro com dados compilados para remessa ao TC;*
- *A comparação entre estes dados e os valores constantes dos balancetes analíticos emitidos em 17-01-2007 (...) indicia claramente que o valor de 609,11 milhões de euros transcrito no anteprojecto de Parecer como valor reportado pela DGO, se refere ao somatório do IGFPJ e dos Cofres do MJ, como se demonstra pelas verbas envolvidas e não ao Instituto.”*

Face a esta observação da DGO, o Tribunal não pode deixar de assinalar que:

- ◆ segundo informa a própria DGO os balancetes analíticos foram emitidos em 17 de Janeiro de 2007 e registavam € 37,95 milhões, € 37,84 milhões e € 584,94 milhões afectos ao IGFPJ (e ao FGFJ), ao Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça (CCNFJ) e ao Cofre Geral dos Tribunais (CGT), respectivamente;
- ◆ o quadro referido pela DGO foi remetido ao Tribunal em 1 de Março de 2007 e registava € 578,54 milhões afectos IGFPJ e € 30,57 milhões ao FGFJ, perfazendo em conjunto € 609,11 milhões, bem como € 38,6 milhões afectos ao CCNFJ e € 9,67 milhões ao CGT;
- ◆ as contas de gerência registavam € 38,05 milhões (IGFPJ e FGFJ), € 38,48 milhões (CCNFJ) e 573,21 milhões (CGT).

Os valores constantes dos balancetes analíticos reflectem, de facto, uma situação muito mais próxima da registada nas contas de gerência do que os reportados pela DGO ao Tribunal, quase um mês e meio depois desses balancetes terem sido emitidos. Acontece, porém, que este facto revela uma falha grave do controlo que deve ser exercido pela DGO sobre esta informação, o que só reforça o juízo crítico do Tribunal devido à sua falta de fiabilidade.



8.3.7.2 – Caixa Geral de Aposentações

Nos termos do artigo 5º do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Abril, a Caixa Geral de Aposentações (CGA) é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e património próprio, e cuja Lei Orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 84/2007, de 29 de Março.

Quadro VIII.33 – Situação da Caixa Geral de Aposentações

(em euros)

Distribuição dos Fundos	SA	EF	SF	SS	MF = EF + SF
Caixa / Tesouraria	0,00	800,00	800,00	0,00	1 600,00
Depósitos à Ordem na CGD	169 183 705,04	23 682 776 208,95	23 749 083 589,08	102 876 324,91	47 431 859 798,03
Total no Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	169 183 705,04	23 682 777 008,95	23 749 084 389,08	102 876 324,91	47 431 861 398,03
IUTE	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

- ◆ Confirma-se que em 2006 a CGA não movimentou nem manteve fundos no Tesouro, mas em contas de Depósitos à Ordem na Caixa Geral de Depósitos (CGD) não se confirmando a informação prestada pela DGO sobre a utilização de € 4,6 milhões do SS em aplicações.
- ◆ Os saldos da gerência anterior e para a gerência seguinte registados na demonstração dos fluxos de caixa constante da conta de gerência são, respectivamente, superiores em € 32.660.627,80 e em € 38.452.756,02 aos correspondentes valores de balanço (indicados no Total do quadro para o SA e o SS).

Em sede de contraditório, a CGA proferiu os seguintes comentários:

“1. Por força do despacho do Senhor Secretário de Estado do Orçamento, de 2002.02.27, c/c à Senhora Ministra de Estado e das Finanças e Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, a Caixa Geral de Aposentações (CGA) foi excepcionada da obrigação prevista no n.º 3 do artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho;

2. Durante o ano de 2006, a CGA não movimentou nem manteve fundos no Tesouro, mas em contas de Depósitos à Ordem na Caixa Geral de Depósitos, sendo que, no final do ano, estas contas totalizavam € 102.876.324.91, dos quais € 4.597.980,04 em contas de Depósitos à Ordem afectas às Reservas Especiais, criadas no âmbito de transferências de responsabilidades por encargos com pensões de diversas entidades;

3. Os saldos da gerência anterior e para a gerência seguinte são superiores aos correspondentes valores de balanço porque incluem, designadamente, os valores dos descontos a favor de entidades diversas na posse do serviço de que se destaca o IRS retido nas pensões a favor da DGCI.”

O Tribunal de Contas entende que o despacho do Secretário de Estado do Orçamento não pode excepcionar a CGA da obrigação prevista no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado, uma vez que se trata da lei aplicável neste âmbito. No quadro jurídico do RTE, considerando também as normas que visam dar execução a este regime e, nomeadamente, ao cumprimento das regras da unidade de tesouraria, não se encontra nenhum preceito que expressamente excepcione a CGA do referido âmbito de aplicação.

8.3.7.3 – Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça

Em 2006, o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça (CCNFJ) era uma entidade dotada de autonomia administrativa e financeira, sujeita à tutela e superintendência do Ministro da Justiça, sendo a respectiva gestão financeira exercida pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (IGFPJ), nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2001.

Quadro VIII.34 – Situação do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça

(em euros)

Distribuição dos Fundos	SA	EF	SF	SS	MF = EF + SF
Caixa / Tesouraria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Depósitos à Ordem na CGD	27 859 153,55	1 182 214 800,29	1 171 598 203,89	38 475 749,95	2 353 813 004,18
Depósitos à Ordem no Tesouro	1,19	317 637 222,68	317 509 661,88	127 561,99	635 146 884,56
Aplicações em CEDIC	0,00	81 489 281,00	81 489 281,00	0,00	162 978 562,00
Total no Tesouro	1,19	399 126 503,68	398 998 942,88	127 561,99	798 125 446,56
Total	27 859 154,74	1 581 341 303,97	1 570 597 146,77	38 603 311,94	3 151 938 450,74
IUTE	0,00%	25,24%	25,40%	0,33%	25,32%

- ◆ Apesar de, no final de 2006, o CCNFJ só deter no Tesouro 0,33% das suas disponibilidades, verifica-se que 25,32% da respectiva movimentação de fundos nesse ano foi efectuada em contas à ordem e aplicações (CEDIC) no Tesouro.
- ◆ Só foram mantidos ou movimentados fundos fora do Tesouro, através de contas de Depósitos à Ordem na Caixa Geral de Depósitos (CGD).
- ◆ Os saldos da gerência anterior e para a gerência seguinte registados na demonstração de fluxos de caixa constante da conta de gerência são, respectivamente, inferior em € 18.798.353,00 e superior em € 76,60 aos correspondentes valores de balanço (indicados no Total do quadro para o SA e o SS).

8.3.7.4 – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento

O Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) é, nos termos dos seus Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 387/88 de 25 de Outubro, um instituto de direito público, dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, tendo passado a designar-se Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI), de acordo com o artigo 1º da respectiva Lei Orgânica, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 140/2007, de 27 de Abril.



Quadro VIII.35 – Situação do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento

(em euros)

Distribuição dos Fundos	SA	EF	SF	SS	MF = EF + SF
Caixa / Tesouraria	23 226,38	2 391,40	9 157,45	16 460,33	11 548,85
DO em Instituições Financeiras	28 470 059,16	754 134 526,38	744 230 752,58	38 373 832,96	1 498 365 278,96
Total no Tesouro	639 776 443,37	58 007 903 571,73	57 908 258 046,12	739 421 968,98	115 916 161 617,85
Total	668 269 728,91	58 762 040 489,51	58 652 497 956,15	777 812 262,27	117 414 538 445,66
IUTE	95,74%	98,72%	98,73%	95,06%	98,72%

- ◆ Em 2006, 98,72% da movimentação de fundos do IAPMEI foi efectuada em contas de disponibilidades e aplicações do Tesouro; no final do ano, este SFA detinha 95,06% dos seus fundos no Tesouro, na sua quase totalidade aplicados em CEDIC (€ 707.430.100,00) e em Depósitos a Prazo (€ 31.984.700,00).
- ◆ O saldo final depositado em instituições financeiras encontra-se distribuído por contas de Depósitos à Ordem (DO) em dez instituições, destacando-se o Finibanco (com 25,7% do total) e o Banco Português de Negócios (com 21,1% do total), e por contas de regularizações (com € 45.641,55).
- ◆ A movimentação da conta de caixa engloba serviços em Lisboa, Porto, Coimbra, Braga e Loulé.

Em sede de contraditório, o IAPMEI referiu que tem vindo a encerrar progressivamente as contas detidas em instituições financeiras e que estas decorrem de acordos e protocolos previamente assumidos no âmbito da concessão de incentivos ou da maior operacionalidade destas instituições, designadamente, no que se refere a transacções com cheques e à disponibilização sem custo associado de documentos comprovativos das transferências bancárias efectuadas.

8.3.7.5 – Assembleia da República

A Assembleia da República (AR) é um órgão de soberania que, nos termos da Lei n.º 28/2003, de 30 de Julho (Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República – LOFAR), tem um regime financeiro privativo, sendo dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio.

O IUTE evidenciado no quadro seguinte foi apurado apenas para os SA e os SS inscritos no balanço, uma vez que a respectiva conta de gerência não integrou qualquer balancete.

Quadro VIII.36 – Situação da Assembleia da República

(em euros)

Distribuição dos Fundos	SA	EF	SF	SS	MF = EF + SF
DO em Instituições Financeiras	5 635 427,20			6 196 601,66	
DP em Instituições Financeiras	62 350 000,00			29 500 000,00	
Total no Tesouro	18,00			786,34	
Total	67 985 445,20			35 697 388,00	
IUTE	0,00%			0,00%	

- ◆ Em 2006, a AR utilizou a única conta à ordem no Tesouro como mera conta de passagem de transferências do Orçamento do Estado, no valor de € 79,2 milhões, para contas em instituições financeiras.
- ◆ O saldo final depositado em instituições financeiras encontra-se distribuído por contas de Depósitos à Ordem (DO) em seis instituições, destacando-se o Banco Português de Investimento (com 11,9% do total), e por contas de Depósitos a Prazo (DP) no Banco Espírito Santo (50,4%) e no Banco Português de Negócios (32,2%).

Em sede de contraditório, o Conselho de Administração da Assembleia da República formulou os seguintes comentários:

“Sublinha-se que a Unidade de Tesouraria, cuja implementação é objecto de análise neste anteprojecto de Parecer, de acordo com o assinalado no respectivo ponto 8.3, encontra-se definida no artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, tendo sido ainda considerado para essa análise e relativamente ao ano de 2006, o disposto nos artigos 74.º e 75.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2006 e nos artigos 28.º e 31.º do Decreto-lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, que estabelece as normas de execução desse Orçamento.

Deste modo, atenta a citada definição de Unidade de Tesouraria, invocada como suporte normativo do objecto da análise em referência, é de registar, desde logo e como ponto prévio, entender-se que o Regime de Tesouraria do Estado e demais disposições legais consideradas para o efeito pretendido, não são aplicáveis à Assembleia da República.

Efectivamente, não pode a Assembleia da República subsumir-se no conceito de “serviços e fundos autónomos”, não integrando o Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), não sendo, portanto, um serviço tutelado pelo Governo, mas um órgão de soberania que, entre outras competências, aprova o Orçamento do Estado e a Conta Geral do Estado, precedendo Parecer do Tribunal de Contas.

A autonomia da Assembleia da República face aos demais órgãos de soberania, com relevo, no caso, para os serviços na dependência do Governo, decorre de um imperativo constitucional e nesta matéria caracteriza-se, nos termos da Lei n.º 28/2003, de 30 de Julho e em reforço do anteriormente citado, por possuir um regime financeiro privativo, com uma específica autonomia financeira, dispondendo de normas privativas em matéria orçamental, sendo dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio (cfr. n.º 2 do artigo 1.º da mesma Lei).

Daí que se encontra expressamente afastada, através da mencionada Lei (cfr. n.º 2, do artigo 62.º), a aplicação à Assembleia da República do regime de administração financeira do Estado, fixado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, ou seja, do regime relativo aos serviços e fundos autónomos, bem como, por força do próprio âmbito subjectivo definido pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, se encontra igualmente afastada a respectiva aplicação à Assembleia da República.

Acresce referir que a fiscalização orçamental da Assembleia da República compete, nos termos igualmente previstos na Lei n.º 28/2003, de 30 de Julho, ao Plenário da AR, que para o efeito aprova o Relatório e a Conta de Gerência da AR, na sequência do Parecer do Tribunal de Contas, sendo que, especificamente no âmbito de prestação de contas, a Assembleia da República é anualmente auditada por esse Tribunal.

Cabe, por último, ter em conta que apenas para efeitos de integração da Conta da Assembleia da República na Conta Geral do Estado é que a mesma é enviada ao Governo, conforme previsto na Lei do Enquadramento Orçamental (cfr. artigo 78.º desta Lei, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto).”



O Tribunal de Contas nunca deixou de ter presente que, conforme determina o artigo 110.º da Constituição da República Portuguesa, a Assembleia da República é um órgão de soberania.

Esta definição tem implícita a caracterização da Assembleia da República como um dos órgãos a que foram constitucionalmente atribuídos poderes soberanos podendo acrescentar-se que só são órgãos de soberania aqueles que, como tal, são criados e considerados pela Constituição.

Por outro lado e é esta a perspectiva que importa na presente análise, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 28/2003 de 30 de Julho, (Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República - LOFAR), a Assembleia da República tem um regime financeiro privativo, autonomia administrativa e financeira e património próprio.

Deste modo, tendo em conta o quadro legal vigente respeitante à estrutura em que se inserem as diferentes instituições do sector público e as classificações adoptadas no nosso ordenamento jurídico-financeiro para as entidades que o integram, a Assembleia da República caracteriza-se e enquadra-se, em termos administrativos e financeiros, no conceito de serviço autónomo, subsumível na noção de serviço e fundo autónomo estabelecida no n.º 3 do artigo 2.º da Lei de enquadramento orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto).

De facto, a Assembleia da República tem sido considerada pela doutrina e pela legislação financeira como integrada no sector público estadual ou administrativo, daí que o n.º 3 do artigo 62.º da LOFAR, que respeita à legislação aplicável à Assembleia da República, determine como direito subsidiário a legislação relativa à administração central do Estado.

Nesta análise não está em causa a Assembleia da República, caracterizada juridicamente como órgão de soberania que tem a seu cargo o desempenho de funções do Estado constitucionalmente definidas, das quais se destacam as políticas e legislativas, mas apenas a sua caracterização jurídico-financeira como serviço autónomo, atentas as definições legais existentes neste âmbito.

Neste contexto, entende o Tribunal que o Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, incluindo o princípio e as regras da unidade de tesouraria nele consagradas, é aplicável à Assembleia da República, não colidindo esta aplicação com o estatuto de órgão de soberania nem pondo em causa a autonomia financeira e patrimonial daquela instituição.

Com efeito, as regras e os princípios orçamentais constantes da Constituição da República Portuguesa e da Lei de enquadramento orçamental são também aplicáveis à Assembleia da República e as verbas por si previstas são também inscritas no Orçamento do Estado, apesar de, nos termos do n.º 2 do artigo 62.º da LOFAR, não ser aplicável a este órgão de soberania o regime do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

Não se encontrando expressa, em sede de legislação aplicável à AR, a não sujeição deste órgão de soberania ao RTE não pode considerar-se que a mesma decorra da sua não sujeição ao regime do Decreto-Lei n.º 155/92 porque estes regimes são independentes entre si em termos temporais e pelo seu sentido e alcance. Por sua vez, no quadro jurídico do RTE, considerando também as normas que visam dar execução a este regime e, nomeadamente, ao cumprimento das regras da unidade de tesouraria, não se encontra nenhum preceito que expressamente excepcione a Assembleia da República do referido âmbito de aplicação.

Conforme se salienta no presente contraditório, a Assembleia da República é o órgão de soberania que aprova o Orçamento do Estado. Tal como já foi referido no ponto 8.3.1, o n.º 1 do artigo 74.º da Lei do

Orçamento do Estado para 2006 determina que toda a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Tesouro. Esta norma foi introduzida na Lei do Orçamento do Estado para 2003 e a sua subsistência reitera e reforça o disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado.

8.3.7.6 – Universidade de Coimbra

Nos termos dos respectivos Estatutos, homologados pelo Despacho Normativo n.º 79/89, de 28 de Julho, do Ministro da Educação, e publicados no Diário da República, I Série, n.º 297, de 28 de Agosto, a Universidade de Coimbra (UC) é uma pessoa colectiva de direito público e goza de autonomia estatutária, científica, pedagógica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar.

Quadro VIII.37 – Situação da Universidade de Coimbra

(em euros)

Distribuição dos Fundos	SA	EF	SF	SS	MF = EF + SF
Caixa / Tesouraria	67 841,06	6 258 314,61	6 261 348,11	64 807,56	12 519 662,72
DO em Instituições Financeiras	22 126 583,03	214 126 602,85	214 585 459,43	21 667 726,45	428 712 062,28
Total no Tesouro	0,00	7 129 379,01	7 129 379,01	0,00	14 258 758,02
Total	22 194 424,09	227 514 296,47	227 976 186,55	21 732 534,01	455 490 483,02
IUTE	0,00%	3,13%	3,13%	0,00%	3,13%

- ◆ Apesar de, no final de 2006, a UC não deter fundos no Tesouro, verifica-se que 3,13% da respectiva movimentação de fundos nesse ano foi efectuada em contas à ordem no Tesouro.
- ◆ O saldo final depositado em instituições financeiras encontra-se distribuído por contas de Depósitos à Ordem (DO) em cinco instituições, destacando-se a Caixa Geral de Depósitos com 60,5% do total.
- ◆ O valor dos saldos de Caixa e inerente movimentação de fundos decorre da existência de vários fundos de maneo e fundos permanentes atribuídos a departamentos e projectos afectos à UC.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGO pronunciou-se sobre o cumprimento da Unidade da Tesouraria do Estado pelas Instituições de Ensino Superior, da seguinte forma:

“A generalidade das Instituições de Ensino Superior não cumpria o princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, nem a obrigatoriedade de entrega nos cofres do Estado dos juros das contas bancárias fora do Tesouro.

A Lei 62/2007, de 10 de Setembro, veio regular a questão nos n.ºs 2, 3, 4 e 5 do artigo 115.º, admitindo uma excepção parcial ao princípio da unidade de tesouraria do Estado, atendendo a algumas limitações técnicas que o Tesouro ainda apresenta em relação à banca comercial, aliás referidas noutra ponto do Parecer do Tribunal.

A Proposta de LOE 2008 recorda a necessidade do seu cumprimento (n.º 2 do art.99.º) e a DGO continuará a exercer o controlo nos termos da lei aplicável.

A questão da divergência entre os saldos de disponibilidades no Balanço e os saldos dos mapas de fluxos de caixa, na apresentação de contas de 2006, foi suscitada pela Delegação a todas as instituições em que isso se verificava, tendo sido feita a compatibilização possível dos dados e a correspondente correcção dos mapas. Na maioria



dos casos, era invocado o argumento de que as contas já estavam entregues no Tribunal de Contas pelo que não iriam substituir mapas ou questões resultantes de diferenças metodológicas

Refira-se, ainda, que em todas as instituições que foram analisadas pelo Tribunal de Contas no âmbito do Parecer sobre a CGE 2006, as incorrecções identificadas já tinham sido reportadas, pela Delegação, às próprias entidades.

A Delegação que acompanha o Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior, elabora um mapa trimestral com os saldos bancários destas instituições no Tesouro, remetidos pela DGT (agora, IGCP), acrescidos dos saldos depositados noutras instituições bancárias, fornecidos pelas próprias Instituições de Ensino Superior. Efectua-se também a comparação entre os valores dos saldos da execução calculados no período em análise, pela diferença entre a receita total e a despesa total constante da aplicação SIGO.”

No mesmo âmbito, a Universidade de Coimbra manifestou a seguinte posição:

“No período em análise, foi entendimento da Universidade de Coimbra o princípio da unidade de tesouraria não ser aplicável às Universidades Portuguesas, enquanto Institutos Públicos de Regime Especial relativamente às quais o Governo apenas exerce poderes de tutela através do “departamento governamental com responsabilidade pelo sector”. Em consequência, foi também nosso entendimento beneficiarem não só de autonomia reforçada constitucionalmente (artigo 76º, nº 2) mas também de derrogações ao regime geral dos serviços e fundos autónomos por força nomeadamente no disposto na LEO (artigo 94º), na Lei de Bases da Contabilidade Pública (artigo 6º, nº3), na Lei Quadro dos Institutos Públicos (artigo 48º, nº 1 alínea a)), na Lei de Bases do Sistema Educativo (artigo 45º, nº 8), Lei da Autonomia Universitária (artigos 3º, nºs 1, 6 e 7, 5º, nº 1, 8º, nº 2, 10º, 11º, nºs 3, 5 e 6, 15º, 16º, nº 2), na Lei do Financiamento do Ensino Superior (artigos 3º, nº 1, alínea a) e nº2, alíneas c), g), e i)) e no Decreto-Lei nº252/97, de 26 de Setembro.

Relativamente aos números mencionados no Quadro - Situação da Universidade de Coimbra, aos € 7.129.379,01 apresentados como Entradas e Saídas de Fundos do Tesouro, deverão crescer os € 64.867.063,10 contabilizados nas contas do grupo 12180 - “Tesouro”. Com esta alteração, o total de EF e SF será de € 71.996.442,11 correspondendo o IUTE a 31,6%. Releva-se que os valores contabilizados nestas contas de tesouraria incluem movimentos internos de regularização efectuados no decorrer do exercício económico.”

Quanto ao entendimento sobre a não aplicação às Universidades do princípio da unidade de tesouraria, é de salientar que o Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, estabelece no n.º 2 do respectivo artigo 51.º que as normas dele constantes prevalecem sobre quaisquer disposições gerais ou especiais que disponham em contrário.

Considerando o âmbito de aplicação do princípio e das regras da unidade de tesouraria estabelecidos no RTE e tendo presente o quadro legal em vigor no ano de 2006 que visa dar execução a esses dispositivos, nomeadamente as normas constantes da Lei do Orçamento e respectivo decreto de execução, não se encontra nenhum preceito que expressamente excepcione do referido âmbito de aplicação qualquer Universidade.

Para o Tribunal não é aceitável a subsistência de quaisquer divergências no valor das disponibilidades e das aplicações, nomeadamente, entre balanço e conta de gerência da mesma entidade. Tratando-se de fundos disponíveis ou aplicados, estas irregularidades não podem ser justificadas com argumentos como os de as contas já terem sido entregues no Tribunal ou resultarem de diferenças metodológicas.

O Plano Oficial de Contabilidade Pública distingue a movimentação de fundos em instituições financeiras da relativa a disponibilidades no Tesouro pelo registo em contas com código iniciado por 12 e 13, respectivamente. Nestas circunstâncias, não é aceitável que contas do grupo 12180 sejam utilizadas, como é referido pela Universidade de Coimbra, para registar movimentação de fundos no Tesouro, sobretudo quando o balancete sintético constante da conta de gerência remetida ao Tribunal não evidencia esse nível de discriminação. O registo de “*movimentos internos de regularização*” em contas de disponibilidades só é admissível se corresponder a movimentação efectiva de fundos.

8.3.7.7 – Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior Técnico

Nos termos dos respectivos Estatutos, homologados pelo Despacho Normativo n.º 70/89, do Ministro da Educação, e publicados no Diário da República, I Série, n.º 175, de 1 de Agosto, o Instituto Superior Técnico (IST) é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, integrada na Universidade Técnica de Lisboa (UTL).

Quadro VIII.38 – Situação do Instituto Superior Técnico

(em euros)

Distribuição dos Fundos	SA	EF	SF	SS	MF = EF + SF
Caixa / Tesouraria	414 469,07	366 571,34	530 207,23	250 833,18	896 778,57
DO em Instituições Financeiras	10 311 327,84	87 942 237,29	84 743 466,22	13 510 098,91	172 685 703,51
DP em Instituições Financeiras	10 325 912,87	4 478 437,26	7 401 850,54	7 402 499,59	11 880 287,80
OA em Instituições Financeiras	1 164 586,41	209 327,73	233 288,59	1 140 625,55	442 616,32
Total no Tesouro	0,00	39 373 879,63	39 364 694,08	9 185,55	78 738 573,71
Total	22 216 296,19	132 370 453,25	132 273 506,66	22 313 242,78	264 643 959,91
IUTE	0,00%	29,75%	29,76%	0,04%	29,75%

- ◆ Apesar de, no final de 2006, o IST só deter no Tesouro 0,04% das suas disponibilidades e aplicações, verifica-se que 29,75% da respectiva movimentação de fundos nesse ano foi efectuada através de três contas à ordem no Tesouro.
- ◆ Note-se que na reconciliação dessas três contas foi registado o valor de € 24.688,37 como saldo global a reconciliar com o respectivo valor contabilístico (€ 9.185,55) quando o saldo correspondente registado na Contabilidade do Tesouro é de € 1.019.232,63.
- ◆ O saldo final em instituições financeiras (no valor de € 22.053.224,05) encontra-se distribuído por quatro instituições, destacando-se a Caixa Geral de Depósitos (com 52,2% do total) e o Banco Português de Investimento (com 35,3% do total), em Depósitos à Ordem (DO), Depósitos a Prazo (DP) e Outras Aplicações (OA).
- ◆ O saldo final de DO em instituições financeiras encontra-se deduzido de € 102.177,00 (devido à existência de três contas com saldo negativo), valor que foi registado como descoberto bancário no Passivo do Balanço.
- ◆ O saldo das aplicações (DP e OA) ultrapassa € 8,52 milhões devendo notar-se que é muito superior ao reportado pela DGO (apenas € 2,75 milhões em DP) mas que este desvio não se repercute na totalidade do saldo em instituições financeiras (cujo valor reportado pela DGO foi de € 22,22 milhões).



- ◆ O valor dos saldos de Caixa e inerente movimentação de fundos decorre da existência de fundos atribuídos a vários departamentos e projectos afectos ao IST.

8.3.7.8 – Universidade do Minho

Nos termos dos respectivos Estatutos, homologados pelo Despacho Normativo n.º 80/89, de 7 de Agosto, do Ministro da Educação, e publicados no Diário da República, I Série, n.º 198, de 29 de Agosto, a Universidade do Minho (UM) é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar.

Em sede de contraditório, a UM apenas entregou documentação sobre reconciliações efectuadas que “*por lapso*” não tinha sido remetida com a respectiva conta de gerência. Mesmo com esta informação só é possível reflectir no quadro seguinte a situação da UM relativa ao SS, por insuficiência da informação registada na conta de gerência, uma vez que não integrou qualquer balancete e os saldos do Balanço não distinguem entre valores depositados no Tesouro e em instituições financeiras.

Quadro VIII.39 – Situação da Universidade do Minho

(em euros)

Distribuição dos Fundos	SA	EF	SF	SS	MF = EF + SF
Caixa / Tesouraria	0,00			0,00	
DO em Instituições Financeiras				17 073 303,86	
Total no Tesouro				421 160,71	
Total	26 105 447,56			17 494 464,57	
IUTE				2,41%	

- ◆ No final de 2006, apenas 2,41% dos fundos detidos pela UM se encontrava depositado nas três contas à ordem no Tesouro.
- ◆ O saldo final depositado em instituições financeiras encontra-se distribuído por contas de Depósitos à Ordem (DO) no Banco Espírito Santo (53,96%), na Caixa Geral de Depósitos (36,71%) e no Millenium Banco Comercial Português (9,33%).

8.3.7.9 – Universidade de Aveiro

Nos termos dos respectivos Estatutos, homologados pelo Despacho Normativo n.º 52/89, de 1 de Junho, do Ministro da Educação, e publicados no Diário da República, I Série, de 21 de Junho, a Universidade de Aveiro (UA) é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar.

Quadro VIII.40 – Situação da Universidade de Aveiro

(em euros)

Distribuição dos Fundos	SA	EF	SF	SS	MF = EF + SF
Caixa / Tesouraria	16 379,00	146 190,14	150 172,25	12 396,89	296 362,39
Depósitos em Instituições Financeiras	17 663 239,00	161 125 739,21	163 303 224,54	15 485 753,67	324 428 963,75
Total no Tesouro	782 659,00	60 895 423,08	59 539 226,05	2 138 856,03	120 434 649,13
Total	18 462 277,00	222 167 352,43	222 992 622,84	17 637 006,59	445 159 975,27
IUTE	4,24%	27,41%	26,70%	12,13%	27,05%

- ◆ Apesar de, no final de 2006, a UA só deter no Tesouro 12,13% das suas disponibilidades e aplicações, verifica-se que 27,05% da respectiva movimentação de fundos nesse ano foi efectuada através de três contas à ordem no Tesouro.
- ◆ Os saldos da gerência anterior e para a gerência seguinte registados na demonstração dos fluxos de caixa constante da conta de gerência são, respectivamente, inferiores em € 982.129,45 e em € 3.402.775,75 aos correspondentes valores de balanço (indicados no Total do quadro para o SA e o SS).
- ◆ A reconciliação do saldo final revela que a divergência entre o valor inscrito no Balanço e o registado na demonstração dos fluxos de caixa se ficou a dever, no essencial, à movimentação relativa ao período complementar, uma vez que o Balanço deve reflectir a situação das disponibilidades e aplicações sem considerar essa movimentação enquanto a demonstração dos fluxos de caixa a deve considerar, de acordo com a orientação estabelecida pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública.
- ◆ O saldo final depositado em instituições financeiras encontra-se distribuído em cinco instituições com 35,4% em Depósitos à Ordem (DO) e 65,6% em Depósitos a Prazo (DP), destacando-se os DO na Caixa Geral de Depósitos (33,4%) e os DP no Millenium Banco Comercial Português (26,6%), no Banco Espírito Santo (17,1%) e no Banco Português de Negócios (19,4%).

Em sede de contraditório, a Universidade de Aveiro proferiu o seguinte comentário:

“Vem a Universidade de Aveiro reconhecer os valores apresentados no mapa anexo, não obstante o esforço que vem sendo feito no sentido do cumprimento integral do princípio da Unidade de Tesouraria — em grande parte bem sucedido, ao contrário do que possa fazer crer uma percentagem calculada num único momento do tempo. Persistem ainda algumas dificuldades da compatibilização dos sistemas da Universidade de Aveiro e da Direcção Geral do Tesouro, nomeadamente no que se refere aos pagamentos por cheque e aos movimentos de cobrança de receitas, que importa ultrapassar. Nesse sentido foram já estabelecidos contactos informais entre os Serviços Financeiros da UA e os gestores de conta da Direcção Geral do Tesouro no sentido de se encontrarem as melhores soluções, sendo nosso desejo que o mais breve possível se consiga a necessária articulação de sistemas.”

O Tribunal salienta que a situação da UA reflectida no quadro anterior não se resume a “uma percentagem calculada num único momento do tempo”, não só por ter sido apurada para 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2006 mas sobretudo porque também o foi para a totalidade das entradas, das saídas e da movimentação de fundos verificadas nesse ano, casos em que o IUTE atingiu cerca de 27%.



8.3.7.10 – Universidade de Coimbra – Faculdade de Ciências e Tecnologia

A Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra (FCTUC) é uma unidade orgânica que, nos termos dos Estatutos desta Universidade, goza de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira.

Quadro VIII.41 – Situação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra

(em euros)

Distribuição dos Fundos	SA	EF	SF	SS	MF = EF + SF
Caixa / Tesouraria	986 853,80	5 660 572,15	6 621 642,06	25 783,89	12 282 214,21
DO em Instituições Financeiras	11 351 105,75	13 202 128,81	11 869 077,83	12 684 156,73	25 071 206,64
Total no Tesouro	4 713 888,01	36 481 490,80	37 701 804,53	3 493 574,28	74 183 295,33
Total	17 051 847,56	55 344 191,76	56 192 524,42	16 203 514,90	111 536 716,18
IUTE	27,64%	65,92%	67,09%	21,56%	66,51%

- ◆ Apesar de, no final de 2006, a FCTUC só deter no Tesouro 21,56% das suas disponibilidades, verifica-se que 66,51% da respectiva movimentação de fundos nesse ano foi efectuada através de dez contas à ordem no Tesouro.
- ◆ O saldo final depositado em instituições financeiras encontra-se distribuído por contas de Depósitos à Ordem (DO) em três instituições, destacando-se a Caixa Geral de Depósitos com 69,1% do total desse saldo e 81,2% da movimentação de fundos através dessas contas.
- ◆ O valor dos saldos de Caixa e inerente movimentação de fundos decorre da existência de vários fundos de maneo e fundos permanentes atribuídos a departamentos e projectos afectos à FCTUC.

Em sede de contraditório, a FCTUC proferiu os seguintes comentários:

“1) A movimentação de fundos realizada em 2006 através das contas à ordem na Direcção Geral do Tesouro (DGT) foi de forma consistente superior a uma taxa média anual de 70,49% durante o ano (cf. quadro com totais mensais de movimentos por bancos do ano de 2006); a taxa anual calculada de 66,51% é fortemente ponderada pelo mês de Dezembro, com movimentação reduzida, o que resulta do facto de ter sido necessário recorrer a bancos comerciais para concretização de pagamentos ao estrangeiro, em tempo útil, dado o prazo de execução pela DGT para emissão de cheques ao estrangeiro ser, nesta altura do ano, superior a 30 dias;

2) A FCTUC cobra as propinas dos seus alunos, maioritariamente, através do sistema multibanco pela criação de referências específicas, facultadas aos alunos, relativas ao pagamento de cada prestação da propina, sendo que a dificuldade de identificação do ordenante pelo Banco do Tesouro conduz à necessidade de recebimento através da banca comercial; (...)

4) Os movimentos de fundos efectuados em outras instituições bancárias, nomeadamente, na Caixa Geral de Depósitos, em geral, são-no por razão da necessidade de efectuar depósitos de valores em dinheiro e cheques recebidos, directamente, na Tesouraria da FCTUC.

Regista-se que este é um serviço não prestado pela DGT, cujos fluxos monetários influenciam a taxa calculada de movimentos de entradas e saídas de fundos de bancos; (...)

6) A FCTUC transferiu, de forma continuada, durante o ano de 2006, os excedentes e disponibilidades de tesouraria para contas abertas na DGT em cumprimento do princípio da unidade de tesouraria. (...).

Em média, as disponibilidades em contas abertas na DGT, durante o ano de 2006, ascenderam a uma taxa média anual de 70,49%, taxa esta muito superior aos 21,56% registados no mês de Dezembro, a qual apenas reflecte uma análise estática da realidade de movimentação de fundos e do cumprimento do princípio de unidade de tesouraria. A serem expurgados os movimentos de transferências para a DGT de contas abertas em outras instituições bancárias, e os movimentos entre contas da mesma instituição bancária, a taxa de movimentação de fundos da FCTUC através da DGT é, seguramente, superior, calculando-se 75,90%. Mais se informa que no corrente ano esta percentagem foi significativamente incrementada, através de uma maior frequência das transferências de disponibilidades para o Tesouro.”

A Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra identifica um conjunto de serviços prestados pela actividade bancária no ano de 2006 que, em seu entender, não eram prestados pela DGT em condições similares ou nem eram sequer prestados.

Como já foi referido no ponto 8.3.6, relativamente à movimentação em numerário, a disponibilização de serviços pela actividade bancária que não sejam prestados em condições similares ou nem sequer sejam prestados pela DGT constitui um elemento objectivo para considerar que o conjunto de serviços prestados pelo Tesouro, neste âmbito, não assegura as mesmas condições de eficiência face aos da actividade bancária.

No entanto, o Tribunal também entende que os organismos sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado devem contactar o Tesouro para confirmar ou colmatar as eventuais situações de falta ou insuficiência detectadas na prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária por parte da DGT.

Este procedimento evitaria, por exemplo, que a FCT ainda sentisse a necessidade de manter contas em instituições financeiras para depositar numerário e cheques recebidos na respectiva tesouraria, quando o “Depósito Externo de Valores em Entidades Bancárias” se encontra disponibilizado no *homebanking* do Tesouro desde Julho de 2004. Esta funcionalidade permite aos organismos públicos depositar valores (numerário e cheques) em contas bancárias da DGT nas instituições financeiras aderentes (Caixa Geral de Depósitos, Millenium Banco Comercial Português e Banco Espírito Santo), com a faculdade dos valores depositados serem creditados, de imediato, nas contas desses organismos no Tesouro como se tivessem sido directamente depositados nas mesmas.

Quanto aos comentários sobre os Indicadores da Unidade da Tesouraria do Estado (IUTE) volta a referir-se que estes indicadores são expressos pelo quociente entre o valor dos fundos detidos no Tesouro e o valor global, tendo sido calculados para os saldos iniciais e finais e para a totalidade das entradas, das saídas e da movimentação de fundos. Como os IUTE relativos aos saldos apenas avaliam a situação num momento específico e os IUTE relativos às entradas, saídas e movimentação de fundos avaliam o comportamento no período de incidência (ano de 2006) estes últimos são os mais adequados para avaliar o grau de execução do RTE neste âmbito.



8.3.7.11 – Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto

O Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto (IVDP) é, nos termos da respectiva Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 278/2003 de 6 de Novembro, um instituto público, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, tendo passado a designar-se por IVDP IP, de acordo com o previsto na nova lei orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 47/2007, de 27 de Fevereiro.

A situação do IVDP começou por ser apenas apurada para o SA e o SS inscritos no Balanço, uma vez que a respectiva conta de gerência não integrou qualquer balancete. Com a documentação entregue em sede de contraditório, foi também possível apurar a situação para a totalidade das entradas, das saídas e da movimentação de fundos, tal como se reflecte no quadro seguinte.

Quadro VIII.42 – Situação do Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto

(em euros)

Distribuição dos Fundos	SA	EF	SF	SS	MF = EF + SF
Caixa / Tesouraria	51 833,47	10 186 727,41	10 077 253,62	161 307,26	20 263 981,03
DO em Instituições Financeiras	14 547 444,16	111 146 450,25	119 641 672,90	6 052 221,51	230 788 123,15
DO no Tesouro	2 214 013,99	18 765 432,38	18 997 789,36	1 981 656,99	37 763 221,74
Aplicações em CEDIC	2 494 758,00	8 036 362,00	6 494 758,00	4 036 362,00	14 531 120,00
Total no Tesouro	4 708 771,99	26 801 794,38	25 492 547,36	6 018 018,99	52 294 341,74
Total	19 308 049,62	148 134 972,04	155 211 473,88	12 231 547,76	303 346 445,92
IUTE	24,39%	18,09%	16,42%	49,20%	17,24%

- ◆ Apesar de, no final de 2006, o IVDP deter no Tesouro 49,20% das suas disponibilidades e aplicações, verifica-se que só 17,24% da respectiva movimentação de fundos nesse ano foi efectuada através de seis contas à ordem no Tesouro e de aplicações em CEDIC.
- ◆ O saldo final depositado em instituições financeiras encontra-se distribuído por contas de DO em quatro instituições, destacando-se a Caixa Geral de Depósitos com 97% do total desse saldo cujo valor é muito inferior ao reportado pela DGO (€ 14,1 milhões).
- ◆ A movimentação da conta de caixa engloba serviços em Lisboa, no Porto e na Régua.

Em sede de contraditório, o IVDP pronunciou-se da seguinte forma:

“Ao considerar o valor que resulta da leitura do balancete sintético remetido em 30.05.2007 (6.213.528,77 euros) haveria que se retirar o montante de 6.008.376,15 euros depositados no BPN e CGD, correspondentes a valores que não constituem fundos públicos nos termos do art. 1º/1 do RTE, aprovado pelo DL 191/99, de 5 de Junho.

Estes fundos correspondem aos designados por conta produtores.

Na verdade os fundos da conta produtores pertencem aos viticultores, desempenhando neste caso o IVDP a função de mero depositário e intermediário nos pagamentos, na sequência de um acordo interprofissional, estabelecido no Comunicado de Vindima. (...)

Não obstante não se tratar, no nosso entendimento, de um fundo público, mas sim de um fundo privado, propriedade dos viticultores o IVDP, IP, após negociação de procedimentos excepcionais com o Tesouro, visando responder à especificidade desta conta e do especial relacionamento com os viticultores, abriu neste organismo uma conta, conforme consta já do Comunicado de Vindima de 2007, pelo que estas verbas resultantes

*de operações de natureza comercial entre privados, passaram a ser depositadas na DGT.
(...)*

Conforme já exposto as contas abertas em 3 IF são de apoio a 5 espaços comerciais abertos ao público, com horários alargados (o encerramento dos solares verifica-se à meia noite) localizados em Lisboa, Porto, Maia e Régua, justificando-se a sua existência pelo facto de se tratar de agências próximas daqueles estabelecimentos e ainda pela existência de recebimentos via terminais POS, funcionalidade esta ainda não disponível através do Tesouro.

No entanto, para contrariar a existência de saldos elevados nas referidas contas, encontra-se instituído o procedimento de transferência semanal, desses montantes, para a conta da DGT.”

O Tribunal entende que os valores movimentados nas contas de disponibilidades e aplicações dos organismos sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado constituem os excedentes e disponibilidades de tesouraria referidos no n.º 2 do artigo 2.º do RTE. Para além deste regime não admitir nenhuma excepção relativamente a fundos detidos por estes organismos, volta a salientar-se que uma das normas respeitantes à Unidade da Tesouraria do Estado contidas na Lei do Orçamento do Estado para 2006 determina que toda a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Tesouro. Esta situação abrange os fundos da conta produtores uma vez que estes foram depositados em contas do IVDP em instituições financeiras e foram contabilizados como disponibilidades deste organismo.

8.3.7.12 – Universidade de Lisboa – Faculdade de Letras

A Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa (FLUL), unidade orgânica desta Universidade, é uma pessoa colectiva de direito público que, nos termos dos respectivos Estatutos, homologados pelo Despacho Normativo n.º 76/89, de 31 de Junho, do Ministro da Educação, e publicados no Diário da República, I Série, n.º 187, de 16 de Agosto, goza de autonomia estatutária, científica, pedagógica, patrimonial, administrativa e financeira e da autonomia disciplinar permitida pela lei.

Também para a FLUL apenas foi possível apurar o IUTE para o SA e o SS inscritos no Balanço, uma vez que a respectiva conta de gerência não integrou qualquer balancete.

Quadro VIII.43 – Situação da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa

(em euros)

Distribuição dos Fundos	SA	EF	SF	SS	MF = EF + SF
Caixa / Tesouraria	68,35			730,39	
DO em Instituições Financeiras	5 710 821,50			5 010 018,19	
OA em Instituições Financeiras	3 000 000,00			4 000 000,00	
Total no Tesouro	2 046,60			2 046,57	
Total	8 712 936,45			9 012 795,15	
IUTE	0,02%			0,02%	

- ◆ No final de 2006, a FLUL só detinha no Tesouro 0,02% das suas disponibilidades e aplicações, numa conta de Depósitos à Ordem (DO).



- ◆ O saldo final registado como DO em instituições financeiras encontrava-se exclusivamente distribuído por contas na Caixa Geral de Depósitos mas incluía a aplicação de € 2.400.004,55 no fundo de investimento Caixagest Moeda.
- ◆ As Outras Aplicações (OA) em instituições financeiras correspondem a duas apólices relativas à Caixa Seguro Poupança da Fidelidade Mundial Seguros.

Em sede de contraditório, a FLUL proferiu os seguintes comentários:

“i) A integral aplicação do artigo 2º do RTE às instituições de ensino superior público, não mereceu acolhimento do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), assim como da Universidade de Lisboa, da qual a Faculdade de Letras é uma unidade orgânica e sujeita à sua superintendências, por não observar a autonomia universitária consagrada constitucionalmente no artigo 76º n.º 2, desenvolvida pela Lei da Autonomia das Universidades então em vigor, sendo ambas concretizadas e disciplinadas, na área financeira, pelo Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de Setembro;

ii) Este último diploma regula e concretiza o exercício da autonomia administrativa e financeira das universidades, constituindo direito especial e, por isso, prevalecendo sobre as normas gerais em sentido contrário (Cfr. artigos 1º e 2º);

iii) Observe-se que, no n.º 1 do artigo 8º do diploma em análise, se encontra consagrada a liberdade de depósito em qualquer instituição bancária de todas as receitas arrecadadas pelas Universidades, assim como,

iv) A liberdade de gestão anual das referidas receitas através dos respectivos orçamentos privativos, de acordo com os critérios que as próprias Universidades definam;

v) A exceção à referida regra é apenas contemplada para as dotações transferidas do Orçamento do Estado, as receitas provenientes do pagamento de propinas pela formação inicial e os saldos das contas de gerência provenientes das dotações concedidas pelo Orçamento de Estado.

vi) Quanto aos termos da disponibilização para as Universidades do produto do pagamento de propinas pela formação inicial, o n.º 2 do artigo 8º do mesmo diploma remete para regulamentação protocolar a celebrar entre o Governo e o CRUP (Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas), o que nunca veio a suceder.

vii) Tais são os fundamentos que sustentam a posição da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa em face da análise ao seu cumprimento do estabelecido pelo artigo 2º do RTE e vertidos no Anteprojecto em apreço, reportado ao final do ano económico de 2006.

viii) Sublinhe-se, em abono do referido entendimento, que a argumentação aduzida e há muito defendida pelo CRUP e pela Universidade de Lisboa e igualmente acolhida por esta Faculdade, obteve acolhimento na recente Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro (Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior), no artigo 115º nº 3, que ora se transcreve:

«Com exceção das dotações transferidas do Orçamento do Estado e dos saldos das contas de gerência provenientes das dotações concedidas pelo Orçamento do Estado, podem as instituições de ensino superior públicas depositar em qualquer instituição bancária todas as demais receitas que arrecadem.» ”

Relativamente aos comentários da FLUL quanto à prevalência do disposto no artigo 2.º e no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de Setembro, o Tribunal faz notar que o Regime da Tesouraria do Estado foi posteriormente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, estabelecendo o n.º 2 do respectivo artigo 51.º que as normas dele constantes prevalecem sobre quaisquer disposições gerais ou especiais que disponham em contrário.

Acresce que, no caso do Decreto-Lei n.º 191/99, o Governo legislou com base numa autorização da Assembleia da República, o que não sucedeu com o Decreto-Lei n.º 252/97. Assim, a especial natureza de decreto-lei autorizado impede que o Governo possa revogar ou alterar esse diploma sem nova autorização legislativa (cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 198.º da CRP).

Considerando o âmbito de aplicação do princípio e das regras da unidade de tesouraria estabelecidos no RTE e tendo presente o quadro legal em vigor no ano de 2006 que visa dar execução a esses dispositivos, nomeadamente as normas constantes da Lei do Orçamento e respectivo decreto de execução, não se encontra nenhum preceito que expressamente excepcione do referido âmbito de aplicação qualquer Universidade.

8.3.7.13 – Serviços de Acção Social – Universidade de Aveiro

Os Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro (SASUA) são uma unidade orgânica desta Universidade e encontram-se dotados, nos termos dos Estatutos desta Universidade, de autonomia administrativa e financeira.

Quadro VIII.44 – Situação dos Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro

(em euros)

Distribuição dos Fundos	SA	EF	SF	SS	MF = EF + SF
Caixa / Tesouraria	92 147,74	29 319,00	110 666,00	10 800,74	139 985,00
DO em Instituições Financeiras	180 223,96	34 356 334,49	34 330 982,76	205 575,69	68 687 317,25
DP em Instituições Financeiras	4 700 000,00	31 200 000,00	31 200 000,00	4 700 000,00	62 400 000,00
Total no Tesouro	550 145,14	8 014 526,80	7 794 616,65	770 055,29	15 809 143,45
Total	5 522 516,84	73 600 180,29	73 436 265,41	5 686 431,72	147 036 445,70
IUTE	9,96%	10,89%	10,61%	13,54%	10,75%

- ◆ Apesar de, no final de 2006, os SASUA deterem no Tesouro 13,54% das suas disponibilidades e aplicações, verifica-se que só 10,75% da respectiva movimentação de fundos nesse ano foi efectuada através de três contas à ordem no Tesouro.
- ◆ Os saldos da gerência anterior e para a gerência seguinte registados na demonstração dos fluxos de caixa constante da conta de gerência são, respectivamente, inferiores em € 135.307,41 e em € 292.525,27 aos correspondentes valores de balanço (indicados no Total do quadro para o SA e o SS).
- ◆ A reconciliação do saldo final revela que a divergência entre o valor inscrito no Balanço e o registado na demonstração dos fluxos de caixa ficou a dever-se à movimentação relativa ao período complementar, tendo sido observada a orientação estabelecida pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, como aconteceu na Universidade de Aveiro.
- ◆ A saldo final depositado em instituições financeiras encontra-se distribuído por Banco Espírito Santo, com 95,8% do total desse saldo aplicado em Depósitos a Prazo (DP) e 1% em Depósitos à Ordem (DO), e Caixa Geral de Depósitos, com 3,2% em DO.



Em sede de contraditório, os SASUA pronunciaram-se da seguinte forma:

“(…) vem o Conselho Administrativo dos Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro reconhecer os valores apresentados no mapa anexo, não obstante o esforço que vem sendo feito no sentido do cumprimento integral do princípio da Unidade de Tesouraria — em grande parte bem sucedido. Persistem ainda algumas dificuldades da compatibilização dos sistemas dos Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro e da Direcção Geral do Tesouro (DGT), que importa ultrapassar. Nesse sentido foram já estabelecidos contactos informais com os gestores de conta da Direcção Geral do Tesouro no sentido de se encontrarem as melhores soluções, sendo nosso desejo que o mais breve possível se consiga a necessária articulação de sistemas.

Na oportunidade os Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro tiveram ensejo de apresentar ao Conselho de Reitores e este ao Ministério das Finanças um Memorando revelando a situação especial dos SAS, resultante de Protocolos celebrados com entidades bancárias, cujas contrapartidas financeiras e não financeiras se apresentavam substancialmente vantajosas para o Estado e para os Serviços de Acção Social (designadamente máquinas automáticas de venda de senhas de refeição sem custos operacionais, prémios escolares, bolsas de mérito, estágios profissionais, apoio às actividades desportivas e culturais, máquinas ATM e equipamentos TPA), na circunstância difíceis de preencher pela DGT, tal como foi expressamente referido durante a sessão de apresentação do homebanking que decorreu no citado Ministério das Finanças.

Acresce, ainda e a propósito, que os rendimentos de propriedade resultantes das consultas efectuadas e que sempre contemplaram a DGT (que respondeu com a sua proposta de taxa) têm resultado em situações muito favoráveis ao Estado e aos Serviços de Acção Social.

De tudo o expendido resulta, também, que neste momento ainda não é possível estabelecer a ligação dos terminais ATM à DGT (Cantinas, Livraria, Papelaria, Pavilhão, Residências, etc) em virtude deste serviço ainda não se encontrar disponível. O mesmo sucedia até há pouco tempo com os depósitos em numerário que eram efectuados transitoriamente na Caixa Geral de Depósitos e posteriormente transferidos para a DGT.”

Pese embora os condicionalismos referidos nestes comentários, o Tribunal não pode considerar que a acção desenvolvida pelos SASUA no sentido do cumprimento integral do princípio da Unidade de Tesouraria esteja a ser, em grande parte, bem sucedida quando o IUTE apurado para a totalidade das entradas, das saídas e da movimentação de fundos verificadas em 2006 não atinge 11%.

8.3.8 – Avaliação

Tendo por base a informação relativa ao ano de 2006 que foi obtida da Direcção-Geral do Tesouro, da Direcção-Geral do Orçamento e das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos seleccionados para análise específica, procede-se de seguida à avaliação do grau de execução da Unidade da Tesouraria do Estado, em função do cumprimento das normas constantes do artigo 2º do Regime da Tesouraria do Estado.

O cumprimento da primeira dessas normas – alínea a) do n.º 1 do referido artigo 2.º – implica que a execução orçamental dos serviços integrados do Estado se processe pela Tesouraria do Estado através da Direcção-Geral do Tesouro. Não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do cumprimento desta norma em 2006, uma vez que a informação prestada neste âmbito sobre a movimentação de fundos na Tesouraria do Estado não era integral, fiável ou tempestiva e não foi obtida informação sobre a movimentação de fundos efectuada fora da Tesouraria do Estado.

O cumprimento da segunda norma – alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º – implica que a Direcção-Geral do Tesouro deve assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência. Pelas razões referidas no ponto 8.3.1 e que se prendem essencialmente com o carácter subjectivo desta norma, não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do seu cumprimento sem que sejam definidos e periodicamente actualizados quais os serviços a prestar e qual o desempenho padrão a assegurar para cada serviço.

Sem prejuízo desta observação, continua a reconhecer-se uma evolução progressiva no desempenho da DGT como consequência da implementação de novas funcionalidades e do aperfeiçoamento dos serviços disponibilizados aos organismos públicos titulares de contas no Tesouro.

Mas também deve assinalar-se que um dos argumentos invocados pelos organismos sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado para justificar o incumprimento do Regime da Tesouraria do Estado neste âmbito continua a ser o facto da Direcção-Geral do Tesouro nem sempre assegurar a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária nas condições de eficiência com que esses serviços são prestados pelas instituições financeiras.

O cumprimento da terceira norma – n.º 2 do artigo 2.º – implica que a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos, de carácter administrativo ou empresarial, se processe pela Tesouraria do Estado através de contas do Tesouro. Também não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do cumprimento desta norma em 2006, uma vez que a informação prestada neste âmbito sobre a movimentação de fundos na Tesouraria do Estado e fora da Tesouraria do Estado não era integral, fiável ou tempestiva.

Refira-se que a Lei do Orçamento do Estado para 2006 volta a determinar que toda a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela Direcção-Geral do Tesouro (n.º 1 do artigo 74.º) e que os serviços integrados do Estado e os serviços e fundos autónomos devem promover a sua integração na rede de cobranças do Estado, prevista no Regime da Tesouraria do Estado, mediante a abertura de contas bancárias junto da Direcção-Geral do Tesouro para recebimento, contabilização e controlo das receitas próprias (n.º 2 do artigo 74.º).

Na opinião do Tribunal a subsistência do conteúdo destas normas introduzidas, respectivamente, nas Leis do OE para 2003 e para 2004, não pode ser dissociada do reiterado incumprimento das mesmas.

O cumprimento da quarta norma – n.º 3 do artigo 74.º da LOE para 2006 – implica que a movimentação de fundos das entidades públicas empresariais se processe pela Tesouraria do Estado através de contas do Tesouro. Também não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do cumprimento desta norma em 2006, uma vez que a informação prestada neste âmbito sobre a movimentação de fundos na Tesouraria do Estado não era integral, fiável ou tempestiva (e a identificação destas entidades teve de ser efectuada pelos serviços do Tribunal) e também não foi obtida informação sobre a movimentação de fundos efectuada fora da Tesouraria do Estado.

O cumprimento da quinta norma – n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2006 – implica a entrega dos rendimentos obtidos por serviços e fundos autónomos com fundos depositados e aplicados fora da Tesouraria do Estado para afectação desses proveitos a receita geral do Estado. Note-se que esta norma de carácter sancionatório não é extensiva aos restantes organismos sujeitos à unidade de tesouraria. Também não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do cumprimento desta norma em 2006, uma vez que a informação prestada neste âmbito não era integral, fiável ou tempestiva.



Sem prejuízo das observações anteriores, verificou-se que evolução das disponibilidades e aplicações na Tesouraria do Estado durante o triénio de 2004 a 2006 se traduziu por um crescimento superior a 40% para os indicadores relativos ao número de contas movimentadas, valor dos saldos finais e valor da movimentação de fundos.

Foram identificados serviços e fundos autónomos (com 78,25%) e entidades públicas empresariais (14,38%) como titulares da quase totalidade dos fundos na Tesouraria do Estado (€ 3.222,21 milhões) e dos fundos aplicados em certificados especiais de dívida de curto prazo (€ 2.884,02 milhões) no final de 2006.

Verificou-se igualmente que 423 das 3.044 contas do Tesouro afectas ao Balcão de *Homebanking* não foram objecto de qualquer movimentação em 2006, nem apresentaram saldo transitado de 2005.

A análise sobre a coerência do conjunto de serviços e fundos autónomos identificados como titulares de contas no Tesouro face ao universo definido na Conta Geral do Estado revelou que a designação atribuída à maior parte dos organismos pelo Tesouro continuava incompleta e sem ser homogênea com a inscrita na Conta, inviabilizando uma ordenação automática comum.

Desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 que o Tribunal tem vindo a criticar esta situação e a recomendar a normalização das nomenclaturas por esta ser uma condição necessária para controlar a qualidade da informação de forma eficaz.

Verificou-se que a intervenção da Direcção-Geral do Orçamento não alterou esta situação nem a sua classificação esteve isenta de erros, os quais implicaram a revisão da informação que tinha sido prestada ao Tribunal incluindo a relativa aos serviços integrados.

Segundo a informação prestada pela Direcção-Geral do Orçamento, no final de 2006 encontravam-se € 1.156,81 milhões depositados (95,8%) ou aplicados (4,2%) em instituições financeiras por serviços e fundos autónomos. O grau de cumprimento da unidade de tesouraria por estes organismos (80,51%), calculado com base na informação prestada ao Tribunal, tem de ser seriamente posto em causa devido à falta de integralidade e fiabilidade dos dados.

De facto, para além de provisórios e incompletos, estes dados apresentam significativas divergências face à informação constante das contas de gerência remetidas ao Tribunal pelos serviços e fundos autónomos que foram seleccionados para serem objecto de análise específica por deterem as maiores disponibilidades ou aplicações fora da Tesouraria do Estado no final de 2006.

O organismo em que essas divergências são mais notórias é o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (incluindo o Fundo de Garantia Financeira da Justiça) para o qual foi reportado o valor de € 609,11 milhões como depositado em instituições financeiras quando o Balanço integrado na conta de gerência apenas regista € 39,05 milhões em depósitos à ordem na Caixa Geral de Depósitos. Dados apresentados pela Direcção-Geral do Orçamento em sede de contraditório revelaram que mais de € 570 milhões imputados ao Instituto eram relativos ao Cofre Geral dos Tribunais.

A aplicação do disposto no regime legal da Tesouraria do Estado no âmbito da Unidade de Tesouraria é considerada pelo Tribunal de Contas como um factor essencial para otimizar a gestão dos fundos públicos, contribuindo para a redução do endividamento do Estado.

A avaliação objectiva da conformidade ao regime legal neste âmbito e o correcto apuramento do respectivo grau de execução requerem, nesta como noutras áreas, um sistema de registo e controlo da informação necessária para o efeito que garanta que a mesma seja integral, fiável e tempestiva.

Sete anos e meio após a entrada em vigor do Regime da Tesouraria do Estado continua a não ser disponibilizada informação com qualidade suficiente para avaliar o grau de execução da Unidade de Tesouraria impedindo assim o cabal exercício das competências do Tribunal de Contas nesta matéria.

Nestas circunstâncias, o Tribunal recomenda ao Ministério das Finanças e da Administração Pública que o sistema de informação, a designar por "*Sistema de Informação sobre a Unidade da Tesouraria do Estado*" (SIUTE) e gerado pela aplicação do conjunto de procedimentos descrito no ponto 8.3.2 do presente capítulo, seja implementado de modo a assegurar informação integral, fiável e tempestiva para avaliar de forma objectiva o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Unidade de Tesouraria, a partir do ano de 2007.